

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

**“OPTIMIZACIÓN NORMATIVA Y SISTEMÁTICA DE LAS
ESTRUCTURAS INTERJURISDICCIONALES Y DE ENLACE
OPERATIVO CON EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS
MUNICIPALES”**

CENTRO DE ESTUDIOS FEDERALES

INFORME FINAL

MAYO DE 2015

Índice

ABSTRACT.....	4
INTRODUCCIÓN	5
A. LA ADMINISTRACION PÚBLICA NACIONAL: desarrollo, composición y despliegue territorial	6
B. LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: evolución institucional y configuración del poder ejecutivo	12
1. La evolución institucional de la provincia de Buenos Aires.....	12
2. La separación de poderes en la provincia de Buenos Aires	19
3. La configuración del poder ejecutivo en la provincia de Buenos Aires	23
4. Las relaciones del poder ejecutivo provincial con la administración pública nacional	26
C. ENLACES OPERATIVOS INSTITUCIONALES	31
1. La coordinación y la integralidad de las políticas públicas: los esquemas actuales y los desafíos que presentan.....	31
2. El federalismo cooperativo: co-gestión en los tres ámbitos de la administración pública argentina	34
3. Las instancias de enlace operativo: estructuras tradicionales y estructuras ad-hoc.....	36
4. Los enlaces operativos en el eje nación-provincia: estructuras tradicionales y ad-hoc para la cooperación, la coordinación y articulación de políticas públicas de orden nacional	41

D. POLITICAS NACIONALES Y ARTICULACION PROVINCIAL	81
1. Federalismo cooperativo: orientaciones nacionales y oportunidades para las políticas públicas provinciales.....	82
2. Mecanismos organizacionales provinciales para la articulación con las políticas públicas de orden nacional.....	102
E. CATEGORIZACION DE ESTRUCTURAS	129
1. Segmentación y descripción cualitativa de las estructuras	130
F. ANALISIS SISTEMICO Y EVALUACION DE ESTRUCTURAS	138
1. Superposición normativa: ambigüedad y responsabilidad compartida.....	139
2. Potenciales conflictos: superposición, inoperabilidad, indecisión, desfinanciamiento y desarticulación	140
G. CONSIDERACIONES PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE UN FEDERALISMO COOPERATIVO	143
H. PROPUESTAS DE MEJORA, REFORMA, MODERNIZACION Y CREACION DE ESTRUCTURAS	145
ANEXO 1	167
ANEXO 2	172
ANEXO 3	177

ABSTRACT

El presente informe final del proyecto “Optimización normativa y sistémica de las estructuras interjurisdiccionales y de enlace operativo con el gobierno nacional y los gobiernos municipales” contiene un relevamiento y una descripción del conjunto de normativas y de estructuras que configuran los mecanismos y los enlaces operativos entre la nación y la provincia de Buenos Aires, orientados a la coordinación, la articulación y la implementación de las políticas públicas de orden nacional.

Seguido a esto, presentamos el concepto de federalismo cooperativo y los mecanismos normativos y organizacionales que el estado nacional establece para la configuración de los enlaces operativos en el eje nación-provincias. También presentamos las formas institucionales que adopta la provincia de Buenos Aires para encarar la oferta de las instancias de enlace con las políticas públicas del orden nacional. Describimos además los diversos tipos organizacionales que utiliza la Administración Pública nacional para gobernar los procesos de políticas públicas en el eje nación-provincias.

A continuación, analizamos las diversas orientaciones de federalismo cooperativo que expresan las estructuras del poder ejecutivo nacional en relación a la interacción entre la nación y las provincias para el diseño, desarrollo e implementación de las políticas públicas. Analizamos también, los mecanismos que adopta la administración pública bonaerense para articular las distintas formas de federalismo cooperativo emergentes del orden nacional.

Por último, realizamos un conjunto de propuestas y de recomendaciones para la mejora, la modernización, la reforma y la creación de instancias institucionales del poder ejecutivo provincial tendientes a la optimización de los enlaces operativos en el eje nación-provincia-municipios.

INTRODUCCIÓN

En esta primeras secciones de este estudio (Sección **A**, **B** y **C**) presentaremos un relevamiento y una descripción del conjunto de normativas y de estructuras que configuran los mecanismos y los enlaces operativos entre la nación y la provincia de Buenos Aires, orientados a la coordinación, la articulación y la implementación de las políticas públicas de orden nacional.

En primer lugar, presentamos un breve relato acerca del desarrollo histórico de la administración pública nacional y de las consecuencias de su despliegue orgánico en los territorios provinciales.

En segundo lugar, nos ocupamos de describir la evolución institucional de la provincia de Buenos Aires, la división de los poderes políticos y la configuración orgánico-funcional del poder ejecutivo provincial.

En tercer lugar, delineamos el marco de análisis de las cuestiones que hacen a las problemáticas y a los desafíos que presentan las configuraciones actuales de los enlaces institucionales en el eje nación-provincias. Este marco de observación hace foco en los conceptos de coordinación institucional, multicausalidad, integralidad y federalismo cooperativo.

En cuarto lugar, tipificamos a las instancias de enlace operativo y las diferenciamos en dos grandes grupos: estructuras tradicionales y estructuras ad-hoc.

Por último, desglosamos, segmentamos y preclasificamos en detalle a las formas jurídicas y normativas que ofrece el orden nacional para la interacción, interoperabilidad y articulación de políticas con los gobiernos provinciales.

A. LA ADMINISTRACION PÚBLICA NACIONAL: desarrollo, composición y despliegue territorial

El desarrollo histórico y su impacto las provincias

La República Argentina es un estado federal constituido por 23 Provincias y una Ciudad Autónoma, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las competencias de las jurisdicciones nacional y provincial se definieron ya en la Constitución Nacional del año 1853, en donde se establecieron funciones y fuentes de recursos para cada una. El Estado Central concentró la autoridad máxima, avanzando sobre provincias y municipios. Así, se estructuró un patrón de distribución de funciones y, en consecuencia del gasto público, que asignó la mayor parte a la Nación (75%), en tanto sólo una cuarta parte quedó en manos de los niveles subnacionales (22% a las Provincias y un 3% a los Municipios). Con algunas fluctuaciones, estas proporciones se mantuvieron durante más de medio siglo, a pesar de los profundos cambios que ocurrieron en el país y en el sector público durante dicho periodo.

Los vaivenes económicos y políticos del país fueron produciendo cambios en la estructura y en los modos de la administración pública. Con la crisis mundial de 1930 se produce un profundo reordenamiento en la organización social y económica del país. Como respuesta a la crisis se estructura un nuevo patrón económico social que, entre otros elementos, implica un incremento sustancial de la actividad del sector público, medido en función de regulación de los procesos económicos como en términos de la participación en el producto y en el empleo. Esta expansión de la actividad estatal tuvo como principal actor al ámbito nacional, que se hizo cargo de la casi totalidad de las nuevas tareas de salud, seguridad, acción social y desarrollo económico. En este punto cabe remarcar que las principales empresas estatales fueron nacionales, tanto en el área de los servicios (ferrocarriles, electricidad, gas, agua potable, teléfonos, etc.) como la de producción de bienes (YPF, SOMISA, IAME, etc.). Estos cambios consolidaron el proceso de concentración de funciones en el gobierno central en detrimento de provincias y municipios. La ley 13.653 de

1949 define a las empresas del Estado como entidades descentralizadas de la administración nacional, que cumplen funciones de índole comercial, industrial o de prestación de servicios públicos y que funcionan bajo el control directo del Ejecutivo Nacional.

Hacia mediados de los '70, y nuevamente en consonancia con procesos que se estaban dando en todo el mundo, se abre una nueva etapa de transformación del sector público.

En el marco de políticas de “ajuste estructural” se acentuaron políticas descentralizadoras que habían comenzado a desplegarse hacia principios de los '60. Las dos oleadas más importantes de ajuste y descentralización fueron llevadas adelante por la dictadura del “Proceso de Reorganización Nacional” (años 1976 – 1983) y el gobierno neoliberal de Carlos Menem (años 1989 – 1999). De esta forma, se generó una nueva división del trabajo en el sector público, caracterizada por mantener en el ámbito nacional la gestión de fondos y el manejo financiero, representada en este periodo por el gasto provisional y de la deuda pública. La Nación se especializó en el diseño, dirección estratégica, financiamiento y control de programas, desentendiéndose de su gestión directa y a su vez, llevó adelante un plan de privatizaciones de empresas del Estado bajo pretexto de ineficiencia. El proceso de privatizaciones se enmarcó en un plan político mucho más abarcativo, la ley 23696, llamada de Reforma del Estado, otorgando al poder ejecutivo la facultad de declarar a una empresa estatal como “sujeta a privatización”.

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

Es importante a su vez, de las transformaciones ocurridas en este periodo, recalcar la reforma de la Constitución llevada a cabo en 1994, cuyo proyecto surgió a partir del consenso entre las dos fuerzas partidarias mayoritarias de ese momento: el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. En su conjunto, la reforma no cambió

los principales contenidos de la Constitución de 1853, aunque modificó parte de la estructura institucional e incorporó nuevos derechos.

El acuerdo, posteriormente convertido en la Ley 24.309, incluyó un núcleo de coincidencias básicas, como: elección directa del Presidente y Vicepresidente e inclusión del ballottage; elección directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; reducción del mandato presidencial a cuatro años; única posibilidad de reelección presidencial; creación del cargo de Jefe de Gabinete de Ministros, etc.

La nueva división de funciones ocurrida durante los años ´90 se tradujo en una notoria reducción de la participación nacional en el gasto, cuestión derivada a las provincias y municipios. En el caso de los ingresos también se observa un incremento en la participación de los niveles subnacionales la que, sin embargo, fue ostensiblemente menor que la observada en el nivel de gasto.

Con la recesión y la consecuente crisis social, económica y política de los años 2001-2002 se acentuó la percepción de una administración pública ineficaz. Frente a la crisis, muchos ámbitos subnacionales demostraron una capacidad diferencial para enfrentarla. En este sentido, casi todas las provincias y municipios rediseñaron su gestión de gobierno alrededor de tres prioridades: pago de sueldos a los empleados públicos, mantenimiento de los servicios básicos (principalmente salud, seguridad y educación) y refuerzo del sistema de asistencia social.

Su composición y su despliegue territorial

La Administración Pública Nacional entonces, está constituida por el conjunto de organismos estatales que realizan las funciones administrativas del Estado, a través de dependencias que forman parte del Poder Ejecutivo Nacional, los poderes ejecutivos de las provincias del país y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como las administraciones municipales. A su vez, existen otros organismos de tipo administrativo que se relacionan con el ejecutivo, como las entidades autárquicas, las entidades autónomas y las sociedades del estado. Las competencias

descentralizadas son aquellas transferidas a un nuevo ente separado de la administración central, que posee personalidad jurídica propia y constituida por órganos propios. Los organismos descentralizados dependen funcionalmente de la administración central, pero éstos a su vez disponen de capacidad de decisión y, en el caso de los entes autárquicos, de personería jurídica propia. Para ser autárquicos, deben disponer de recursos financieros o ingresos propios. Si además tienen la atribución de elegir sus propias autoridades, se trata de organismos autónomos.

A su vez, el lugar asignado al gobierno central en el ordenamiento federal implica la posibilidad que organismos de la Administración Pública Nacional se localicen en todo el territorio del país. La Justicia Federal y las Fuerzas Armadas son un ejemplo, como también varios organismos autárquicos. Además, a partir de la modalidad “cooperativa”, los tres ámbitos de la administración pública, Nación, provincias y municipios, comparten la gestión de diferentes funciones y procesos administrativos.

Por último, cada área funcional administrativa del poder ejecutivo se va subdividiendo progresivamente en nuevas áreas, que se especializan en determinada función y que se mantienen subordinadas a la instancia inmediata superior. La jerarquía administrativa es exclusivamente funcional y se aplica sólo entre órganos de un mismo ente:

1. Secretarías ministeriales o secretarías de ministerios
2. Subsecretarías
3. Direcciones nacionales
4. Direcciones generales
5. Direcciones
6. Departamentos
7. Divisiones

La administración pública nacional en los territorios provinciales: conexión con las administraciones públicas provinciales.

Como ya se mencionó anteriormente, según Cao (2008), en las últimas décadas, en los países federales se ha venido produciendo una mutación en la forma en que se desenvuelve la gestión pública del conjunto Nación-Provincias-Municipios, pasando de un modelo que suele denominarse como “dual” -en donde el ámbito nacional por un lado, y las provincias y municipios por otro, actuaban de forma independiente– a otra conocida como “federalismo cooperativo o coordinado”, en el cual los tres niveles de Estado trabajan de manera conjunta.

El autor, agrega que los sectores públicos provinciales presentan, estructuras organizacionales similares:

- Áreas dirigidas a gestionar sistemas que son funciones primarias del Estado (educación, salud, seguridad, obra pública y desarrollo social)
- Áreas que gestionan las finanzas públicas
- Áreas que fomentan el desarrollo económico
- Áreas dirigidas a operar sobre la esfera política

A lo largo del tiempo, si bien este esquema se mantiene, pueden observarse cambios inducidos por transformaciones que van ocurriendo en el escenario nacional. Por ejemplo, durante los '80 el área de obras públicas tenía rango ministerial, siendo una de las estructuras más importantes.

En los '90, en pleno auge del ajuste estructural, desaparecieron casi todos los ministerios de obras públicas, pasando a ser secretarías del Ministerio de Economía, tal como ocurría en la organización nacional del Estado. Con la caída de la convertibilidad, y la disponibilidad de fondos para esta función, otra vez la mayoría de las provincias tienen estructuras ministeriales que se consagran al tema.

Algo parecido ocurre con los ministerios de producción o economía. Mientras las políticas centrales de los Estados provinciales se dirigían a la contención del gasto y la ideología preeminente consideraba que era el mercado quien mejor asignaba recursos, las áreas de fomento económico eran un apéndice menor de ministerios

que tenían el grueso de sus funciones dirigidas hacia la esfera hacendaria. Cuando estas dos condiciones variaron, tanto por la existencia de crecientes recursos fiscales como por la hegemonía de ideas que promueven la participación del Estado en las economías regionales, casi todas las provincias han generado estructuras ministeriales de Producción o Economía.

A su vez, pueden verse variaciones de acuerdo a factores regionales o históricos propios de cada jurisdicción. Así, las provincias petroleras o mineras suelen tener una jurisdicción que se dedique al tema, las jurisdicciones del NOA cuentan con organizaciones muy importantes dirigidas a la gestión de los recursos hídricos y las provincias que reciben flujos turísticos relevantes tienen una secretaría de rango ministerial destinada a promover y regular la actividad.

Cao (2008) agrega que también suele ocurrir que cambios de mucho impacto mediático en el nivel nacional produzcan modificaciones en todas las provincias. Por ejemplo, la creación y desaparición de Secretarías de Seguridad, que sacan la policía del ámbito del Ministerio de Gobierno y vuelven a colocarla en tal jurisdicción, como en la Nación ocurre con la Policía en el ámbito del Ministerio del Interior. O la proliferación de Secretarías de Función Pública en los '90 o de Derechos Humanos a partir del año 2003.

En resumen el Estado Nacional, en relación con las provincias, concentra las siguientes funciones:

- (a)** acciones de transferencia de recursos para ejecutar políticas que demandan cierta racionalidad administrativa

- (b)** acciones de conducción estratégica de sistemas. Principalmente a través de acciones de coordinación con las provincias y tareas de planificación global.

- (c)** acciones de apoyos puntuales en segmentos específicos, las que, en la mayoría de las veces se co-gestionan con los organismos ejecutantes de las provincias y municipios.

B. LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: evolución institucional y configuración del poder ejecutivo

1. La evolución institucional de la provincia de Buenos Aires

Historia de Buenos Aires antes de dictar su primera constitución

El origen del territorio actual de la provincia se remonta a la época en que Juan Díaz de Solís descubre el Río de la Plata. La primera fundación de Buenos Aires se da en el año 1536 por Pedro de Mendoza bajo el nombre de "*Nuestra Señora María del Buen Aire*". La segunda fundación la realizó Juan de Garay, el 11 de junio de 1580, esta vez ya con el nombre de "*Ciudad de la Santísima Trinidad del puerto de Santa María de los Buenos Aires*". Dicha ciudad fue, más adelante, la capital de la *gobernación de Buenos Aires* que, a partir de 1782, pasó a ser la *Intendencia* del mismo nombre.

Cuando se produjo la Revolución de Mayo, Buenos Aires ya era la ciudad más grande del futuro país, la más poblada y rica y su zona de influencias concentraba riquezas importantes con las que sólo podían competir la ganadería del litoral.

En 1820 la falta de acuerdo en la configuración y forma de gobierno de un futuro país unificado hizo que las ciudades decidieran conformar provincias soberanas con tierras de sus áreas de influencia. La provincia de Buenos Aires, creada en 1820, nació a la vida política con abrumadoras ventajas económicas, demográficas y políticas estratégicas respecto del resto de sus pares. Se destaca su carácter de "ciudad-puerto" con la llave de acceso al comercio mundial y los poderosos recursos fiscales aduaneros.

El primer órgano creado fue la "*Junta de Representantes de Buenos Aires*", también conocida como la "Sala de Representantes". La misma tuvo vigencia desde 1820 hasta 1854. Estaba conformada por notables vecinos que debían cumplir determinados requisitos (nivel de sueldo, posesión de tierras, entre otros). Esta Junta, creada por Manuel de Sarratea al poco tiempo de creada la provincia, vino a

reemplazar al antiguo Cabildo y a ocupar las funciones del mismo. Entre sus funciones, tenía la potestad de nombrar a los gobernadores en casos de renuncia o fin de período.

Si bien durante este período no hubo una constitución, existía un “Reglamento Constitucional” del año 1920. Era una comunicación dirigida al gobernador (poder ejecutivo), por aquel entonces Ramos Mejía, por medio de la cual la Honorable Junta de Representantes de la Provincia (poder legislativo) establecía algunos lineamientos como por ejemplo la imposibilidad de que él mismo *pueda ejercer jurisdicción alguna civil, o criminal de oficio, ni a petición de parte, como tampoco alterar el sistema de administración de justicia*. En aquel entonces el Poder Judicial era desempeñado por la Cámara de Apelaciones como Tribunal Supremo de Justicia.

Durante el período que va del 1820 al 1824 gobernó Martín Rodríguez quien realizó diversas reformas legislativas de incontable importancia como por ejemplo la primera ley electoral de argentina en el año 1821. Fue sucedido en 1826 por Juan Gregorio de Las Heras, quien es reconocido por haber reunido el Congreso por el cual se procuró unificar el país. Dicho Congreso nombró como presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata a Bernardino Rivadavia quien tenía tendencias centralistas y dio continuidad a la política librecambista que venía imponiéndose.

Las Heras fue retirado de su cargo como gobernador por decreto de Rivadavia. El lugar fue asumido posteriormente por Manuel Dorrego, de tendencias federalistas. Dorrego fue asesinado por los unitarios bajo el comando de Lavalle, y así se abrió camino a una nueva guerra civil entre unitarios y federales.

En 1829, asume como gobernador de Buenos Aires Juan Manuel de Rosas luego de derrotar a Lavalle. Durante su primer mandato, que culminó en 1832, Rosas tuvo “*facultades extraordinarias*”. Desde 1832 hasta 1835 se sucedieron gobernadores débiles a la luz de Rosas, ellos fueron: Balcarce, Viamonte y Maza. Los tres renunciaron a causa de las presiones de los rosistas.

En 1835 Rosas retorna al poder e inicia su segundo mandato el cual no culminaría sino hasta casi 20 años después en 1852. Debido a la inestabilidad de los gobiernos intermedios, la Junta le otorgó al gobernador la “*Suma del Poder Público*” (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Al crearse la Confederación Argentina, en 1835, Rosas estuvo encargado de las relaciones exteriores y la guerra de la Confederación. La misma estaba integrada por 14 provincias que lograban formar alianzas en casi todos los aspectos, salvo aquellos en que Rosas lograba imponer su voluntad. Estas provincias fueron las que posteriormente se reconocieron en la Constitución Nacional como “preexistentes” a la formación del estado unificado.

Respecto del segundo mandato de Rosas, pese a que el mandatario tenía la suma del poder público, no disolvió la legislatura ni los tribunales. Debido a que el país no contaba por entonces con una constitución propia, Rosas gozó de poderes superiores a los de un presidente de facto, ya que dentro de los mismos incluyó la administración de justicia. Rosas utilizaba su poder para hostigar a los disidentes, sean federales o unitarios.

Durante este gobierno de Rosas las guerras civiles continuaron con constantes enfrentamientos entre unitarios y federales. Entre 1839 y 1840 la guerra civil sacudió a todo el país, afectando todas las provincias y generando miles de víctimas. Rosas todas las veces lograba vencer a sus enemigos, demostrando un predominio cada vez más acentuado.

Gran parte de los historiadores argentinos han considerado a Rosas como un tirano, mientras que la corriente revisionista lo considera un defensor de la soberanía nacional

Los más inteligentes de sus opositores creían que no se podía vencer a Rosas sólo con los unitarios. El General Paz, por ejemplo, estaba convencido de que alguno de sus caudillos subalternos era quien lo iba a derribar; y pensó en Urquiza. Éste no sentía ningún anhelo de libertad diferente al de Rosas, aunque su estilo era distinto en varios aspectos. A fines del año 1850, Rosas le ordenó que cortara el

contrabando desde y hacia Montevideo, que había beneficiado enormemente a Entre Ríos en los años anteriores. Afectado económicamente, ya que el paso obligado por la Aduana de Buenos Aires para comerciar con el exterior era un problema económico de magnitud para su provincia, Urquiza se preparó a enfrentar a Rosas. El 1º de mayo de 1851, lanzó su Pronunciamiento, por el que reasumió la conducción de las relaciones exteriores de su provincia, aceptando inesperadamente la renuncia que todos los años Rosas hacía de las mismas. Urquiza aceptó la colaboración secreta de Corrientes y Brasil. Posteriormente, el 3 de febrero de 1852 ocurre la Batalla de Caseros donde chocan en campo el ejército de la Confederación Argentina al mando de Juan Manuel de Rosas y el Ejército Grande compuesto por fuerzas de Brasil, Uruguay, Entre Ríos y Corrientes bajo el comando de Justo José de Urquiza. La batalla culminó con la derrota de Rosas. Tiempo después se exilió a Inglaterra.

Buenos Aires luego de su constitución y la evolución institucional.

Luego de la caída de Rosas, en la Batalla de Caseros en 1852, y a causa de la misma, se inició un proceso de institucionalización del país. Si bien se conservó el nombre de “*Confederación Argentina*”, cierto es que la Provincia de Buenos Aires no quiso seguir participando por lo que decidió erigirse en un nuevo estado, el “*Estado de Buenos Aires*” que existió de manera semi independiente entre 1852 y 1861. La élite comercial de Buenos Aires no aceptaba el gobierno nacional en manos de un líder federal del interior ni tampoco firmar una constitución que los obligara a repartir con las demás provincias sus recursos aduaneros. Desde este momento Buenos Aires ya no formaba parte de la Confederación.

La historia constitucional de Buenos Aires arranca luego de que se constituya como Estado semi independiente. Desde el punto de vista del ejercicio del Poder Ejecutivo, podemos encontrar gobernadores preconstitucionales y constitucionales.

Los primeros gobernadores preconstitucionales fueron Manuel Guillermo Pinto, Valentín Alsina, y Pastor Obligado.

Durante este período y a consecuencia de la caída de Rosas, la Junta de Representantes recuperó todas las funciones que había cedido al mandatario durante su segundo gobierno.

Mientras Buenos Aires se encaminaba en la institucionalización de su territorio y gobierno, la Confederación trabajaba en busca de la unificación nacional.

En 1853 la Confederación Argentina dicta su primer constitución mientras que, un año después, el Estado de Buenos Aires hace lo mismo dictando la convención del 1854.

Esta histórica división tuvo su fin el 1861, en la Batalla de Pavón. El triunfo de Buenos Aires significó el fin de la Confederación Argentina y así abrió camino a la reunificación nacional. Un año después Buenos Aires se incorporó como provincia al territorio nacional se garantizó la efectiva aplicación en todo el territorio del texto de la Constitución Nacional dictado en 1853. De esta forma, al reincorporarse la provincia, la Confederación pasó a llamarse "*Nación Argentina*".

La Constitución de 1854

La Constitución del Estado de Buenos Aires se aprobó el, 11 de abril de 1854, por 47 de los 48 diputados de la Sala de Representantes que a su vez la refrendaron ese día. Tuvo vigencia hasta 1873 y su aplicación se ceñía primero al Estado de Buenos Aires y luego a la Provincia de Buenos Aires tras la finalización de este último con la reunificación nacional.

Sus atribuciones eran bastante similares a la del texto constitucional de la Confederación Argentina en 1853, aunque entre las diferencias podemos encontrar que establecía un período gubernativo de tres años. Otro de los puntos fue que la constitución de Buenos Aires reconocía una religión oficial, la católica, mientras que la Confederación había se limitó a legislar que "*el Gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano*". Otras diferencias era el sistema de elección indirecta del gobernador a través de una Asamblea General. Por imposición constitucional,

tras la sanción de esta norma constitucional, Pastor Obligado continuó como gobernador.

La reforma de 1868

La Asamblea General Legislativa se reunió en octubre de 1868 y aprobó una modificación al artículo 140 referido al modo de reforma de la Constitución.

Antes de la reforma la Constitución sólo podía ser reformada por la Asamblea General. Posteriormente el texto reformado disponía que la misma podía ser reformada, en todo o en parte, por una convención *ad-hoc* convocada en virtud de una ley especial, previa declaratoria de la Asamblea General que a su vez era quien definía si la reforma era en todo o parte.

La Constitución de 1873

El 21 de octubre de 1860 la provincia de Buenos Aires juró la Constitución Nacional, y se vio obligada a adecuar su texto constitucional a de la Carta Magna nacional de 1853-1860. Debía eliminar todas las normas incompatibles con la misma. Si bien esta reforma era institucionalmente imprescindible, la misma se fue demorando a causa de distintos acontecimientos. Se concreta, por fin, en la Convención Constituyente de 1870-1873.

La Convención de 1870-1873, es sin duda la realización impostergable que exigía la unidad nacional y que la provincia de Buenos Aires realizará diez años después de la reforma de la Constitución Nacional de 1860.

La obra de la Convención fue trascendente y abarcó todos los temas propios de la jerarquía normativa constitucional con un notable criterio renovador. Trataron la libertad de cultos, el voto directo, el sistema proporcional, la organización de la justicia, el servicio de fronteras, la descentralización municipal e incluso la enseñanza en sus distintos ciclos.

La reforma de 1889

El 2 de mayo de 1881, asumió la gobernación de Buenos Aires, el Dr. Dardo Rocha y como vicegobernador Adolfo González Chávez. La fórmula fue apoyada por las tendencias autonomistas de Avellaneda, Roca e Irigoyen. El problema de la elección de una nueva ciudad para capital de la Provincia fue resuelto por una Comisión designada al efecto, que aconsejó un lugar del municipio de la Ensenada.

No obstante el gobierno y la administración se iba colocar en una nueva ciudad proyectada 10 km tierra adentro en las Lomas de Ensenada. La Legislatura, ordenó su fundación para el 19 de noviembre, fecha en que se colocó la piedra fundamental en una urna enterrada en el centro geográfico de la ciudad (actual Plaza Moreno). En junio de 1883 se empieza a construir el Palacio Municipal de La Plata. Un año más tarde, en 1884, los poderes públicos de la Provincia son instalados definitivamente allí.

La reinstalación de los poderes públicos, posibilitó la reforma constitucional. El 26 de marzo de 1882, se realizó el plebiscito necesario, para decidir sobre la misma votando la mayoría de los electores a favor de la reforma propuesta. El 15 de julio de 1884 se resolvió una nueva elección de convencionales y que la Convención Constituyente funcionara en la ciudad de La Plata.

La Constitución fue sancionada el 21 de octubre de 1889 y se promulgó el día siguiente.

La Constitución de 1934

En medio de una difícil situación política, en 1934, se declaró necesaria la reforma de la Constitución provincial. El 29 de noviembre de 1934 se promulgó la nueva Constitución, que mantenía la estructura orgánica establecida por las Constituciones de 1873 y 1889.

Su trabajo, se limitó a modificar algunos términos del preámbulo, se debatió sobre los artículos referentes a la libertad de palabra y de imprenta, se precisaron las reglas sobre la contratación de empréstitos, el régimen electoral y el sistema proporcional.

La reforma de 1994

Esta reforma se debió a que el mismo año se modificó la Constitución Nacional, entonces algunas constituciones provinciales debieron readecuarse a estos mandatos (por ej. con la cuestión de la autonomía municipal). Desde el enfoque de los Poderes del Estado la reforma de 1994 tuvo como modificación más importante la admisión de la reelección dentro del Poder Ejecutivo por un nuevo período de cuatro años. Por otro lado, en el ámbito del Poder Judicial, se crearon las figura de subprocurador y el Consejo de la Magistratura.

Bibliografía:

Libro "*Historia de la Provincia de Buenos Aires*" obra colectiva dirigida por Hernán Otero, Editorial Edhasa.

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, "Textos Constitucionales de Buenos Aires", Juan Carlos Corbetta, La Plata 1983.

2. La separación de poderes en la provincia de Buenos Aires

Durante la **constitución de 1854-1873** la elección del gobernador era a través de un método de elección indirecta por medio de una ASAMBLEA GENERAL. Se requería tener treinta y cinco años de edad, haber nacido en el Estado de Buenos Aires y reunir las calidades exigidas para ser senador. El mandato era de tres años, y sin posibilidades de reelección hasta dentro de tres de haber cesado.

Ahora bien, en la constitución posterior, de los **años 1873-1889** se modifica el sistema de elección pasando a uno de elección directa por el pueblo con elecciones convocadas por el PE. El sistema era complejo ya que el gobernador en ejercicio debía convocar a elecciones seis meses antes de terminar su período. El mandato continuaba siendo de tres años. En esta constitución se crea el cargo de vicegobernador, quien acompañaba al gobernador, era elegido de manera simultánea y constituía en su reemplazante natural. Ambos tenían vedada la reelección. Respecto a las condiciones para ser gobernador alcanzaba con haber nacido en el territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo si hubiere nacido fuera del país; la edad pasó de treinta y cinco a treinta, y se exigía cinco años de domicilio dentro de la provincia con ejercicio de ciudadanía no interrumpida.

Con la **constitución de período 1889-1934** se mantuvo el sistema de gobernador y vicegobernador por elección directa convocada por el PE en ejercicio seis meses antes de terminar su mandato. Se modificó la extensión del mandato que pasó de tres a cuatro años. Respecto de las calidades para ser gobernador, se incorpora la limitación de que el requisito del domicilio sería sólo para aquellos que no hubieran nacido en la provincia. Se mantuvo el impedimento de reelección.

Posteriormente con el **texto constitución del año 1934-1994**, la elección continuaba siendo directa aunque ya la constitución establecía que dicha elección se haría de manera conjunta con las de senadores y diputados al año que corresponda, es decir, sin necesidad de que el Ejecutivo en curso debiera convocar. Se mantuvo el mandato en cuatro años, la imposibilidad de ser reelectos y las calidades exigidas para ser gobernador.

Con la reforma del año 1994 se habilitó la reelección por un período.

Poder Judicial: En la constitución de 1854 ya se estableció la independencia de este poder respecto de los otros poderes del estado, instaurándose así la división de poderes dentro del ámbito del entonces Estado de Buenos Aires. La autoridad suprema del poder judicial estaba a cargo de un Tribunal Superior de Justicia cuyos

miembros eran nombrados por el gobernador a propuesta en terna del senado, y los juzgados inferiores eran elegidos a terna del Tribunal Superior.

Ya con la constitución de 1873, y siendo la provincia de Buenos Aires dentro de la “Nación Argentina”, se estableció que la cabeza de este poder era la Suprema Corte de Justicia que a su vez tendría una presidencia anual turnada entre sus miembros. Dicha corte reconoce su antecedente colonial en la Real Audiencia de Buenos Aires de 1783. Se mantuvo el sistema de elección y de división de poderes aunque se dotó a los jueces de mayores garantías como por ejemplo la conservación del empleo mientras dure su buena conducta.

En el texto de 1889 se mantiene el sistema anterior. Se crea la figura del Procurador que también gozaba de las mismas garantías que los jueces letrados.

Con la reforma del año 1934 la forma del poder judicial, cuya cúspide era la CSJ se continúa inalterable junto con las cámaras de apelación y los tribunales de primera instancia. Se establece una limitación de acceso al Poder Judicial, exigiendo la justificación de dos años de residencia inmediata en la provincia. Se crea el Ministerio Público.

Con la reforma de 1994 se crea la figura de subprocurador. Se crea el Consejo de la Magistratura como órgano encargado de elaborar la terna para la elección de los jueces de tribunales inferiores e integrantes del Ministerio Público. La elección la hace el PE con acuerdo del senado, utilizando la terna que tiene carácter vinculante.

Durante las sucesivas reformas, además de dotar de mayores garantías al órgano jurisdiccional, se le fueron regulando desde la constitución funciones mínimas como por ejemplo que pueda ejercer poder disciplinario sobre el personal, administrar sus recursos, entre otras facultades de organización que permiten asentar su independencia.

Poder Legislativo: En el texto constitucional de 1854 el poder legislativo residía en una asamblea general compuesta por una Cámara de Representantes y otra de

Senadores. La de Representantes estaba integrada por diputados *elegidos directamente por el pueblo* y su mandato duraba dos años. En el caso de los senadores también había elección directa. Los integrantes de ambas cuerpos se elegían por un sistema proporcional ajustado a la cantidad de habitantes. Su mandato duraba tres años. La función principal de este órgano del estado era la creación de leyes.

Con la constitución de 1873 el poder legislativo residía en la asamblea legislativa¹ dividida en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, todos ellos elegidos directamente por “electores calificados” con arreglo a la ley electoral.

Los mandatos continuaban iguales, dos años para diputados y tres años para senadores.

Por su parte, el texto constitucional del año 1889, se dispone que el poder legislativo será ejercido por dos Cámaras, diputados y senadores, que serán elegidos directamente por “*ciudadanos argentinos*”. La representación tanto de diputados como senadores continuó siendo proporcional, pero sus mandatos se elevaron a tres y cuatro años, respectivamente. Continúa funcionando la asamblea legislativa y/o general.

La Carta Magna de 1934 mantuvo conformación del poder legislativo en dos cámaras cuya elección era directa por parte de “ciudadanos argentinos” y por sistema de representatividad. No obstante esto, la constitución colocó un tope de miembros a cada una de las Cámaras, para el caso de los diputados era de ochenta y cuatro (84) representantes (que se podía elevar hasta 100), y para senadores era de cuarenta y dos (42) representantes (que se podía elevar hasta 50). Respecto del mandato, esta norma constitucional igualó los mismos en cuatro años.

Ya con la reforma de 1994, tan sólo se modificó la cuestión referida a la elección sería directa por parte de “los electores”, pero el resto se mantuvo igual: no previsión

1 En algunos casos los términos asamblea legislativa y asamblea general fueron son utilizados como sinónimo dentro de los textos constitucional, en el sentido de reunión de ambas cámaras.

de reelección, mandato de cuatro años, representatividad proporcional y topes para la integración de ambas cámaras².

3. La configuración del poder ejecutivo en la provincia de Buenos Aires

Dentro del texto constitucional, podemos encontrar que el Poder Ejecutivo se encuentra regulado en el Sección V, Capítulo I. Se prevé que será desempeñado por un ciudadano con título de gobernador quien a su vez contara con la figura de un vicegobernador. Ambos son elegidos al mismo tiempo, en igual forma y por idéntico período (cuatro años). El cargo es reelegible.

Entre las atribuciones del gobernador (Capítulo III) se encuentran las de nombrar y remover a los ministros secretarios del despacho; promulgar y hacer ejecutar las leyes de la provincia facilitando su ejecución por reglamentos y disposiciones que no alteren su espíritu; concurrir a la formación de leyes con arreglo a la Constitución; conmutar penas previo informe de la CSJ y poniendo a la Asamblea Legislativa en conocimiento de las razones que hayan motivado la misma; convocar a sesiones extraordinarias de la legislatura o de cualquiera de las cámaras; hacer recaudar las rentas; celebrar y firmar tratados parciales con otras provincias para fines de la Administración de Justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común, con aprobación de la legislatura y dando conocimiento al Congreso Nacional; en su carácter de agente natural del gobierno, el gobernador hace cumplir en la Provincia la Constitución y las leyes de la Nación; nombra con acuerdo del Senado al fiscal de Estado, al director general de Cultura y Educación, al presidente y los vocales del Tribunal de Cuentas y al presidente y los directores del Banco de la Provincia; entre otras atribuciones.

La estructura funcional del Poder Ejecutivo se encuentra compuesta por un complejo entramado de órganos administrativos centralizados y/o desconcentrados que se encuentran regulados tanto en la Constitución como en leyes específicas y/o

² No obstante la Constitución continuar conservando los topes, la conformación actual de las Cámaras es de 46 senadores y 92 diputados.

decretos del Gobernador. El titular de la Administración Pública Provincial es el Gobernador, no obstante lo cual, podemos encontrar que dentro de su organigrama existen otros órganos.

Desde la Constitución podemos encontrar a los ministros secretarios del despacho general, sobre ello, el art. 147 de la Carta Magna expresa que *“El despacho de los negocios administrativos de la Provincia estará a cargo de dos o más secretarios, y una ley especial deslindará los ramos y las funciones...”*. Estos ministros despacharán de acuerdo con el gobernador y refrendarán con su firma las resoluciones de éste, sin cuyo requisito no tendrán efecto ni se les dará cumplimiento (art. 149). La responsabilidad de los ministros por toda orden o resolución que autoricen no podrá eximirse por invocar haber obrado en virtud de orden del gobernador (art. 150).

Asimismo, la Constitución prevé -dentro de esta estructura orgánica- la existencia de un Fiscal de Estado, un Contador y un Tesorero de la provincia. El Fiscal está encargado de la defensa del patrimonio del Fisco y será parte legítima en los juicios contencioso administrativos y en todos aquellos en que se controviertan intereses del Estado (art. 155).

El Contador, subcontador, tesorero y subtesorero durarán en su cargo cuatro años, y podrán ser reelectos. El Contador no podrá autorizar pago alguno que no sea arreglado a la ley general de presupuesto o a leyes especiales. El Tesorero, por su parte, no podrá ejecutar pagos que no hayan sido previamente autorizados por el contador.

El Tribunal de Cuentas se compondrá de un presidente abogado y cuatro vocales contadores públicos, todos inamovibles de sus cargos salvo juicio político. Serán atribuciones del Tribunal el examen de las cuentas de percepción e inversión, aprobándolas o desaprobandolas e indicando el funcionario responsable. A su vez puede inspeccionar las oficinas que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad, de conformidad con el procedimiento que determine la ley. Sus resoluciones serán ejecutadas por el Fiscal de Estado.

Dentro de la Constitución también se prevé la existencia de una Dirección General de Cultura y Educación (art. 201).

Estructura actual. Ley de Ministerio. Decretos.

Introduciéndonos en el análisis de la estructura del Poder Ejecutivo, podemos encontrar que se conforma, además de todos los órganos hasta aquí mencionados, por ONCE (11) ministerios, ONCE (11) secretarías, UNA (1) dirección general³ y UNA (1) asesoría general de gobierno. Todos estos órganos se encuentran regulados en distintas normas, a saber, constitución, leyes de ministerio, decretos, entre otros.

Los ministerios y algunas de las secretarías se rigen por la **Ley N°13.757** (conforme con su texto vigente siendo su última reforma por medio de la Ley N°14.542). Esta norma además prevé otras estructuras que integran el organigrama tales como un Instituto Cultural, una Comisión de Investigaciones Científicas y un Organismo para el Desarrollo Sostenible.

El **Decreto N° 11/11b** crea la Secretaría de Comunicación Pública, que tiene entre sus acciones la de diseñar y difundir estrategias destinadas a fortalecer la imagen e identidad provincial como red de identidades locales y regionales.

El **Decreto N°1.079 del año 2013** crea la Secretaría de Desarrollo Estratégico.

El **Decreto N°218 del año 2010** crea la Secretaría Legal y Técnica.

El **Decreto N° 11/11** creó la Secretaría de Niñez y Adolescencia. Ésta absorbió las funciones que hasta aquel entonces correspondían a la S.S. De Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social (Conforme Decreto N° 111/08)

3 La Dirección General de Cultura y Educación está regulada en la Constitución en el art. 201. La misma tiene a su cargo el gobierno y administración del sistema cultural y educativo provincial, es autárquica y rango de ministerio secretaria. Entre sus facultades se encuentra también la de nombrar y remover a todo el personal técnico, administrativo y docente. Dura en su cargo cuatro años, pudiendo ser reelegido. Es designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

El **Decreto Nº 1081 del año 2013** crea la Secretaría de Servicios Públicos. La misma absorbe las funciones de la anterior Subsecretaría de Servicios Públicos del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos.

El **Decreto Nº 658 del año 2012** crea la Secretaría de Personal y Política de Recursos Humanos en el marco de las competencias asignadas por el art. 48 de la Ley Nº13.75.

Los Ministerios son los siguientes: Jefatura de Gabinete de Ministros; Gobierno; Economía; Justicia; Seguridad; Producción, Ciencia y Tecnología; Asuntos Agrarios; Salud; Infraestructura; Desarrollo Social y Trabajo.

Las Secretarías son las siguientes: General de la Gobernación; Derechos Humanos; Deportes; Turismo; Comunicación Pública; Legal y Técnica; Personal y Política de Recursos Humanos; Niñez y Adolescencia; Servicios Públicos; Participación Ciudadana y Desarrollo Estratégico.

4. Las relaciones del poder ejecutivo provincial con la administración pública nacional

Cuando analizamos la normativa que regula al poder ejecutivo provincial y las estructuras que componen su organigrama, podemos hallar diversos tipos de relacionamientos entre el PEP y la administración pública nacional. Algunos tipos de relacionamientos y/o lo más frecuentes son los de coordinación, planificación, participación, desarrollo, negociación y suscripción de acuerdos, ejecución, entre otros.

A los fines de exponer los relacionamientos actuales entre ambas administraciones, las mismas se irán desarrollando de acuerdo al área o cartera ministerial implicada de manera directa en la relación analizada.

En principio es el **Ministerio de Jefatura de Gabinete** el que está a cargo de las relaciones entre Gobierno Provincial y el Gobierno Federal por expresa disposición del art. 16º de la Ley de Ministerios. No obstante ello, además tiene la facultad de

intervenir en la dirección política relativa a la negociación de pactos, convenios, protocolos tratados y cualquier otro acuerdo de la Provincia con el Estado Nacional de conformidad con lo previsto en el inciso 8 del art. 16º de la Ley 13.757. Dentro de la estructura orgánica de este ministerio (regulada por el Decreto Nº 3.286 del año 2008) podemos encontrar que diversas estructuras detentan facultades para relacionarse con la Administración Pública Nacional, v. gr.: la **S.S. De Gobierno**, en materia de ejecución de la política electoral provincial, debe coordinar con los organismos competentes dentro de gobierno nacional y asimismo, dentro de dicha S.S., la Dirección Provincial Electoral deberá intervenir en la celebración de acuerdos y convenios de colaboración y cooperación institucional con organismos del Estado Nacional.

Podemos a su vez encontrar también la **Dirección Provincial del Registro de las Personas** que debe coordinar pautas y acciones con organismos nacionales; o la **Dirección de Planeamiento y Estadística del Registro de las Personas** entre cuyas competencias aparece la posibilidad de celebrar “*acuerdos o convenios de carácter técnico con entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales*”; a la **Dirección de Documentación del Registro de las Personas** le competen las tareas de planificación y ejecución de la labor vinculada con la tramitación de los Documentos Nacionales de Identidad confeccionada por el Registro Nacional. La misma dirección tiene a su cargo supervisar las tareas de enlace entre las distintas áreas de la Dirección Provincial del Registro de las Personas con el Registro Nacional de las Personas y demás organismos del Estado Nacional vinculados al trámite de otorgamiento del Documento Nacional de Identidad.

Dentro de este mismo ministerio, la S.S. De Relaciones Institucionales tiene la potestad de “asistir al Ministro de Jefatura de Gabinete y Gobierno en las relaciones con los miembros de los Poderes Legislativos y Ejecutivos Nacionales”; y de “*planificar y organizar en forma conjunta con la Dirección Provincial de Comunicación y Promoción Institucional, encuentros académicos y de trabajo con autoridades y representantes del Gobierno Nacional y de los Gobiernos de las demás Provincias para el análisis y debate de iniciativas, proyectos y propuestas de común interés*”, entre otros competencias.

El **Ministerio de Economía** por su parte, está a cargo de la coordinación de las acciones económico-financieras del Gobierno Provincial con la Nación, ello se encuentra previsto en el art. 17º inciso 4 de la Ley 13.757.

El **Ministerio de Justicia**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18º, inciso 8, de la Ley de Ministerios, es el encargado de *“cumplimentar lo establecido en el convenio suscripto con el Sistema Nacional de Informática Jurídica”*.

Ya el **Ministerio de Seguridad**, en el marco del artículo 19º, inciso 3 de la Ley N°13.757, en materia de catástrofes y accidentes le compete *“participar en los planes, proyectos y programas...en coordinación con otros organismos nacionales, provinciales y municipales”*.

Por su parte, al **Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología**, en virtud de lo previsto en el artículo 20º, inciso 4 de la Ley de Ministerios le compete 4 *“participar en la elaboración y ejecución de la política provincial de fletes y costos del transporte en coordinación con otros organismos provinciales y nacionales con competencia en la materia”*; asimismo el inciso 11 del mismo artículo prevé la posibilidad de que el ministerio pueda *“Negociar, suscribir, ejecutar y evaluar acuerdos de cooperación internacional con instituciones gubernamentales, no gubernamentales y privadas de nivel municipal, provincial o nacional, así como con regiones, provincias y municipios de otros países”*.

En el caso del **Ministerio de Salud** el artículo 21º de la Ley N°13.757 estipula en su inciso 11 que, en materia de prevención y asistencia de las adicciones, la cartera puede *“desarrollar y ejecutar las políticas provinciales que fije el Poder Ejecutivo...coordinando acciones comunes con otros organismos nacionales y provinciales”*, y el inciso 12 por su parte trata sobre trasplantes de órganos y dispone que el ministerio puede intervenir, apoyar y supervisar las actividades del Centro Único Coordinador de Ablaciones e Implantes de Órganos de Buenos Aires, *“coordinando pautas y acciones comunes con organismos nacionales”*.

Al **Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos**, de acuerdo con lo normado en el artículo 22º de la Ley de Ministerios, le compete, efectuar la

planificación y programación de las obras públicas de jurisdicción provincial “en coordinación con los demás ministerios, secretarías y organismos del gobierno provincial y nacional” (inciso 1); además, en materia de servicios ferroviarios al ejercer sus competencias puede “coordinar su accionar con los organismos nacionales con competencia en la materia” (inciso 4); en el inciso 9, al estudiar, proyectar y ejecutar obras para la defensa de la costa y la apertura y conservación de las vías navegables, debe hacerlo “concertando acciones con los organismos nacionales y provinciales con competencia en la materia”; por el inciso 18 se regula que este ministerio puede, en coordinación de acciones con otros organismos nacionales o provinciales, intervenir técnica y jurídicamente en las cuestiones relacionadas con el transporte fluvial, carretero y de telecomunicaciones; por último, el inciso 21 que trata sobre servicios públicos dispone que le corresponde a esta cartera “...analizar la factibilidad de nuevas prestaciones en materia de servicios públicos en procura de la mejor satisfacción de los usuarios, coordinando acciones con otros organismos de la administración provincial y/o nacional”. Dentro de esta cartera ministerial, la S.S. De Ejecución de Infraestructura Básica Social tiene la obligación de “organizar, programar, fiscalizar y promocionar la infraestructura básica social realizando los análisis y estudios necesarios, en función de los aspectos técnicos y jurídicos involucrados, todo en coordinación con organismos multilaterales nacionales y municipales competentes en la materia”.

El **Ministerio de Trabajo**, de acuerdo con el artículo 23º de la Ley Nº13.757, tiene entre sus competencias la de coordinar pautas y acciones comunes con otros organismos de orden provincial y nacional a los efectos de ejercer su poder de policía de trabajo en todo el territorio provincial (inciso 5); asimismo, al fiscalizar la aplicación de los regímenes del trabajador rural y del trabajo de mujeres y menores, debe hacerlo “coordinando acciones y pautas con otros organismos del orden provincial y nacional” (incisos 10 y 11).

Por su parte, la **Secretaría General de la Gobernación**, de conformidad con el artículo 25º de la Ley de Ministerio, establece las siguientes relaciones con la administración pública nacional: de coordinación para la participación del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en todas aquellas actividades de naturaleza federal

inherentes a los organismos del Gobierno Nacional; de promoción y/o suscripción de acuerdos y convenios con el Gobierno Nacional para propender a una mayor coordinación en la implementación de políticas nacionales, provinciales y regionales; y por último le corresponde coordinar, en materia de incidentes mayores y catástrofes, con otros organismos nacionales a fin de proyectar, programar, coordinar y realizar el seguimiento de la ejecución de los planes, proyectos y programas (incisos 16, 17 y 18 respectivamente).

A la **Secretaría de Derechos Humanos** le corresponde “*coordinar con otros organismos estatales e instituciones públicas y privadas, nacionales, provinciales, municipales o internacionales*” actividades que tiendan a promover el conocimiento de los derechos humanos y la prevención de su violación (inciso 5) y acciones a fin de realizar estudios, investigaciones, y/o productos relacionados con la igualdad de oportunidades (inciso 8), todo ello en virtud del artículo 28 de la Ley N°13.757.

También podemos encontrar que la **Secretaría de Turismo** se relaciona con la Administración Pública Nacional a los efectos de “coordinar la implementación de acciones para propender a compensar y preservar los espacios naturales con zonas afectadas a la actividad turística y recreativa”, en virtud del artículo 30, inciso 3.

Entre las acciones de la actual **Secretaría de Servicios Públicos** se encuentra la de coordinar los temas vinculados a los servicios públicos bajo la órbita de su competencia entre la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno Nacional, la ciudad Autónoma de Buenos Aires, los Gobiernos de las restantes provincias y las representaciones extranjeras, designando representantes en organismos y entes que tengan injerencia en el territorio bonaerense (Decreto N° 1081/13, Anexo 2, inciso 11). Dentro de su órbita, podemos encontrar que a la **S.S. De Desarrollo de los Servicios Públicos** le compete “*promover la celebración de convenios y acuerdos con fines de colaboración técnica, cooperación, estudio, proyecto, investigación, desarrollo, asistencia y capacitación con universidades, entes y organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, en materia de servicios públicos, en coordinación con las áreas provinciales competentes en la temática*”. También la **S.S. De Control y Seguimiento de los Servicios Públicos**, debe “*coordinar el desarrollo de relaciones interinstitucionales con los organismos de*

control del ámbito nacional con potestad regulatoria sobre servicios prestados en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires”.

Dentro de la Secretaría Legal y Técnica podemos encontrar que la **Dirección Provincial de Coordinación Institucional y Planificación** tiene entre sus potestades, la de relacionarse con el objeto de “programar actividades de intercambio de información entre organismos provinciales, nacionales e internacionales” de acuerdo a sus fines y competencias (Decreto N°218/10).

La normativa analizada otorga competencias a los organismos (ministerio y/o secretaria y/o dirección) para que de manera obligatoria o voluntaria establezcan vínculos con algún otro organismos de la Administración Pública Nacional. Estos relacionamientos, como vimos, pueden ser de diversa índole y deben ajustarse a las específicas competencias que se le otorga a cada cartera.

C. ENLACES OPERATIVOS INSTITUCIONALES

1. La coordinación y la integralidad de las políticas públicas: los esquemas actuales y los desafíos que presentan

Desde fines de la década de los años 90 en nuestro país se le ha otorgado un interés especial a las acciones de coordinación institucional de las políticas públicas.

En un principio, esta atención se justificaba en torno a los ideales de eficiencia y de efectividad que marcaron esa etapa histórica de transformación de nuestra sociedad (Acuña, 2007). Se buscaba entonces, un mejor aprovechamiento de los recursos invertidos por el Estado mediante una acción coordinada de las capacidades organizativas y administrativas del complejo estatal. Este enfoque infería un desaprovechamiento de los escasos recursos con lo que contaba el gobierno, evidenciados a través de la superposición de funciones entre los diversos entes y jurisdicciones estatales, la acción burocrática autónoma y desarticulada con el resto del entramado institucional, y una sensación de intervencionismo estatal improductivo y deficiente acorde a los ideales económicos impuestos en ese

momento. Por fortuna, en la actualidad y tal como indica Acuña, esa mirada de falta de eficiencia en la acción estatal queda descentrada como el problema principal de la coordinación. Se reconoce en la actualidad el valor de la coordinación como una de las respuestas a la solución de los problemas estructurales argentinos y como una necesidad inherente para el ataque de las fuentes multicausales que perpetúan a estos problemas. Esta visión de multicausalidad nos lleva al concepto de integralidad. Integralidad en relación al reconocimiento de los problemas y de las cuestiones sociales a resolver por medio de las políticas públicas. Para hacer que los procesos de políticas públicas tiendan a desestructurar y a desmembrar los arreglos económicos, políticos y sociales que traban al desarrollo inclusivo, es necesario reconocer tanto la multicausalidad en el seno del desafío público como la necesidad de la integralidad a la hora del accionar público. Ahora, la falta de especificidad del problema y por ende de recetas unitarias para su tratamiento nos llevan a la necesidad de contar con capacidades estatales desarrolladas en torno a los conceptos de multidisciplinariedad, transversalidad, interoperabilidad y agilidad.

El desafío de la coordinación y de la integralidad

La administración de la integralidad toma dos formas principales a lo largo de la historia de la administración pública nacional (Acuña, 2007).

La primera de estas formas descansa sobre el principio de apropiación y de dominación de una determinada capacidad estatal por medio de un ente integrador, como es el caso de los ministerios de orden nacional.

La segunda forma, de uso más reciente, es la que apunta hacia la coordinación de acciones estratégicas para el desarrollo, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas. Se encuentran en estas formas de organización a los consejos federales, las direcciones de planificación multisectorial, las redes federales, etc.

En las siguientes secciones nos ocuparemos en describir en detalle la aplicación de estos esquemas organizacionales para las políticas de orden federal en el eje nación-provincias. A las estructuras totalizadoras y dominadoras de una determinada

capacidad (o conjunto de capacidades) estatal/es las llamaremos estructuras tradicionales. A las formas más recientes de coordinación e integralidad de estas capacidades las llamaremos estructuras ad-hoc.

En este sentido, Acuña advierte, que si bien significa un progreso el pasaje hacia las nuevas formas de organización de la coordinación de las políticas estatales, no son suficientes los esfuerzos en este sentido a la hora de resolver los desafíos planteados en relación a la multicausalidad y a la integralidad. La causa de esta insuficiencia radica en seguir mirando el problema de la coordinación como la resultante de la confluencia de un conjunto de pensamientos, acciones y comportamientos multisectoriales; los cuales quedan definidos ex ante al encuentro mediante posturas que revisten cierto alto de rigidez e intransigencia. De esta manera, el esquema coordinador se transforma en una herramienta de alivio de las tensiones y de estabilización de las relaciones entre los distintos actores que participan de las definiciones de las políticas. Esto implica un cierto fracaso de la acción coordinadora en la búsqueda de equilibrios más estables y eficientes.

Acuña enumera los tres procesos, que a su entender han atentado contra la coordinación y la integralidad de las políticas a partir de los años 90.

La primera cuestión gira en torno a la descentralización de la administración y la gestión de determinadas políticas hacia los gobiernos subnacionales. La descentralización empeora el problema cuando la transferencia de las responsabilidades no va aparejada con la correspondiente transferencia de recursos y de capacidades estatales. La situación se resiente aún más cuando en los procesos propios de la descentralización no quedan claros cuáles serán las formas de coordinación, cohesión e integración de las políticas flamantemente descentralizadas.

La segunda cuestión se refiere a la incapacitación estatal en las tareas de planificación coherente de políticas y el debilitamiento del rol del estado como rector político en la consecución del interés público. En este sentido, los procesos privatizadores y la reducción del accionar del estado en la proyección del bienestar general significaron mecanismos aceleradores de la visión liberal de la época.

La tercera cuestión se relaciona a los intentos de aplicar sistemas de evaluación por resultados. Estos esquemas, de dificultosa aplicación en organizaciones de tamaño naturaleza, no entienden en la importancia de la acción interjurisdiccional a nivel del sistema de organismos estatales. Estas herramientas se centran en la evaluación de parámetros y variables que muchas veces no pueden ser controlados mediante el accionar único de un organismo en particular. El carácter sistémico del entramado institucional moderno hace improbable la asignación precisa y contundente de la carga de ciertas responsabilidades en una unidad individual del conjunto.

En definitiva, tanto las formas estructurales tradicionales como aquellas más recientes –las formas organizativas ad-hoc- presentan déficit conceptuales a la hora de lograr la coordinación y la integralidad de las políticas públicas.

Bibliografía:

Acuña, Carlos; *Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción*; Jefatura de Gabinete de Ministros de Nación, 2007

2. El federalismo cooperativo: co-gestión en los tres ámbitos de la administración pública argentina

Los tres ámbitos de la administración pública argentina son: **(i)** la Administración Pública Nacional (APN), **(ii)** la Administración Pública Provincial (APP), y **(iii)** la Administración Pública Municipal (APM)⁴. Cada una de estas esferas se arroga un conjunto de funciones y potestades exclusivas, concurrentes y complementarias (Cao, 2008).

Este mismo autor, asegura que en las últimas décadas se observa –en los países federales- una nueva forma de interrelación en la gestión de las políticas públicas entre los tres ámbitos de la administración pública. Esta forma de gestión se conoce

⁴ La Constitución Nacional reconoce el régimen municipal autónomo en los territorios provinciales.

como federalismo cooperativo o federalismo coordinado, e implica el trabajo en conjunto e interrelacionado en el eje nación-provincias-municipios.

La idea de federalismo – la unidad dentro de la diversidad- puede ser expresada de diferentes maneras. Si tomamos el caso de los Estados Unidos, observamos que estas formas se evidenciaron según dos conceptos diferentes: el federalismo dual y el federalismo cooperativo. El federalismo dual está basado en la idea de una soberanía dual, en la cual los bloques nacional y provincial establecen cada uno –de manera constitucional- su propio núcleo de poderes soberanos. Es decir, que los gobiernos nacionales y los provinciales conforman un espacio de co-igualdad donde cada uno de ellos opera en su esfera y de manera independiente. Por otra parte, el federalismo cooperativo implica una soberanía compartida. En este tipo de federalismo todas las instancias del gobierno trabajan en forma conjunta, comparten misiones y funciones, y por lo tanto comparten también el poder (Schutze, 2009).

El federalismo cooperativo está caracterizado por la codeterminación de las políticas públicas de orden nacional más que por la formulación exclusiva de éstas desde la óptica aislada del gobierno nacional (Cameron, 2002). Veremos más adelante, que para el caso argentino, las instancias del federalismo cooperativo se encuentran aún enmarcadas en acciones de consulta, asesoramiento, articulación, concertación, regulación, fiscalización y gestión, más que en el encuentro para el co-desarrollo de las estrategias y las intencionalidades políticas a impulsar desde el orden nacional.

Bibliografía:

Cao, Horacio; *La administración pública argentina: nación, provincias y municipios*; XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

- Cameron, David and Simeon, Richard; *Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism*; Publius: The Journal of Federalism 32:2; 2002.

- Schutze, Robert; *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*; Oxford Studies in European Law; 2009.

3. Las instancias de enlace operativo: estructuras tradicionales y estructuras ad-hoc

En nuestro país nos encontramos con un federalismo que tiende y busca configurarse como cooperativo. Al mismo tiempo, se nos presentan los desafíos de coordinación e integralidad de las políticas públicas.

Las instancias de enlace operativo entre la nación y las provincias son los mecanismos jurídicos, administrativos y legales que estructuran los puntos de encuentro en el eje nación-provincias, y organizan el funcionamiento de las interrelaciones entre los actores y organismos de la administración pública nacional con las administraciones públicas provinciales.

Para el presente estudio, definimos las formas tradicionales como aquellas que se organizan de manera más bien estática, dominante y rígida. Las formas tradicionales se configuran como entramados organizacionales jerárquicos, sectoriales y piramidales. En el caso del orden nacional, estos esquemas están conformados por los ministerios, las secretarías y los arreglos de menor jerarquía (subsecretarías, direcciones nacionales, direcciones generales, etc.)⁵. En el caso de la provincia de Buenos Aires las estructuras tradicionales⁶ están representadas por los ministerios, las secretarías y todos los organismos que le siguen en jerarquía institucional (subsecretarías, direcciones provinciales, direcciones generales, etc.)

Para el caso de la estructuras ad-hoc, las definimos como aquellas formas de organización que buscan establecerse como espacios de coordinación -de carácter ágil, flexible y enfocado- tendientes al logro de la integralidad de las políticas públicas. Estas áreas persiguen el objeto de brindar posibilidades de interacción, interoperabilidad y transversalidad en la resolución de las cuestiones inherentes a la implementación coherente de políticas a nivel nacional. En el caso de la nación, nos enfocaremos en el conjunto de los consejos federales, que fueron en su gran mayoría establecidos o reconfigurados en los últimos veinte años, como así también

⁵ De acuerdo a las descripciones realizadas en la Sección A de este informe.

⁶ Según fueron presentadas y referenciadas en la Sección B del presente informe.

en las redes federales establecidas en los diversos decretos de estructura de los organismos de la APN. Para el caso provincial, contamos con definiciones más precisas que se encuentran plasmadas en normas formales de carácter general.

La norma específica que establece los tipos de estructuras ad-hoc en la provincia de Buenos Aires es la *Resolución N° 15* de la antigua Subsecretaría de la Gestión Pública (hoy Subsecretaría de Modernización del Estado). Mediante esta resolución se establece la **Guía de Tipos Estructurales Especiales**.

Esta guía indica el conjunto de características que definen a los tipos estructurales especiales. En primer lugar, identificamos el carácter adhocrático. Las estructuras ad-hoc son aquellas que han sido diseñadas para cumplir con objetivos particulares de orden estratégico para la administración pública. En estas unidades se buscan además atributos de flexibilidad y de adaptación rápida a los cambios que puedan suscitarse en los ambientes político-institucionales. Pueden ser tanto de carácter permanente como temporario, dependiendo de la función estratégica para la que hayan sido implementados. El trabajo de estas estructuras se organiza en formato de equipo con una coordinación participativa y un liderazgo establecido en la figura de un responsable o coordinador. En segundo lugar, se identifica un bajo nivel de desagregación organizativa para este tipo de estructuras. En tercer lugar, se verifica un amplio espectro con respecto al horizonte temporal durante el cual opera la unidad. Por último, nos encontramos con el posicionamiento de la unidad con respecto al entramado institucional tradicional. Cada unidad puede depender política y jurisdiccionalmente de diversos organismos del poder ejecutivo provincial.

En el texto de la resolución se advierte que en su seno no se agotan las formas organizativas especiales, sino que en cuenta que éstas pueden evolucionar de acuerdo a la dinámica de los cambios políticos e institucionales en la provincia en particular y en la nación en general.

Se presentan así, un listado no exhaustivo y de carácter orientador a la hora de la configuración de los tipos estructurales especiales para la consecución de las políticas públicas de orden provincial. A saber:

1) Agencia. Este tipo de estructura especial está orientada en llevar a cabo acciones públicas de carácter estratégico y generalmente orientadas a cuestiones de desarrollo. Se establece con forma autónoma, y con la capacidad de armado y gestión de equipos ágiles y dinámicos no permanentes. Estos equipos tienen como misión el diseño y la ejecución de programas y de proyectos especiales. Cuenta con la capacidad de suscribir convenios y acuerdos con otras organizaciones con el fin de incrementar su capacidad humana y sus recursos operativos. Se establece una jerarquía equivalente a una subsecretaría de estado con dependencia directa de un secretario o un ministro. Estas unidades se desagregan estructuralmente en oficinas o unidades específicas al objeto perseguido.

2) Centro. Este tipo estructural especial está orientado hacia el estudio, la investigación y la recopilación de información sobre una diversidad de cuestiones sociales, políticas, económicas, jurídicas, administrativas, etc. Son unidades orientadas a la reunión y sistematización de la información y al desarrollo de conocimientos específicos en temas que interesen a la provincia. Son de carácter permanente o temporal, y no se descartan duraciones de largo plazo. Puede prestarle servicios y asesoramiento a otras unidades de la cartera provincial, como así también suscribir convenios con organismos nacionales, provinciales y municipales. Se recomienda la denominación de director ejecutivo para su responsable principal y una jerarquía de dirección o inferior (salvo necesidad fundada en contrario). Jerárquicamente pueden depender directamente del Poder Ejecutivo o de algunas de las jurisdicciones que lo componen. En cuanto a su desagregación estructural, está justificada únicamente para la organización de servicios técnico-administrativos.

3) Comisión / Comité. En este caso se trata de un cuerpo colegiado, conformado por funcionarios y agentes de la administración pública provincial. Pueden contar

también con la participación de integrantes ajenos a la administración. Las funciones en este tipo de estructura se realizan en carácter de ad-honorem. La diferencia entre comisión y comité radica que en las comisiones todos los miembros son funcionarios y/o agentes de la administración pública provincial y no cuenta con miembros externos en su seno. Se entiende esta unidad como de carácter permanente, salvo que se exprese un plazo determinado de duración en su acto constitutivo. Se establecen generalmente como órganos de consulta, salvo que se le asigne expresamente una determinada capacidad decisoria. Con respecto a los recursos humanos, se busca que representen a un conjunto de expertos en la temáticas en torno a las cuales fueron creados. Su estatuto y reglamento interno contiene las formas de gobierno y de funcionamiento de las unidades. Se prevé la figura de presidente para su máximo representante jerárquico. Se estipula una jerarquía equivalente a subsecretario (o inferior) para la figura del presidente. De todas formas, puede crearse en forma legal con rango y jerarquía de un ministerio de estado. Con respecto al nivel de desagregación, sólo se permite un cargo ejecutivo (secretaría ejecutiva) y unidades de apoyo técnico-administrativo para aquellas unidades que posean capacidad decisoria y carácter de naturaleza permanente.

4) Consejo. El consejo es un arreglo organizacional conformado por funcionarios, agentes y/o integrantes de proveniencia externa a la administración provincial. Los consejos cumplen funciones dentro de la jurisdicción donde fueron creados y sus miembros participan del mismo en carácter de ad-honorem. Estas unidades pueden tomar las denominaciones: (i) académico, (ii) consultivo, o (iii) asesor, siempre y cuando su objeto esté orientado a tales efectos. Pueden poseer funciones de asistencia, asesoramiento, preparación de informes y propuesta de políticas sectoriales en temáticas relacionadas a su jurisdicción de dependencia. La figura máxima toma la denominación de presidente. Se define una jerarquía equivalente a subsecretario y con posibilidad de depender de cualquiera de los tipos estructurales tradicionales provinciales (incluido el poder ejecutivo: gobernador). Para el caso de consejos de índole directiva (consejos directivos) puede preverse cierta forma de desagregación estructural (preferentemente en forma de secretaría ejecutiva).

5) Instituto. Para el caso de los institutos se busca una mayor independencia funcional de la jurisdicción de la cual depende la unidad. El objeto fundante de este tipo de unidades es el tratamiento de cuestiones de carácter estratégico en una amplia variedad de temas (políticos, económicos, culturales, etc.) y en interacción con una amplia variedad de actores (internacionales, interprovinciales, etc.). La cabeza del instituto es un órgano directivo colegiado de índole política. Puede formarse también un consejo directivo o directorio primado por la figura de un presidente y asistido por una secretaría ejecutiva para la ejecución de las acciones definidas. Es un tipo estructural de mayor complejidad que los anteriores y con un fuerte carácter de gobierno político. Tiene la capacidad de convenir tanto con municipios como con otros gobiernos provinciales, nacionales e internacionales. Puede además participar y proponer cuestiones inherentes a los proyectos legislativos en las temáticas que le son propias a su ámbito de incumbencia. Se le asigna la capacidad de realizar todo tipo de acuerdos con el objeto de lograr el financiamiento y distintos recursos de soporte a sus actividades y programas. Su jerarquía se establece en equivalencia no inferior a la de una dirección provincial. En cuanto a sus posibilidades de desagregación estructural, se permite la configuración de todas las subunidades necesarias para el cumplimiento de las cuestiones estratégicas que se le asignan.

6) Oficina Provincial. Las oficinas provinciales son tipos especiales cuyo objeto es la concentración y la coordinación de las unidades orgánicas ad-hoc con descentralización funcional. El objeto de estas unidades es la ejecución de políticas estratégicas. Este tipo de oficinas pueden diseñar, formular, desarrollar programas, planes y proyectos. Pueden además suscribir convenios con todo tipo de organismos nacionales, provinciales y municipales. Se estipula que su figura de máxima jerarquía se nombre como 'responsable'. La jerarquía equivale a aquella de una dirección provincial, con dependencia directa de un ministerio, secretaría o subsecretaría. Puede desagregarse en un conjunto de oficinas o unidades para la organización de su accionar.

7) Oficina. Este tipo estructural es utilizado para la ejecución de las funciones delegadas territorialmente por una Agencia o una Oficina Provincial. Poseen independencia funcional pero sus acciones están coordinadas y concentradas a través de las agencias u oficinas provinciales de las cuales dependen. Se prevén sus acciones en torno a la coordinación con municipios, y asociaciones barriales, sociales, políticas, gremiales, etc. Estas oficinas deben justificar su creación en carácter territorial o programático. Están además en capacidad de suscripción de convenios con organismos nacionales, provinciales y municipales. Elabora además normativas y documentos en materia de sus competencias. El titular se denomina como 'responsable' de la oficina. A nivel jerárquico equivale a una dirección de línea o a una jefatura de departamento. No se prevén esquemas de desagregación organizacional para este tipo de estructura.

8) Unidad. Es en esquema conformado por equipos de trabajo sin ningún arreglo funcional preestablecido. Son tipos organizacionales para la ejecución de acciones de alta especificidad y especialización temática. Se sugieren las figuras de 'coordinador' o de 'responsable de unidad' para su máxima autoridad. Se establece jerárquicamente como equivalente al menos a una dirección provincial. No se prevén capacidades de desagregación estructural para este tipo de estructuras. Ahora, se establecen diversos tipos de unidad: **(i)** de control de gestión, **(ii)** de planificación y control de gestión, **(iii)** de coordinación, **(iv)** de enlace, **(v)** de cooperación, y **(vi)** de ejecución.

4. Los enlaces operativos en el eje nación-provincia: estructuras tradicionales y ad-hoc para la cooperación, la coordinación y articulación de políticas públicas de orden nacional

Las estructuras operativas de la Administración Pública Nacional (APN) se encuentran establecidas en el marco normativo comprendido por la Ley de

Ministerios (Ley Nacional N° 22.520; texto ordenado por Decreto Nacional N° 438 del año 1992) y el Decreto Nacional N° 357 del año 2002, el cual define al organigrama de aplicación de la Administración Nacional Centralizada.

La Ley de Ministerios le encarga expresamente a la figura del jefe de gabinete y a los dieciséis ministros secretarios el despacho de todas las acciones relacionadas con la administración de los negocios de la Nación. Los dieciséis ministerios establecidos en esta ley, en orden preciso⁷, son los siguientes: **(1)** del interior y transporte; **(2)** de relaciones exteriores y culto; **(3)** de defensa; **(4)** de economía y finanzas públicas; **(5)** de industria; **(6)** de agricultura, ganadería y pesca; **(7)** de turismo; **(8)** de planificación federal, inversión pública y servicios; **(9)** de justicia y derecho humanos; **(10)** de seguridad; **(11)** de trabajo, empleo y seguridad social; **(12)** de desarrollo social; **(13)** de salud; **(14)** de educación; **(15)** de ciencia, tecnología e innovación productiva; y **(16)** de cultura.

Las funciones establecidas para este conjunto de ministerios son tanto de carácter político como ejecutivo. En cuanto a las funciones políticas y estratégicas, los ministros deben reunirse a requerimiento del Presidente de la Nación en Acuerdo de Gabinete Nacional para intervenir en la determinación de los objetivos políticos del gobierno, en la determinación de las políticas y estrategias a llevar a cabo a nivel nacional, y en la priorización y aprobación del conjunto de los planes, programas y proyectos que determina el Sistema Nacional de Planeamiento. En relación a las funciones ministeriales de orden ejecutivo y operativo, cada uno de los ministros secretarios posee la capacidad de proponer al poder ejecutivo nacional la configuración y el diseño de la estructura orgánica del ministerio a su cargo.

Asimismo, cada ministro tiene la facultad de planificar, incorporar y de gestionar los recursos y las capacidades humanas necesarias para la administración y la gestión de las estructuras bajo su responsabilidad.

Cabe destacar, que esta ley promueve expresamente, para todos los asuntos de interés compartido, la coordinación, integración y armonización de las acciones de

⁷ Este orden importa en la formalización de las suscripciones ministeriales para los casos que den origen a resoluciones conjuntas.

políticas públicas generales y sectoriales entre los diversos ministerios que conforman la APN. De todo esto se revela el mandato que recae en cada uno de los ministros secretarios a la hora de planificar, diseñar y configurar las estructuras operativas a su cargo. No solamente deben considerarse en estas actividades los requerimientos políticos y estratégicos generales y particulares, sino que también tienen que tenerse en cuenta los aspectos de integración operativa a la hora de ejecutar políticas y acciones de responsabilidad compartida entre las diversas carteras ministeriales de la APN. Los diseños institucionales que promuevan y prevean la articulación interjurisdiccional con un conjunto tan variado, heterogéneo y numeroso de actores presentan desafíos importantes al momento del establecimiento de las estructuras operativas y del consecuente armado de los equipos de administración y de gestión de las mismas.

Asimismo, la Ley de Ministerios le asigna a cada ministro secretario la facultad de organizar la división del trabajo de su cartera ministerial mediante la creación de un conjunto de secretarías y subsecretarías. No determina esta ley restricciones en cuanto al número de secretarías y subsecretarías en cada ministerio. Las funciones y las competencias de la desagregación funcional ministerial deben ser determinadas por decreto nacional. Este tipo de decreto se transforma entonces en la primera instancia relacionada al diseño operativo de las acciones ministeriales en el ámbito del poder ejecutivo nacional.

El Decreto Nacional N° 357 del año 2002 (en su versión actualizada) aprueba el organigrama actual de la Administración Pública Nacional (APN) hasta la desagregación del nivel jerárquico correspondiente a las Subsecretarías. Asimismo, se explicitan en este decreto los objetivos, misiones y funciones de las diversas unidades organizativas de los ministerios, secretarías y subsecretarías nacionales. Además, se establecen todos los ámbitos jurisdiccionales en los que ejercerán sus acciones los diversos organismos desconcentrados y descentralizados de la APN.

Este decreto entiende la búsqueda de una configuración organizativa de los niveles políticos de acuerdo a principios de racionalidad y eficiencia con el objeto último de dar respuesta adecuada a las múltiples demandas de las sociedad argentina moderna. Es intención explícita que este ordenamiento organizacional responda

asimismo a criterios de flexibilidad, adaptabilidad y dinamismo frente a los desafíos que plantean las cuestiones sociales en la actualidad. Este entramado institucional se centra además en un diseño racional para facilitar y promover la coordinación y la articulación entre las diversas áreas de conducción política y gestión operativa que conforman al sistema administrativo-organizacional de la Administración Pública Nacional. Es en este mismo espíritu de planificación, coordinación y articulación de las acciones tendientes a encarar y resolver las cuestiones sociales que se crea en el ámbito de la Presidencia de la Nación al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

La jefatura de gabinete

En relación a la coordinación general de las acciones operativas de la APN, las responsabilidades y las funciones al efecto recaen en la jefatura de gabinete. Las funciones principales de la jefatura de gabinete se encuentran establecidas en el capítulo cuarto de la Constitución Nacional. La figura del jefe de gabinete representa al administrador general de país. Es en el jefe de gabinete en quien recae la responsabilidad administrativa y por ende operativa de la administración pública nacional. La función operativa principal del jefe de gabinete es la de coordinar (y controlar) las actividades de los distintos ministerios del poder ejecutivo nacional, con el objeto de programar las acciones estratégicas del gobierno nacional y de lograr al mismo tiempo una articulación coherente y eficaz del conjunto ministerial.

Otra de las funciones inherentes al jefe de gabinete es la de establecer las políticas de recursos humanos para la APN. Estas políticas deben asegurar el desarrollo de las capacidades humanas de los agentes en la carrera administrativa nacional. Esta atribución, le asigna al jefe de gabinete un rol central en la promoción de la eficacia, eficiencia y productividad de las actividades operativas de los organismos de la APN.

De forma similar, la ley de ministerios le asigna a la jefatura de gabinete la misión de aprobar las estructuras administrativas –correspondientes al primer nivel operativo– de los ministerios y de los organismos descentralizados. Además, el jefe de gabinete

tiene la facultad de intervenir en los planes de acción de las sociedades del estado, los entes autárquicos, los organismos descentralizados y los organismos desconcentrados del ámbito nacional.

Es por todo esto, que la jefatura de gabinete se vislumbra como el nodo más relevante del entramado operativo del gobierno nacional.

Los Ministros Secretarios

La Ley de Ministerios encarga a la totalidad de los ministros secretarios un conjunto de funciones relacionadas tanto con los aspectos políticos como operativos.

Entre las funciones operativas compartidas entre todos los ministros, independientemente de cuales sean sus órbitas sectoriales, se hallan las de ejecutar los planes, los programas y los proyectos de sus áreas de competencia según las directivas que les imparta el poder ejecutivo nacional. Es decir que, además de las acciones inherentes de asistencia política, planificación estratégica y soporte institucional, deben los ministerios estar organizados de tal manera de poder ejecutar los planes y los programas que le indique el jefe de gabinete de acuerdo a la visión de conjunto que este tiene del avance coordinado en la implementación de las políticas públicas de orden nacional. Esto implica no solamente el logro de un diseño institucional abarcativo, flexible y especializado en cada estructura ministerial, sino que también significa la implementación de acciones de preparación, capacitación y despliegue de los recursos técnicos y operativos en los momentos que estos sean requeridos. Es decir, que importan para las acciones operativas no solamente las habilidades para el diseño normativo y administrativo de las estructuras ministeriales, sino que también es fundamental la capacidad de incubar y de movilizar las capacidades humanas que son en definitiva las ejecutoras de la acción pública coordinada y eficiente. El jefe de gabinete descansa entonces en las capacidades institucionales y humanas latentes de los organismos ministeriales para la ejecución y el despliegue territorial de las políticas del gobierno nacional.

El Ministerio del Interior y Transporte

Las competencias en torno a las funciones de enlace operativo provincial del Ministerio del Interior y Transporte según se encuentran establecidas en la Ley de Ministerios son las siguientes: **(a1)** entender en las relaciones y en el desenvolvimiento con los gobiernos de las provincias, **(a2)** intervenir en la elaboración de la legislación nacional cuando sea necesaria la coordinación de normas federales y provinciales, **(a3)** participar en la evaluación de la estructura económica-financiera de los estados provinciales para estar en condiciones de asistir a los mismos, **(a4)** entender en la implementación y en la coordinación de programas y acciones tendientes a fomentar las descentralización de la ejecución de las políticas públicas en el orden municipal, **(a5)** intervenir en los regímenes jurídicos de las aguas de los ríos interprovinciales y sus efluentes, **(a6)** promover la formación de núcleos de población en zonas de baja densidad y de interés geoestratégico, **(a7)** intervenir en el desarrollo de las zonas y áreas de frontera en relación a su competencia, **(a8)** armonizar y optimizar el funcionamiento de las regiones provinciales para el desarrollo económico y social⁸, **(a9)** coordinar y ejecutar las acciones las acciones de defensa civil, **(a10)** colaborar con entes provinciales en la elaboración de políticas de protección frente a desastres naturales o causados por el hombre, **(a11)** registrar y sistematizar los datos relativos al Sistema Nacional de la Seguridad Vial provenientes de las jurisdicciones locales, **(a12)** elaborar y ejecutar la política nacional de transporte aéreo, fluvial, marítimo y terrestre, **(a13)** habilitar, fiscalizar puertos e instalaciones en vías navegables, **(a14)** regular y coordinar los sistemas de transporte terrestre, marítimo y fluvial, y **(a15)** participar en la coordinación de las tareas de los actores públicos y privados de la actividad portuaria.

En relación a los enlaces operativos provinciales establecidos por el decreto nacional N° 357 del año 2002 encontramos lo que sigue.

En la *Subsecretaría de Coordinación*: **(c1)** gestionar la asignación y la supervisión de la ejecución de los fondos provenientes de las fuentes multilaterales de crédito con

⁸ Artículo 124 de la Constitución Nacional

destino a la reforma de los sectores públicos provinciales y municipales, **(c2)** asistir al ministro en la administración del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional para la atención de emergencias y desequilibrios financieros en las provincias.

La **Secretaría de Provincias** propone: **(b1)** promover políticas públicas en el nivel federal y regional tendientes a la armonización con las políticas definidas en el orden del gobierno nacional, **(b2)** promover acuerdos y pactos federales de forma de fomentar una mayor coordinación en la implementación de políticas nacionales, provinciales, municipales y regionales, **(b3)** intervenir en el análisis de los proyectos de legislación nacional en los que se haga necesario coordinar las normas nacionales con las provinciales, **(b4)** participar en un conjunto diverso de actividades que involucren a las relaciones interprovinciales, **(b5)** participar en las actividades político-institucionales que en el marco de la Constitución Nacional y las formas federales de gobierno el gobierno nacional desarrolle con los gobiernos provinciales, **(b6)** diseñar y coordinar planes y acciones de índole económica con los gobiernos provinciales, **(b7)** asesorar a los gobiernos provinciales en la formulación y la gestión de proyectos de alcance federal, **(b8)** coordinar en forma conjunta con los ministerios de economía y de producción el desarrollo de programas y políticas de asistencia a las provincias, **(b9)** proponer planes, programas y proyectos socio-económicos referidos a las temáticas regionales y de las provincias, **(b10)** intervenir en la evaluaciones técnicas de las asignaciones a las provincias provenientes del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, **(b11)** proponer medios tendientes a la formulación y a la ejecución de políticas nacionales de descentralización, **(b12)** coordinar políticas públicas inherentes a las acciones de regionalización de las provincias⁹, **(b13)** coordinar políticas públicas relacionadas a las iniciativas de desarrollo regional¹⁰, **(b14)** implementar un sistema de evaluación de las condiciones socio-económicas e institucionales de las provincias argentinas, **(b15)** asistir a la Secretaría de Asuntos Políticos en la promoción de la reforma política en los niveles provinciales, **(b16)** intervenir en la diagramación de los regímenes jurídicos de las aguas de los ríos interprovinciales y de sus afluentes

⁹ Conforme al artículo 124 de la Constitución Nacional

¹⁰ Idem

La *Secretaría de Interior* propone: **(b17)** entender en el Consejo Federal de Población, **(b18)** asistir a los gobiernos provinciales en el diagnóstico de sus problemas migratorios y poblacionales a medida de su requerimiento, **(b19)** coordinar acciones con organismos provinciales y municipales acciones para mejorar los servicios de la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas, **(b20)** coordinar acciones con organismos provinciales y municipales para mejorar los servicios de la Dirección Nacional de Migraciones. En la *Subsecretaría del Interior* se estipula: **(c3)** mantener vinculaciones con organismos provinciales y municipales que produzcan información sobre variables demográficas y migratorias.

En la Secretaría de Asuntos Políticos se busca: **(b21)** realizar en forma conjunta y coordinada con los gobiernos provinciales, actividades de capacitación para el fomento del federalismo a través del Instituto Nacional de Capacitación Política.

En la *Secretaría de Asuntos Municipales* tenemos: **(b22)** asistir a las provincias en la descentralización de funciones a los municipios. A nivel de la *Subsecretaría de Gestión Municipal* se busca: **(c4)** diseñar , proponer y ejecutar acciones tendientes a la integración regional de los municipios en coordinación con los organismos provinciales de enlace correspondientes.

En la *Secretaría de Transporte* observamos lo que sigue: **(b23)** participar según sus competencias en Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional creado por la Ley Nacional N° 24.855¹¹. Al nivel de la *Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables* tenemos: **(c5)** dirigir y coordinar el funcionamiento de la Comisión de Coordinación Interjurisdiccional del Programa Hidrovía Paraguay-Paraná. En el ámbito de la *Subsecretaría de Transporte Ferroviario* observamos: **(c6)** participar en consultas, reuniones técnicas y negociaciones con las autoridades de transporte ferroviario provinciales. En el caso de la *Subsecretaría de Transporte Automotor* tenemos: **(c7)** participar en consultas, reuniones técnicas y negociaciones con las autoridades de transporte automotor provinciales. Para la *Subsecretaría de Regulación Normativa del Transporte* encontramos: **(c8)** asistir en la coordinación de las relaciones con los organismos provinciales competentes para contribuir a desarrollo de las estrategias

¹¹ Ley de Desarrollo Regional y Generación de Empleo.

nacionales de regulación en materia de compensaciones tarifarias de transporte, **(c9)** asistir en la coordinación de las relaciones con los organismos provinciales competentes con fines de identificar instrumentos, programas y proyectos para contribuir a la política y a la estrategia nacional de transporte. Por su parte en la *Subsecretaría de Gestión Administrativa del Transporte* tenemos: **(c10)** asistir al secretario en el fortalecimiento de los lineamientos estratégicos de la Secretaría mediante la articulación de acciones con los gobiernos provinciales y municipales.

Este ministerio actúa de marco jurisdiccional de los siguientes entes descentralizados y sociedades del estado: **(A)** la Agencia Nacional de Seguridad Vial, **(B)** la Dirección Nacional de Migraciones, **(C)** la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas (RENAPER), **(D)** la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), **(E)** la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT), **(F)** el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, **(G)** la Junta de Investigaciones de Accidentes de Aviación Civil, **(H)** la Administración de Infraestructuras Ferroviarias SE, **(I)** la Operadora Ferroviaria SE, **(J)** la Administración General de Puertos SE, **(K)** el Ferrocarril General Belgrano, y **(L)** la Sociedad Operadora Ferroviaria.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Las funciones de enlace operativo provincial establecidas en la ley de ministerios para este organismo son las siguientes: **(a1)** entender desde el punto de vista de la política exterior y en coordinación con los organismos provinciales pertinentes en el desarrollo de procesos de integración física con los países limítrofes, **(a2)** intervenir en la elaboración de políticas de desarrollo de zonas y áreas de frontera. Vemos que para el caso de la provincia de Buenos Aires estas dos funciones de enlace operativo no aplican, ya que la provincia no comparte fronteras físicas con Estados extranjeros.

En relación a los enlaces operativos con las provincias según lo establecido por el decreto nacional N° 357 del año 2002 encontramos lo siguiente.

A nivel de la *Subsecretaría de Relaciones Institucionales* tenemos: **(c1)** entender en la coordinación institucional entre el Ministerio y los organismos y autoridades de los gobiernos provinciales y municipales. Para la *Subsecretaría de Política Latinoamericana* encontramos: **(c2)** desarrollar las acciones necesarias para profundizar el proceso de integración política con los países latinoamericanos en coordinación con los organismos provinciales, regionales y municipales. En la *Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales* encontramos: **(b1)** entender en toda negociación entre las autoridades provinciales y los representantes de terceros países que implique alguna obligación de garantías por parte del Estado Nacional.

El Ministerio de Defensa

La única función de enlace operativo provincial inferida en la ley de ministerios para este organismo es: **(a1)** intervenir en las políticas relativas a la actividad productiva de la industria de la defensa. Este caso tiene relevancia únicamente para las provincias en las cuales la industria de la defensa presenta una participación apreciable en la economía provincial. El núcleo del complejo industrial militar en la Argentina se compone de los astilleros Tandano y Almirante Storni (ambos en la ciudad autónoma de Buenos Aires), la fábrica argentina de aviones FadeA emplazada en la provincia de Córdoba; y Fabricaciones Militares que posee dos fábricas en la provincia de Córdoba, una en la provincia de Santa Fé y otra en la provincia de Buenos Aires¹². Por este motivo no consideramos relevante a la industria bélica bonaerense y por ende no creemos necesario el análisis de los enlaces operativos entre el gobierno provincial y el ministerio de defensa para esta clase de cuestiones.

En relación a los enlaces operativos previstos para la articulación con las provincias por el decreto nacional N° 357 del año 2002 encontramos una única opción de

¹² Fuente: Secretaria de Comunicación Pública de la Presidencia de la Nación;
<http://www.prensa.argentina.ar/2014/04/28/49548-rossi-encabezo-el-encuentro-de-negocios-para-la-industria-de-la-defensa.php>

enlace en la *Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias*: **(b1)** efectuar el planeamiento de las acciones y medidas de asistencia a los entes provinciales para enfrentar casos de desastres naturales o causados por el hombre como también a casos derivados de actividades ilícitas en los que se tenga competencia.

Este ministerio obra de ámbito jurisdiccional de los siguientes entes descentralizados: **(A)** el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAFPRPM), **(B)** el Servicio Meteorológico Nacional, **(C)** el Instituto Geográfico Nacional, **(D)** la Construcción de Viviendas para la Armada (COVIARA), y **(E)** la Dirección General de Fabricaciones Militares.

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Las funciones de enlace operativo con las provincias explicitados en la ley de ministerios para este organismo son los que se detallan a continuación: **(a1)** asistir al presidente y al jefe de gabinete en las relaciones económicas, financieras y fiscales con las provincias, **(a2)** coordinar y generar propuestas relacionadas a los sistemas y mecanismos de protección de usuarios y consumidores, **(a3)** generar y ejecutar la política comercial interna en relación a la defensa de la competencia, y **(a4)** entender en la fiscalización de las normas de comercialización del sector agropecuario¹³.

En relación a los enlaces operativos provinciales derivados del decreto nacional N° 357 del año 2002 encontramos lo que sigue.

En la *Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo* tenemos: **(b1)** diseñar programas de capacitación y de asistencia técnica orientados a organismos provinciales para una aplicación más efectiva de la política económica nacional, **(b2)** ejecutar la consolidación de estadísticas de recursos y gasto público a nivel provincial y municipal. Al nivel de la *Subsecretaría de Comercio Interior* observamos:

¹³ Atribuciones de la ex Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario

(c1) promover la articulación de las políticas de comercio interior con los gobiernos provinciales.

La *Secretaría de Comercio* a su vez es la autoridad de aplicación de las siguientes leyes nacionales: **(i)** ley N° 22.802 de Lealtad Comercial, **(ii)** ley N° 19.227 de Mercados de Interés Nacional, **(iii)** ley N° 19.511 de Metrología Legal, **(iv)** ley 24.240 de Defensa del Consumidor, **(v)** ley 20.680 de Abastecimiento, **(vi)** ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia, y **(vii)** ley N° 25.065 de Tarjetas de Crédito. Asimismo, esta Secretaría establece: **(b3)** promover la articulación de las políticas de comercio con los gobiernos provinciales.

En la *Secretaría de Hacienda* tenemos: **(b4)** entender en la definición de las necesidades de financiamiento de las provincias por la que se originen o puedan originarse obligaciones de pago, **(b5)** coordinar los aspectos contables entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, **(b6)** ejercer la conducción de todas las vinculaciones fiscales, económicas y financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, **(b7)** coordinar de acuerdo a sus competencias la asistencia a las provincias. Al nivel de la *Subsecretaría de Relaciones con Provincias* tenemos: **(c2)** coordinar todos los aspectos que tengan relación con el apoyo institucional del gobierno nacional a las políticas fiscales y de desarrollo económico de las provincias, **(c3)** proponer a las provincias y a los municipios instrumentos de financiamiento apropiados para la implementación de programas fiscales, financieros y de apoyo al desarrollo económico, **(c4)** coordinar la implementación de un banco de datos fiscales, económicos, financieros y sociales sobre las provincias y municipios, **(c5)** accionar como unidad ejecutora de los proyectos del fortalecimiento institucional para la capacidad productiva de las provincias y los municipios en todo lo relacionado con cuestiones financieras, fiscales y presupuestarias, **(c6)** coordinar las políticas fiscales, económica y financieras entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales, midiendo al mismo tiempo los impactos sociales de estas políticas, **(c7)** diseñar y gestionar el sistema de información sobre la gestión provincial y municipal con el objeto de integrar esa información a las cuentas nacionales, **(c8)** efectuar el seguimiento y la evaluación de los sistemas financieros de los estados provinciales, **(c9)** efectuar el seguimiento y la evaluación

de la infraestructura productiva de las provincias, **(c10)** realizar el seguimiento y la evaluación de los procesos de desregulación y privatización en las provincias, **(c11)** intervenir el examen y en la resolución de las controversias económicas, financieras y/o fiscales entre el estado nacional y las provincias, **(c12)** coordinar las posibilidades de asistencias y cooperación internacional y nacional, bilateral y multilateral disponibles para las provincias en apoyo de sus políticas económicas, financieras y fiscales, **(c13)** conveniar con las provincias para el desarrollo de programas y proyectos con relación a las competencias de la subsecretaría, **(c14)** participar en la instrumentación del régimen de coparticipación federal de impuestos en conjunto con los organismos provinciales pertinentes, **(c15)** participar en el control y el seguimiento de las normativas relacionadas al régimen de coparticipación federal de impuestos con las provincias, **(c16)** promover las acciones de coordinación de las políticas de endeudamiento del gobierno nacional en relación a los gobiernos provinciales y municipales, y **(c17)** realizar el seguimiento de la incidencia que presentan los endeudamientos provinciales y municipales en sus finanzas públicas.

Este ministerio es marco jurisdiccional del accionar de los siguientes entes descentralizados y empresas del estado nacional: **(A)** la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), **(B)** la Comisión Nacional de Valores, **(C)** el Tribunal Fiscal de la Nación, **(D)** la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), **(E)** el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, **(F)** la Casa de la Moneda SA, **(G)** el Banco de la Nación Argentina, **(H)** el Banco Hipotecario SA, **(I)** el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), **(J)** el Fondo de Capital Social, y **(K)** Intercargo SA.

El Ministerio de Industria

No existen funciones de enlace operativo provincial expresamente estipuladas en la ley de ministerios para este organismo.

Ahora, en relación a las instancias de enlaces operativos provinciales según el decreto nacional N° 357/02 tenemos que:

La *Secretaría de Industria* promueve: **(b1)** la articulación de políticas industriales con los gobiernos provinciales.

La *Subsecretaría de Política y Gestión de la Pequeña y Mediana Empresa y del Desarrollo Regional* establece: **(c1)** contribuir en la consolidación y la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en los polos productivos locales a lo largo del país a través de la extensión de la *Red de Agencias de Desarrollo Productivo*¹⁴.

En cuanto a los entes y organismos descentralizados de la APN, el ministerio supervisa y fiscaliza el accionar de **(A)** el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI), **(B)** el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), y **(C)** el Consejo Nacional de Normas, Calidad y Certificación.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

No existen funciones de enlace operativo provincial expresamente indicadas en la ley de ministerios para este organismo.

Con respecto a las instancias de enlaces operativos con las provincias establecidos en el decreto nacional N° 357/02 observamos lo que sigue.

La *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca* define: elaborar y ejecutar planes, políticas y programas de producción, comercialización tecnología, calidad y sanidad en coordinación y conciliación con los gobiernos provinciales **(b1)** en materia agropecuaria, **(b2)** en materia pesquera, **(b3)** en materia forestal, **(b4)** en materia agroindustrial, y **(b5)** en materia agroenergética; **(b6)** entender en la aplicación del Régimen para la Recuperación, Fomento y Desarrollo de la Actividad Caprina¹⁵, **(b7)**

¹⁴ El Reglamento para la instalación y puesta en marcha de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo se estipula en la Disposición 114/2006 del Ministerio de Industria.

¹⁵ Establecido mediante la Ley Nacional N° 26.141. El artículo 11° de esta ley estipula la incorporación de un

entender en la aplicación de la Ley de Recuperación de la Ganadería Ovina¹⁶. La *Subsecretaría de Agricultura* establece: **(c1)** asistir a la secretaría en las relaciones con las provincias en cuestiones de producción agrícola. La *Subsecretaría de Ganadería* establece: **(c2)** asistir a la secretaría en las relaciones con las provincias en cuestiones de producción ganadera. La *Subsecretaría de Lechería* establece: **(c3)** asistir a la secretaría en las relaciones con las provincias en cuestiones de producción lechera. La *Subsecretaría de Pesca y Acuicultura* define: **(c4)** asistir al Consejo Federal Pesquero¹⁷ en el otorgamiento de los permisos de pesca, la propuesta de zonas o épocas de veda y la delimitación de áreas de pesca. La *Subsecretaría de Agregado de Valor y Nuevas Tecnologías* busca: **(c5)** asistir a la secretaría en la representación ante la Comisión Nacional de Alimentos¹⁸, **(c6)** asistir en la aplicación y en el contralor del Régimen Legal para las Indicaciones Geográficas y Denominaciones de Origen de Productos Agrícolas y Alimentarios¹⁹.

En el ámbito de la *Secretaría de Agricultura Familiar*, la *Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional* establece: **(c7)** asistir a la secretaría en las instancias de diálogo con las áreas provinciales que traten cuestiones de agricultura familiar.

La *Secretaría de Coordinación Político Institucional y Emergencia Agropecuaria* establece: **(b8)** asistir al ministro en la coordinación político-institucional con los organismos y autoridades provinciales y municipales para asegurar la coherencia y el fortalecimiento de las estrategias jurisdiccionales, **(b9)** intervenir en todos los acuerdos y convenios que las distintas estructuras ministeriales suscriban con los organismos y autoridades provinciales y municipales. La *Subsecretaría de Coordinación Política* propone: **(c8)** asistir a la secretaría en la evaluación de los

representante provincial en la Comisión Asesora Técnica (CAT) para las provincias que adhieran al régimen.
¹⁶ Ley Nacional N° 25.422. Las provincias que adhieran al régimen establecido por esta ley tendrán derecho a incorporar un representante en la omisión Asesora Técnica del Régimen para la Recuperación de la Ganadería Ovina (CAT).

¹⁷ Creado por el artículo 8° de la Ley Nacional N° 24.922 que establece el Régimen Federal de Pesca. Este consejo federal está presidido por el Secretario de Pesca y está integrado por un representante por cada una de las provincias con litoral marítimo (además de un número de funcionarios de diversas áreas del estado nacional). Las funciones y misiones de este consejo son de carácter regulatorio de la actividad pesquera.

¹⁸ Creada mediante el artículo 5° del Decreto Nacional N° 815/1999. En el artículo 7° de este decreto se invita a las provincias y a gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires a designar un total de 3 miembros para la representación regional de las provincias en el consejo.

¹⁹ Este régimen fue creado por la Ley Nacional N° 25.380. Las provincias deben realizar un informe técnico sobre el debido cumplimiento de los requisitos de los solicitantes de la Denominación de Origen (artículo 7°).

resultados los programas, planes y políticas del ministerio y optimizar la gestión de los mismos en coordinación con los organismos provinciales y municipales correspondientes, y **(c9)** incentivar el trabajo conjunto entre universidades, institutos de investigación, asociaciones de productores, gobiernos provinciales y gobiernos municipales.

Los entes y organismos descentralizados y desconcentrados de la administración pública nacional bajo la órbita jurisdiccional del ministerio son: **(A)** el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), **(B)** el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), **(C)** el Instituto Nacional de Semillas (INASE), **(D)** el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), y **(E)** el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV).

El Ministerio de Turismo

Las funciones de enlace operativo provincial explicitadas en la ley de ministerios para este organismo son: **(a1)** fomentar los programas de turismo social en la Unidad Turística de Chapadmalal, **(a2)** entender en la aplicación de la Ley Nacional de Turismo N° 25.997 y **(a3)** ejercer las relaciones institucionales con los organismos públicos provinciales referidos a la actividad turística.

En relación a los enlaces operativos con las provincias definidos expresamente en el decreto nacional N° 357/02 identificamos lo siguiente.

La *Secretaría de Turismo* establece: **(b1)** entender en las relaciones institucionales del ministerio con las áreas respectivas en los ámbitos provinciales.

La *Subsecretaría de Promoción Turística Nacional* insta a: **(b2)** proponer al secretario el Plan Anual de Acciones Promocionales con objeto de apoyar la comercialización de destinos y productos turísticos en colaboración con los sectores específicos provinciales y municipales, **(b3)** proponer al secretario el otorgamiento de apoyos económicos a entidades públicas para la realización de acciones

promocionales de turismo interno, y **(b4)** proponer al secretario la realización de convenios con entidades públicas para la promoción turística.

Además, este ministerio funciona como marco jurisdiccional de: **(A)** el Instituto Nacional de Promoción Turística y de **(B)** la Administración de Parques Nacionales.

El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

Las funciones de enlace operativo provincial identificadas en la ley de ministerios son: **(a1)** entender en la elaboración de normas de regulación de las licencias de servicios públicos (en el ámbito de su competencia) que sean otorgadas por las provincias cuando exista convenio de por medio, **(a2)** entender en la coordinación y fiscalización de la ejecución de los planes de vivienda y del planeamiento urbano de las provincias y los municipios, **(a3)** entender en la construcción, administración y conservación de los servicios de obras sanitarias en las provincias que se acojan por convenios, y **(a4)** intervenir en las cuestiones de usos y efectos de las aguas provinciales en las jurisdicciones federales.

En el decreto nacional N° 357 del año 2002 (texto actualizado) se hace referencia a que las misiones, funciones y objetivos institucionales asignados a este ministerio se encuentran enumerados en el decreto nacional N° 27 del año 2003. Las instancias de enlaces operativos provinciales derivadas de este decreto son las que siguen.

En la *Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública* tenemos: **(c1)** delinear conjuntamente con los organismos provinciales pertinentes la Política y la Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial de la República Argentina, diseñar y proponer junto a los organismos provinciales competentes -en el marco de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial- las estrategias y proyectos de: **(c2)** organización del territorio, **(c3)** integración territorial nacional e internacional, **(c4)** regionalización, y **(c5)** desarrollo y ordenamiento urbano, rural y ambiental, y **(c6)** elaborar en conjunto con las provincias y los organismos provinciales pertinentes los documentos técnicos para la implementación de los planes, proyectos, programas y estrategias de infraestructura y de equipamiento.

En la órbita de la Secretaría de Obras Públicas y en particular en la *Subsecretaría de Obras Públicas* encontramos: **(c7)** celebrar convenios con las provincias y los municipios en todo lo relacionado a su ámbito de injerencia. La *Subsecretaría de Coordinación de Obra Pública Federal* propone: **(c8)** articular las relaciones de la Secretaría de Obras Públicas con los gobiernos provinciales de manera de lograr la coherencia y el fortalecimiento de los lineamientos estratégicos de la política de obra pública nacional, y **(c9)** celebrar convenios con las provincias y los municipios en las acciones inherentes a su competencia. La *Subsecretaría de Recursos Hídricos* establece: **(c10)** celebrar convenios con las provincias para el desarrollo de programas de obra pública hidráulica, de saneamiento y de concesión de obras. En relación al instrumento de financiamiento establecido a través del Fideicomiso de Infraestructura Hídrica y los convenios provinciales al efecto, se establece la evaluación y/o ejecución de proyectos de: **(c11)** infraestructura de obras hídricas, **(c12)** recuperación de tierras productivas, **(c13)** mitigación de inundaciones en zonas rurales y peri urbanas, y **(c14)** avenimiento y protección de infraestructura en zonas rurales y peri urbanas. Además encontramos: **(c15)** la evaluación y/o ejecución de las obras de emergencia solicitadas por las provincias a financiarse mediante la Tasa de Infraestructura Hídrica. En la *Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda* tenemos: **(c16)** asistir a las autoridades de aplicación en el cumplimiento de los objetivos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) que forma parte del Sistema Federal de la Vivienda, establecido mediante la Ley Nacional N° 24.464, y **(c17)** coordinar las acciones del Consejo Nacional de la Vivienda (CNV).

En cuanto a la *Secretaría de Minería*, no encontramos acciones de enlace.

Para la *Secretaría de Energía* tenemos: **(b1)** entender en la elaboración, propuesta y ejecución de la Política Energética Nacional en coordinación con las jurisdicciones provinciales.

Por su parte, la Secretaría de Comunicaciones presenta: **(b2)** asistir al ministro en la supervisión de las acciones de la Comisión Nacional de Comunicaciones.

Además, este ministerio es el ámbito jurisdiccional en el que actúan diversos organismos y entes desconcentrados de la Administración Pública Nacional. En la esfera de la *Secretaría de Obras Públicas* actúan: **(A)** el Organo de Control de Concesiones Viales, **(B)** el Tribunal de Tasaciones de la Nación, **(C)** el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, **(D)** el Organismo Regulador de Seguridad de Presas, **(E)** el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, y **(F)** la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. En el ámbito de la *Subsecretaría de Obras Públicas*: **(G)** la Dirección Nacional de Vialidad. En el espacio de la *Secretaría de Minería*: **(H)** el Servicio Geológico Minero Argentino. En el entorno de la *Secretaría de Energía*: **(I)** el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), **(J)** el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), **(K)** la Nucleoeléctrica Argentina SA, **(L)** la Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A., **(M)** la Unidad Especial Sistema de Transmisión Yacyretá, **(N)** la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA), y **(O)** la Entidad Binacional Yacyretá. En el ámbito de la *Secretaría de Comunicaciones*: **(P)** la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC).

El Ministerio de Justicia y Derecho Humanos

Las funciones operativas orientadas a las provincias identificadas en la ley de ministerios para este caso son las siguientes: **(a1)** organizar el intercambio de información sobre antecedentes judiciales en el territorio nacional, y **(a2)** entender en la compilación y en la sistematización de la legislación y jurisprudencia provincial.

En relación a las instancias de enlace operativo con las provincias según se establecen en el decreto nacional N° 357 del año 2002 encontramos lo siguiente.

En la *Secretaría de Justicia* encontramos que para la *Subsecretaría de Relaciones con el Poder Judicial y Asuntos Penitenciarios* se establece: **(c1)** asistir al secretario de justicia en la coordinación de las acciones con los servicios penitenciarios provinciales, **(c2)** coordinar las acciones del Consejo Federal Penitenciario, y **(c3)** conveniar con las provincias que lo soliciten para brindarles asesoramiento y asistencia técnica en temas de arquitectura penitenciaria.

En la *Secretaría de Derechos Humanos* encontramos: **(b1)** coordinar las acciones del Consejo Federal de Derechos Humanos, **(b2)** entender activamente en los asuntos de derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, comunitarios y de incidencia colectiva conjuntamente con organismos provinciales y municipales

Este ministerio conforma el ámbito jurisdiccional de referencias para los siguientes organismos desconcentrados de la Administración Pública Nacional: **(A)** el Archivo Nacional de la Memoria, **(B)** el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), **(C)** la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, **(D)** el Centro Nacional para la Promoción de los Derechos Humanos (CIPDH), y **(E)** la Unidad de Información Financiera.

El Ministerio de Seguridad

La ley de ministerios explicita las siguientes funciones operativas provinciales para este ministerio: **(a1)** coordinar las funciones y las jurisdicciones de las fuerzas policiales nacionales (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria) con las fuerzas provinciales, **(a2)** supervisar las acciones de las fuerzas policiales de acuerdo a la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, **(a3)** entender en la coordinación de acciones para la resolución de situaciones extraordinarias y de emergencia que puedan suscitarse en el territorio nacional.

Con respecto a los enlaces operativos con las provincias según se establecen en el decreto nacional N° 357 del año 2002 encontramos lo siguiente.

La *Secretaría de Seguridad* estipula: **(b1)** conducir es sistema policial y de seguridad de acuerdo a la Ley Nacional N° 24.059²⁰, **(b2)** coordinar la intervención de las fuerzas y la implementación de acciones en forma directa con los municipios, **(b3)** implementar actividades interprovinciales de coordinación para la elaboración de

²⁰ Esta es la Ley de Seguridad Interior. En el artículo 7° de la ley se establece que los gobernadores de las provincias que adhieran a la ley forman parte del Sistema de Seguridad Interior.

políticas comunes para la protección civil, y **(b4)** coordinar el Sistema Federal de Emergencias (SIFEM)²¹. La *Subsecretaría de Políticas de Seguridad e Intervención Territorial* propone: **(c1)** establecer mecanismos de coordinación y de articulación de esfuerzos con las fuerzas de seguridad de las provincias. La *Subsecretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes* establece: **(c2)** asistir al secretario en la implementación de acciones preventivas y de estímulo para el desarrollo de las infraestructuras provinciales de respuesta a las emergencias.

Las entidades descentralizadas que están relacionadas al marco jurisdiccional de este ministerio son: **(A)** la Policía Federal Argentina, **(B)** la Prefectura Naval Argentina, **(C)** la Gendarmería Nacional, **(D)** la Policía de Seguridad Aeroportuaria, **(E)** la Dirección Nacional de Derechos Humanos, **(F)** el Consejo de Seguridad Interior, y **(G)** la Caja de Retiro, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Las funciones operativas orientadas a las provincias según se explicitan en la ley de ministerios para este organismo son: **(a1)** entender en la reglamentación, control y auditoria de los programas de empleo y capacitación laboral que hayan sido descentralizados a las provincias y a los municipios, **(a2)** aplicar criterios de descentralización para la formulación, gestión, supervisión y auditoria de planes y políticas de capacitación laboral en un marco de desarrollo local, y **(a3)** entender en la armonización y en la coordinación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) con los regímenes provinciales y municipales.

Con respecto a las instancias de enlace operativo provincial estipuladas en el decreto nacional N° 357 del año 2002 encontramos lo siguiente.

²¹ Creado por Decreto Nacional N° 1250/1999. Este decreto establece que el presidente del Gabinete de Emergencias (GADE) podrá realizar convenios y acuerdos de cooperación con los gobiernos provinciales y municipales.

En el nivel de la *Secretaría de Trabajo* se observa: **(b1)** ejercer la secretaría permanente del Consejo Federal del Trabajo. Por su parte, la *Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social* establece: **(c1)** coordinar con las jurisdicciones provinciales acciones tendientes al cumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social.

La *Secretaría de Empleo* define: **(b2)** construir una *Red Federal de Servicios de Empleo* y **(b3)** gestionar el Fondo Nacional del Empleo²².

Por el lado de la *Secretaría de Seguridad Social* tenemos: **(b4)** la armonización y la coordinación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones con los regímenes provinciales y municipales.

Por otro lado, este ministerio representa al marco de actuación y presta la organización de la supervisión de un conjunto de organismos y entes desconcentrados de la administración pública nacional. Para el caso de la *Secretaría de Seguridad Social* tenemos a: **(A)** la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y **(B)** la Superintendencia de Riesgos de Trabajo (S.R.T.). Además, pertenece a la órbita jurisdiccional del ministerio el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA)²³.

El Ministerio de Desarrollo Social

Las funciones operativas orientadas a las jurisdicciones provinciales surgidas de la ley de ministerios para este organismo son: **(a1)** controlar el cumplimiento por los organismos ejecutores provinciales y municipales de los planes de desarrollo social financiados por el estado nacional, **(a2)** entender en la reglamentación, control y auditoria de los programas sociales descentralizados a las provincias, a los municipios y a las organizaciones no gubernamentales, y **(a3)** coordinar con las jurisdicciones provinciales la ejecución de las políticas sociales a través de los

²² Este fondo es creado mediante la Ley Nacional N° 24.103 (Ley de Empleo). En el artículo quinto de esta ley se estipula que este ministerio puede delegar la función de policía de la aplicación de la ley de empleo por convenio con las provincias.

²³ Este ente autárquico es creado por la Ley Nacional N° 26.727 (Nuevo Régimen de Trabajo Agrario)

Centros de Integración Comunitaria con el objeto de consolidar la Red Federal de Políticas Sociales

Las instancias de enlace operativo con las provincias definidas por el decreto nacional N° 357 del año 2002 son las siguientes.

Desde la *Secretaría de Economía Social* es función de la *Subsecretaría de Políticas Alimentarias* la: **(c1)** planificación, coordinación y evaluación de los programas alimentarios provinciales y municipales a fin de garantizar el funcionamiento de la *Red Federal de Alimentación y Nutrición*.

A través de la *Secretaría de Organización y Comunicación Comunitaria* se propone: **(b1)** difundir las acciones conjuntas desarrolladas con las provincias y los municipios. En la *Subsecretaría de Juventud*²⁴ tenemos: **(c2)** presidir el Consejo Federal de la Juventud²⁵. Para la *Subsecretaría de Organización Comunitaria*²⁶ observamos: **(c3)** orientar la gestión de los Centros de Referencia en interrelación con distintos organismos provinciales y municipales.

En la *Secretaría de Gestión y Articulación Institucional* actúa la *Subsecretaría de Abordaje Territorial* que establece: **(c4)** el diseño de procedimientos para el accionar conjunto con provincias y municipios para dar respuesta a inmediatas a necesidades urgentes y emergentes²⁷.

La *Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia* establece: **(b2)** garantizar el funcionamiento del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, **(b3)** realizar asistencias técnicas y acciones de capacitación a organismos provinciales y municipales en cuestiones de servicios atención directa o en el desarrollo de los procesos de transformación institucional, **(b4)** efectivizar en conjunto con el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia la transferencia de fondos a las provincias para el financiamiento de políticas de orden provincial en la temática, **(b5)** impulsar

²⁴ Subsecretaría incorporada por el artículo 3° del decreto nacional N° 190/2014

²⁵ Creado por la Ley Nacional N° 26.227. En el artículo 2° se establece que el consejo está integrado por los organismos de juventud acreditados por las provincias y de la CABA y que es presidido por el Director Nacional de la Juventud.

²⁶ Esta subsecretaría y sus objetivos fueron incorporados al decreto nacional N° 307/02 mediante el decreto nacional N° 527/2012

²⁷ Siempre y cuando no se superpongan con las acciones de las demás áreas ministeriales

mecanismos descentralizados para la consecución de las políticas públicas nacionales en la temática, y **(b6)** asistir y acompañar a las provincias y a los municipios en la definición de los modelos de gestión de las políticas de infancia. En la *Subsecretaría de Desarrollo Institucional e Integración Federal* tenemos: **(c5)** promover las acciones aprobadas por el Consejo Federal de la Niñez, Adolescencia y Familia, y **(c6)** ejecutar el plan de acción de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes²⁸.

La *Secretaría de Deporte* establece: **(b7)** impulsar el desarrollo del deporte en coordinación con los organismos provinciales y municipales correspondientes, **(b8)** impulsar el desarrollo de actividades recreativas de tiempo libre en coordinación con los organismos provinciales y municipales correspondientes. En la *Subsecretaría de Desarrollo de Juegos Nacionales y Regionales* se busca: **(c6)** diseñar las políticas de promoción de la actividad física y del deporte educacional en coordinación con las áreas provinciales y municipales competentes, y **(c7)** coordinar el apoyo logístico, social y sanitario de parte de los ministerios de salud provinciales para las actividades deportivas que se organicen con la participación de la Dirección Nacional de Gestión Integral. La *Subsecretaría de Deporte Federado y de Alto Rendimiento*²⁹ propone: **(c8)** facilitar la continuidad educativa y el desarrollo deportivo de jóvenes talentos en coordinación con organismos educativos y deportivos de todo el país.

El ministerio presenta el marco de actuación jurisdiccional y de supervisión de los siguientes entes autárquicos y organismos desconcentrados de la APN. Para el caso de la *Secretaría de Economía Social*: **(A)** el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, y **(B)** el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. La *Secretaría de Gestión y Articulación Institucional* supervisa y coordina a la **(C)** Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. La *Secretaría de Deporte* articula la política nacional de alto rendimiento deportivo con **(D)** el Ente Nacional de Alto Rendimiento Deportivo³⁰ (ENARD). Además el ministerio entiende en la administración de los fondos

²⁸ Ley Nacional N° 26.061

²⁹ Esta subsecretaría fue incorporada al ámbito de la Secretaría de Deportes por el artículo 4° del Decreto Nacional N° 1324/2014

³⁰ Establecido por la Ley Nacional N° 26.573

provenientes de la comercialización, administración y concesión de los juegos de azar por intermedio de la Lotería Nacional Sociedad del Estado.

El Ministerio de Salud

Las funciones operativas de enlace provincial emanadas de la ley de ministerios para este organismo son: **(a1)** coordinar con las autoridades sanitarias provinciales la implementación de un Sistema Federal de Salud, **(a2)** entender en la coordinación, implementación y complementación de sistemas de servicios de salud estatales de índole provincial y municipal, **(a3)** entender en la normalización y elaboración de procedimientos para la captación y procesamiento de datos sanitarios producidos a nivel jurisdiccional con el objeto de consolidarlos a nivel nacional y difundir sus resultados, y **(a4)** promocionar la educación sanitaria a través de las escuelas primarias, secundarias o especiales

Las formas de enlace operativo con las provincias según se encuentran definidas por el decreto nacional N° 357 del año 2002 son las siguientes.

La *Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos* enumera: **(b1)** ejercer la secretaría del Consejo Federal de Salud (COFESA), **(b2)** entender en la definición de políticas para el desarrollo de registros jurisdiccionales de estadísticas sanitarias, **(b3)** propiciar el desarrollo, la difusión y la publicación de estadísticas actualizadas para ayudar en la toma de decisiones de las cuestiones sanitarias a nivel provincial y municipal.

La *Secretaría de Determinantes de la Salud y Relaciones Sanitarias* busca: **(b4)** entender en el desarrollo de las relaciones institucionales con los organismo provinciales y municipales que desarrollen actividades relacionadas a su ámbito de competencia, y **(b5)** entender en la asistencia técnica a los municipios miembro de la *Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables*.

El ministerio y sus dependencias orgánico-funcionales presentan el marco de actuación jurisdiccional y de supervisión de los siguientes entes autárquicos y

organismos desconcentrados de la APN. A nivel ministerial, **(A)** la Superintendencia de Servicios de Salud es el ente de regulación y control de los actores del Sistema Nacional del Seguro de Salud, y **(B)** el Instituto Nacional del Cáncer. La *Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos* desarrolla acciones de administración descentralizada mediante: **(C)** el Instituto Nacional Central Unico Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI), **(D)** la Administración Nacional Laboratorios e Institutos de Salud Dr. C.G. Malbrán (ANLIS) y **(E)** la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica. La *Subsecretaría de Gestión de Servicios Asistenciales* entiende en **(F)** el Hospital Nacional en Red³¹, **(G)** el Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur, **(H)** la Colonia Nacional Dr. Manuel Montes de Oca, y **(I)** el Hospital Nacional Baldomero Sommer. Completan el esquema **(J)** el Hospital Nacional Prof. A. Posadas³² y **(K)** el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)³³.

El Ministerio de Educación

La ley de ministerios enumera las siguientes funciones de enlace provincial para este organismo: **(a1)** entender en la definición de los objetivos concertados en el Consejo Federal de Educación garantizando la unidad del Sistema Educativo Nacional, **(a2)** desarrollar y administrar la Red Federal de Formación Docente Continua para garantizar la calidad, profesionalidad y pertinencia en la formación de los docentes dependientes de las distintas jurisdicciones, y **(a3)** elaborar y aplicar el Sistema Nacional Integrado de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Los enlaces operativos provinciales definidos por el decreto nacional N° 357 del año 2002 son los siguientes.

La *Secretaría de Educación* promueve: **(b1)** la formulación y el desarrollo de mecanismos de coordinación, organización, cohesión y transformación del sistema

³¹ Ex CENARESO

³² Institución incluida en el régimen de Hospitales Públicos de Autogestión.

³³ Creado por Ley Nacional N° 19.032 y conocido como el “Programa de Atención Médica Integral”. La sigla PAMI actualmente pasó a significar “Por una Argentina con Mayores Integrados”

educativo, orientados a la aplicación de la Ley de Educación Nacional³⁴ y las pautas derivadas del Consejo Federal de Educación³⁵, **(b2)** entender en la aplicación de la Ley de Financiamiento Educativo³⁶, **(b3)** brindar asistencia técnica y financiera a los gobiernos provinciales, y **(b4)** garantizar la coordinación con todas las organizaciones provinciales o municipales en todas las cuestiones que tengan que ver con las competencias del ministerio de educación. A su vez la Subsecretaría de Equidad y Calidad Educativa promueve: **(c1)** brindar y coordinar la asistencia técnica y financiera a la provincias con la finalidad del mejoramiento de la calidad de la educación obligatoria en sus territorios, **(c2)** gestionar los acuerdos estipulados en los artículos 10 y 11 de la Ley de Financiamiento Educativo, **(c3)** coordinar la implementación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente³⁷, **(c4)** intervenir en la elaboración de los convenios bilaterales entre Nación y las Provincias establecidos en el artículo 12 de la Ley de Financiamiento Educativo, y **(c5)** promover la organización y coordinación de la *Red Federal de Información Educativa*. En la *Subsecretaría de Enlaces Institucionales* se busca: **(c6)** entender en la coordinación institucional con los organismos provinciales y municipales.

La *Secretaría de Políticas Universitarias* dispone: **(b5)** participar en la elaboración de los contenidos de la formación técnica y profesional de la educación superior, a ser acordados en el Consejo Federal de Educación. La *Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias* establece: **(b6)** articular a las universidades públicas con las escuelas de nivel de enseñanza media.

El ministerio se presta como el marco jurisdiccional de los siguientes entes y organismos desconcentrados de la administración pública nacional: **(A)** la Fundación Miguel Lillo, y **(B)** la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Interviene además: por medio de la *Secretaría de Educación*: en **(C)** el Instituto Nacional de Formación Docente; y a través de la *Secretaría de Políticas Universitarias*: en **(D)** el Instituto Nacional de Formación Tecnológica. Asimismo, entiende en un conjunto de sociedades del estado, a saber: **(E)** el Polo Tecnológico

³⁴ Ley Nacional N° 26.206.

³⁵ Creado por la ley nacional N° 26.206. So constitución, organización y gobierno se establecen en el capítulo III de esa ley (artículos 116 al 120).

³⁶ Ley Nacional N° 26.075.

³⁷ Establecido en el artículo 9 de la Ley de Financiamiento Educativo.

Constituyentes S.A., **(F)** Educ.ar SE³⁸, **(G)** el Servicio de Radio y Televisión de la Universidad de Córdoba S.A. (SRT-UNC), y **(H)** la Radio de la Universidad Nacional del Litoral (LT10-UNL).

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

Este ministerio no presenta acciones explícitas de funciones de enlaces provinciales en la ley de ministerios.

El decreto nacional N° 357 del año 2002 no establece enlaces operativos directos orientados a las provincias.

De todas formas, el ministerio promueve una visión federal de la ciencia y la tecnología³⁹. A través del **(d1)** Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECyT)⁴⁰, se busca coordinar con cada una de las provincias un conjunto específico de acciones tendientes a resolver las necesidades propias de cada territorio en particular. Otro ámbito de intervención coordinada con las provincias y los municipios es la **(A)** Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, que es un organismo desconcentrado dependiente de la *Secretaría de Articulación Científico Tecnológica*.

Asimismo, funcionan bajo la órbita del ministerio: **(B)** el Banco Nacional de Datos Genéticos, **(C)** el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas⁴¹ (CONICET), **(D)** la Fundación Argentina de Nanotecnología⁴², y **(E)** la Fundación Dr. Manuel Sadosky⁴³.

³⁸ Esta sociedad gestiona el Canal Encuentro, Paka Paka y el portal DEPORTV.

³⁹ Ver el documento de políticas de federalización del ministerio (http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/descargas/Politiclas_Federalizacion.pdf)

⁴⁰ Organismo autárquico creado mediante la ley nacional N° 23.511 que pasó a la jurisdicción del ministerio a partir de la sanción de la ley nacional N° 26.548.

⁴¹ Organismo autárquico dentro de la órbita Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, dedicado a la promoción de la ciencia y la tecnología en la Argentina

⁴² Entidad de derecho privado y sin fines de lucro, creada por el Decreto Nacional N° 380/2005. En el mes de diciembre del año 2007 se incorpora a la órbita del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

⁴³ Creada a través del Decreto Nacional N° 678/09 y presidida por el ministro de Ciencia, Tecnología e

El Ministerio de Cultura

La única función de enlace provincial identificada en la ley de ministerios para este organismo es la siguiente: **(a1)** promover políticas de integración e intercambio cultural entre las jurisdicciones del país y hacia el exterior.

Con respecto a los enlaces operativos con las provincias según se establecen en el decreto nacional N° 357 del año 2002 encontramos lo siguiente.

La *Secretaría de Gestión Cultural* propone: **(b1)** asistir al ministro en la federalización de la gestión cultural armonizando acciones con los organismos provinciales de cultura.

La *Secretaría de Políticas Socio-Culturales* busca: **(b2)** confeccionar políticas para fortificar la integración y la coordinación de la actividad cultural entre los niveles de gobierno local, provincial y regional.

El ministerio a su vez conforma el marco jurisdiccional de supervisión y fiscalización de las acciones de un conjunto de entes descentralizados de la administración pública nacional, a saber: **(A)** la Comisión Nacional de Bibliotecas Populares (CONABIP), **(B)** el Instituto Nacional de Revisionismo Histórico Argentino e Iberoamericano Manuel Dorrego, **(C)** el Instituto Nacional de Investigaciones Históricas Eva Perón, **(D)** el Museo Nacional de Bellas Artes, **(E)** la Biblioteca Nacional, **(F)** el Fondo Nacional de las Artes (FNA), **(G)** el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), **(H)** la Cinemateca y Archivo de la Imagen Nacional, **(I)** el Ballet Nacional, **(J)** el Teatro Nacional Cervantes, **(K)** el Instituto Nacional de Teatro, y **(L)** el Instituto Nacional Juan D. Perón de Estudios e Investigaciones Históricas, Sociales y Políticas.

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Innovación Productiva.

Este consejo nacional que fue creado mediante en decreto nacional N° 357 del año 2002 está integrado en forma permanente por los ministros de desarrollo social; trabajo, empleo y seguridad social; educación; ciencia, tecnología e innovación productiva; salud; economía y producción; justicia, seguridad y derechos humanos; planificación federal, inversión pública y servicios; y por el secretario nacional de niñez, adolescencia y familia⁴⁴.

El decreto de creación de este consejo, le confiere a su presidente la posibilidad de invitar a los Gobernadores de los Estados Provinciales a que designen un representante para integrar el mismo.

En cuanto a las cuestiones que hacen a los enlaces operativos de este consejo con las jurisdicciones provinciales podemos nombrar: **(b1)** el fomento de la coordinación y la articulación de los Planes Sociales Nacionales con los Planes Sociales Provinciales y Municipales.

La Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha con el Narcotráfico

Esta secretaría depende en forma orgánico-funcional de la Presidencia de la Nación. Su estructura y funciones están establecidas en la sexta sección del segundo anexo del decreto nacional N° 357 del año 2002. Con relación a los enlaces operativos con los gobiernos provinciales identificamos los siguientes objetivos: **(b1)** coordinar la aplicación de las políticas y estrategias de prevención, capacitación y control del uso indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas con los gobiernos provinciales, **(b2)** brindar asistencia técnica a los gobiernos provinciales con la finalidad de homogeneizar las actividades, generar espacios de discusión de las temáticas en cuestión, maximizar los recursos destinados, y generar trabajo conjunto e intercambio de información, **(b3)** recopilar y centralizar datos e información especializada para el análisis de tendencias y de la evolución de las cuestiones

⁴⁴ En la actualidad esta conformación de miembros no se corresponde exactamente con la organización ministerial expresada en la ley de ministerios.

relacionadas con el uso indebido de estupefacientes para la implementación de un sistema integrado de alerta temprana a nivel nacional, **(b4)** coordinar las actividades de investigación técnico-científico, normativa y social a nivel provincial y municipal para el establecimiento de modelos y metodologías para los procesos de intervención en la materia, **(b5)** presidir el Consejo Federal para la prevención y Asistencia de las Adicciones y Control del Narcotráfico (COFEDRO), **(b6)** designar oficiales de enlace a propuesta de las diferentes jurisdicciones de la administración pública provincial para cumplir funciones de consulta o coordinación con los respectivos organismos de origen.

A nivel de la *Subsecretaría de Prevención, Capacitación y Asistencia de las Adicciones* encontramos funciones de enlace provincial representados por los siguientes objetivos: **(c1)** coordinar las actividades de prevención, capacitación y asistencia por el uso indebido y tráfico de estupefacientes con los gobiernos provinciales, **(c2)** coordinar la implementación del Plan Federal de prevención Integral de la Drogadependencia y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas⁴⁵.

A su vez, la *Subsecretaría de Diseño, Monitoreo y Evaluación de Abordaje Territorial, Relaciones Internacionales y Control de Precursores Químicos* establece como enlace funcional a la siguiente acción: **(c3)** coordinar las políticas de desvío de precursores químicos con los gobiernos provinciales.

La Jefatura de Gabinete de Ministros

En cuanto a las funciones de enlace operativo con las jurisdicciones provinciales establecidas explícitamente para este organismo mediante el decreto nacional N° 357 del año 2002 encontramos lo siguiente.

En la *Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa*: **(b1)** coordinar con el ministerio de interior la asistencia a los Estados provinciales en lo referido a la formulación y a los mecanismos de los sistemas de democracia directa

⁴⁵ Decreto N° 623/96.

contemplados en la Constitución Nacional, **(b2)** coordinar el funcionamiento del Consejo Federal de la Función Pública, **(b3)** coordinar el Plan Nacional de Gobierno Electrónico con los organismos provinciales y municipales, y **(b4)** entender en la totalidad de los aspectos que hacen al desarrollo de la Escuela Superior de Gobierno⁴⁶. A nivel de subsecretaría tenemos en la *Subsecretaría de Gestión y Empleo Público*: **(c1)** desarrollar programas de asistencia en temáticas de modernización de la gestión del estado, fortalecimiento de los recursos humanos y mejoramiento continuo de la calidad de los servicios estatales a las provincias que lo requieran; en la *Subsecretaría de Tecnologías de Gestión*: **(c2)** ejercer la dirección ejecutiva del Grupo de Trabajo Multisectorial⁴⁷ que tiene por finalidad concertar e impulsar la estrategia de Agenda Digital en la nación, **(c3)** actuar como autoridad de aplicación del Régimen Normativo de la Infraestructura de Firma Digital⁴⁸ en el ámbito de la Comisión Asesora para la Infraestructura de Firma Digital, y **(c4)** desarrollar programas de asistencia en tecnologías de gestión a las provincias que así lo requieran; en la *Subsecretaría de Formación en Políticas Públicas*: **(c5)** coordinar la promoción de programas de formación y capacitación en políticas públicas con los correspondientes organismos provinciales y municipales, **(c6)** realizar estudios y trabajos de investigación para el fortalecimiento de la coordinación intergubernamental.

En la *Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable*: **(b5)** integrar el Consejo Federal del Medio Ambiente, **(b6)** elaborar y actualizar en forma permanente el estado de situación ambiental nacional en coordinación con organismos provinciales y municipales, **(b7)** coordinar e impulsar planes de acción con los organismos provinciales -y municipales- de carácter interjurisdiccional que tengan competencia en las cuestiones de saneamiento y ordenamiento ambiental de las cuencas y costas.

⁴⁶ La Escuela Superior de Gobierno fomenta el trabajo conjunto de la Nación y las Provincias para el intercambio de experiencias en temas de gestión gubernamental.

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/escuela_de_gobierno/escuela_de_gobierno.html

⁴⁷ Establecido por Decreto Nacional N° 512 del 2009. En su artículo 7° invita a las provincias a adherir a este decreto y a proponer sus representantes para integrar el Grupo de Trabajo Multisectorial.

⁴⁸ Este régimen se encuentra establecido en la Ley Nacional N° 25.506 e invita en su artículo 50 a las jurisdicciones provinciales a adherir a la misma.

Los Consejos Federales

El Gobierno Nacional participa a través de sus estructuras jurisdiccionales de 38 consejos federales⁴⁹. La mayoría de estos consejos federales fueron creados a partir de década del 90 (en número de 30 desde 1990 hasta la actualidad)⁵⁰.

Los consejos federales están íntimamente ligados a la concertación, coordinación y articulación de las políticas públicas generales a lo largo del territorio nacional. De esta manera, podemos decir que constituyen mecanismos estratégicos para la cooperación federal, como así también para el encuentro y el diálogo entre la nación y las provincias.

La gran mayoría de los consejos federales comparten formas de gobierno (asambleas) y de gestión (secretarías) similares entre sí.

A continuación presentamos aquellos consejos federales que no han sido detallados en las secciones anteriores.

Consejo Nacional de Discapacidad

Este consejo fue creado por la Ley Nacional N° 24.657. El titular del consejo el Presidente -con rango de secretario de estado- de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas. El consejo está integrado en forma permanente por las máximas autoridades en discapacidad de la Nación, las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires. También son miembros permanentes los representantes de las organizaciones no gubernamentales relacionadas a cuestiones de capacidad. Los miembros representantes de las organizaciones no gubernamentales son elegidos por sus pares en cada una de las

⁴⁹ La distribución jurisdiccional de los consejos federales es la siguiente: Presidencia (4), Jefatura de Gabinete de Ministros (4), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2), Ministerio de Industria, Tecnología e Innovación Productiva (1), Ministerio de Desarrollo Social (3), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (4), Ministerio de Educación (1), Ministerio de Industria (3), Ministerio de Turismo (1), Ministerio del Interior y Transporte (2), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (4), Ministerio de Seguridad (), Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (6), Ministerio de Salud (1), y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2).

⁵⁰ Sitio web de la Secretaría de Gestión Pública.

regiones del país. La ley establece la participación un conjunto de miembros consultores entre los que se encuentran los funcionarios provinciales de mayor nivel en cuestiones de rehabilitación, educación y empleo.

Uno de los principales objetivos de este consejo es la preservación del rol preponderante de las provincias en la instrumentación de las políticas nacionales en la prevención-rehabilitación integral y equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad.

Los gastos de funcionamiento de este consejo se imputan a la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CONADIS). La CONADIS funciona en la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.

Consejo Federal Agropecuario

Este consejo es creado mediante la Ley Nacional N° 23.843 como un organismo de asesoramiento y consulta del Poder Ejecutivo Nacional en las cuestiones de los sectores agropecuarios y pesqueros que tengan un alto impacto en las economías regionales y provinciales. El consejo está presidido por el Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Integran además el consejo los titulares de todos los ministerios -o secretarías provinciales- de agroganadería y pesca que hayan adherido a la ley de creación del consejo.

Consejo Federal de Ciencia, Tecnología e Innovación

El Consejo Federal de Ciencia, Tecnología e Innovación (COFECYT) fue creado mediante el artículo 10° de la Ley Nacional N° 25.467 como un órgano de elaboración, asesoramiento y articulación de las políticas y prioridades nacionales y regionales para el desarrollo coherente de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación. La presidencia del consejo la ejerce el Secretario para la Tecnología,

la Ciencia y la Innovación Productiva y está integrado por todos aquellos funcionarios provinciales de mayor jerarquía de las áreas en cuestión, siempre y cuando sus provincias hayan adherido a la ley de creación del consejo. Entre las funciones del consejo encontramos la de promover y convocar la constitución de Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología; a los que podrán convocar a las universidades nacionales, institutos y centros nacionales o provinciales de ciencia y tecnología, cámaras empresariales y entidades privadas. La conformación de este consejo está orientada a temas y cuestiones de gestión dentro de su ámbito de incumbencia.

Consejo Federal de Educación

El Consejo Federal de Educación fue creado en Capítulo III de la Ley Nacional de Educación (Ley Nacional N° 26.206). El objeto del consejo es el de ser el ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional con el fin de asegurar la unidad y la articulación del Sistema Educativo Nacional. Este consejo de carácter permanente está presidido por el Ministro de Educación de la Nación y se integra con las máximas autoridades de los órganos educativos de cada una de las provincias. Forman parte además de este consejo, los representantes de las universidades reunidos en el Consejo de Universidades.

Consejo Federal de la Energía Eléctrica

Este consejo fue creado por la Ley Nacional N° 15.336 que estableció el Régimen de Energía Eléctrica en el año 1960. Está presidido por el Secretario de Energía y por dos representantes (un titular y un suplente) de cada uno de los gobiernos provinciales a ser designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de las provincias. Completan la constitución del consejo otros funcionarios nacionales. El funcionamiento del consejo se financia por medio del Fondo Nacional de la Energía Eléctrica y está orientado a operar como una instancia de asesoramiento y de consulta del Poder Ejecutivo Nacional en todo lo relacionado a los servicios públicos

y a la industria del desarrollo, la producción, el transporte y la distribución de la energía eléctrica.

Consejo Hídrico Federal

La Ley Nacional N° 26.438 del año 2008 ratifica el Acta Constitutiva y la Carta Orgánica del Consejo Hídrico Federal (COHIFE) suscripta en la ciudad autónoma de Buenos Aires en el año 2003; como así también las diversas Actas de Asamblea celebradas en su seno. Se reconoce al consejo como una persona jurídica de derecho público con el objeto de funcionar como una instancia de orden federal para la concertación y coordinación de la política hídrica nacional. El consejo está presidido por el titular de la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. La ley de creación invita, en su artículo 4°, a los estados provinciales que no suscribieran el acta original⁵¹ a formular su adhesión a la norma.

Consejo Federal de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

La creación de este consejo viene establecida en el artículo 44° de la Ley Nacional N° 25.300 (Ley de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa). Este consejo está conformado por los ministros (o los secretarios) de las áreas de producción de las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires; y por el Secretario de la Pequeña y Mediana Empresa de la Nación. Este consejo es concebido para funcionar como el ámbito de coordinación de las políticas de las micro, pequeñas y medianas empresas en todo el territorio nacional.

⁵¹ La provincia de Buenos Aires se encuentra entre aquellas que no suscribieron al acta original.
(<http://www.infojus.gob.ar/jklmnopr-stuv-wley-nacs-0005499f1pdf%20name:S0005499F1.PDF>)

Consejo Federal del Medio Ambiente

El acta constitutiva del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) se constituye en el Anexo I de la Ley General del Ambiente (Ley Nacional N° 25.675). El objeto de este consejo es actuar como un ámbito permanente para la concertación y la elaboración de la política ambiental en forma coordinada entre los Estados provinciales que adhieran a la norma. El órgano superior del consejo es la Asamblea, la cual se constituye mediante un representante (ministro o funcionario) expresamente designado por el Poder Ejecutivo de cada uno de los Estados provinciales miembro.

Consejo Federal de Minería

El Consejo Federal de Minería (COFEMIN) fue institucionalizado en el Capítulo 2 de la Ley Nacional N° 24.224 de Reordenamiento Minero. Se establece como un organismo de asesoramiento de la Secretaría de Minería de la Nación. El consejo se integra por un miembro titular y uno suplente de cada uno de las provincias y el Estado nacional.

Consejo Federal de la Niñez, Adolescencia y Familia

Este consejo es establecido en el Capítulo II de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley Nacional N° 26.061). Es presidido por el titular de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Poder Ejecutivo Nacional. Forman parte del consejo los representantes de las áreas de protección de los derechos de niñez, adolescencia y familia de las provincias y de la ciudad autónoma de Buenos Aires. Este consejo posee funciones deliberativas, consultivas, de formulación de propuestas y de políticas de concertación.

Consejo Federal de Previsión Social

La Ley Nacional N° 23.900 crea el Consejo Federal de Previsión Social. Es un organismo de asesoramiento, investigación y estudio de las cuestiones que hacen a las políticas previsionales del país, y que requieran de la acción conjunta de la Nación, las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires. El consejo está conformado -en carácter activo- por el Instituto Nacional de Previsión Social, los Institutos (u Organismos) Previsionales de cada una de las provincias y el órgano correspondiente de la CABA. Esta ley invita a participar del consejo -en carácter de adherentes- a todas las cajas, institutos u organismos de previsión social municipales o de profesionales universitarios que cuenten con personería jurídica.

Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

La Ley Nacional N° 25.917 del año 2004 crea el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. El objeto del consejo es constituirse como el órgano de aplicación del Régimen de Responsabilidad Fiscal establecido por la misma ley. Este consejo se integra por los ministros de economía y/o de hacienda del Poder Ejecutivo Nacional, de las provincias y de la ciudad autónoma de Buenos Aires, siempre y cuando hayan adherido a la ley de su creación.

Consejo Federal de Salud

El Consejo Federal de Salud (COFESA) fue creado mediante la Ley Nacional N° 22.373 del año 1981. Está presidido por el Secretario de Salud Pública de la Nación. Se integra además por los ministros de salud de las provincias y de la ciudad autónoma de Buenos Aires. La función de este consejo se centra en la gestión integral y coordinada del desarrollo sectorial en materia de salud en todo el territorio nacional.

Consejo Federal de Seguridad Vial

El Consejo Federal de Seguridad Vial fue creado mediante la Ley Nacional N° 24.449 (Ley de Tránsito). En el año 2008, la Ley Nacional N° 26.363 (Ley de Tránsito y Seguridad Vial), en su artículo 21° modifica el artículo 6° de la Ley de Tránsito, referido a la creación de este consejo. Se establece entonces el objeto del consejo como el ámbito de concertación y de acuerdo de la política de seguridad vial de la nación. Se integra por los funcionarios representantes de mayor rango (no inferior al tercer nivel jerárquico jurisdiccional) de cada una de las provincias, de la ciudad autónoma de Buenos Aires y del Poder Ejecutivo nacional. El consejo tiene sede en la Agencia Nacional de Seguridad Vial, desde donde se presta el apoyo técnico y administrativo.

Consejo Federal del Trabajo

El Consejo Federal del Trabajo⁵² (CFT) se proyecta en el Anexo I de la Ley Nacional N° 25.212 del año 1999 que establece el Pacto Federal del Trabajo. Este consejo está conformado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la nación, los ministerios de trabajo de cada una de las provincias y la administración en materia de trabajo de la ciudad autónoma de Buenos Aires. Es un órgano de carácter consultivo y de asesoramiento, y que tiene el objeto de coordinar y cooperar el impulso de las políticas generales del trabajo y de la seguridad social entre las administraciones del trabajo de todas las jurisdicciones del país.

Consejo Federal de Turismo

El Capítulo III de la Ley Nacional de Turismo (Ley N° 25.997 del año 2004) establece la creación del Consejo Federal de Turismo. Este consejo, de carácter consultivo, tiene el objeto de entender en las cuestiones de organización, coordinación, planificación, promoción, legislación y definición de estrategias de las actividades

⁵² Es el continuador del Consejo Federal de Administraciones del Trabajo.

turísticas que posean forma federal. Está conformado por un representante de la autoridad de aplicación⁵³ y por los funcionarios titulares de las áreas de turismo provinciales y de la ciudad autónoma de Buenos Aires.

⁵³ La autoridad de aplicación es la Secretaría de Turismo de la Nación.

D. POLITICAS NACIONALES Y ARTICULACION PROVINCIAL

En las tres secciones anteriores identificamos los ejes de las políticas públicas definidas por el Estado Nacional que ofrecían –o requerían- la articulación con los gobiernos provinciales para una implementación más efectiva, eficiente y sostenible.

Notamos que las diversas estructuras de la Administración Pública Nacional (APN) definían sus misiones y diseñaban sus marcos de acción teniendo en cuenta ciertos aspectos de articulación, cooperación y colaboración con los gobiernos provinciales y municipales.

Describimos también los diversos tipos organizacionales que utiliza la APN para gobernar los procesos de políticas públicas en el eje nación-provincias. En este sentido, las estructuras tradicionales con ímpetu totalizador y dominador (los ministerios) conviven con estructuras de índole integrador y coordinador (las estructuras ad-hoc).

De todas formas, el estudio detallado de los diseños institucionales de las estructuras de la Administración Pública Nacional nos permitió determinar que, para el caso argentino, las instancias de federalismo cooperativo se encuentran aún enmarcadas en cuestiones de articulación, integración, colaboración, control y coordinación. Lejos estamos de experimentar un federalismo cooperativo basado en el desarrollo de estrategias conjuntas entre los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y en el impulso de estas políticas públicas desde la integralidad y capacidad operativa y financiera del orden nacional.

No obstante, analizaremos el diseño organizacional del federalismo cooperativo a través de la descripción de las orientaciones de cada uno de los ministerios nacionales en este sentido; y de los mecanismos adoptados por la provincia de Buenos Aires para lograr el enlace operativo y la consecuente articulación de las políticas en el eje nación-provincia.

En primer lugar, analizaremos los ejes de las políticas públicas orientadas al federalismo cooperativo establecidas normativamente por cada una de las

estructuras operativas de la Administración Pública Nacional. Veremos además, cuales son los ministerios con mayor orientación hacia el federalismo cooperativo en Argentina, y también cuales son las cuestiones políticas que el estado nacional realiza en forma desconcentrada sin requerir de una expresa articulación territorial con los gobiernos provinciales y municipales. Es preciso aclarar, que nos concentraremos en las ofertas de políticas y de enlaces operativos que sean de mayor interés a las provincias. Es decir, que detallaremos aquellos nodos que ofrezcan un mayor potencial de interacción política, articulación operativa, transferencia de capacidades y de recursos, asistencia federal y alineamiento institucional desde el estado nacional. Vale aclarar también, que el punto de vista del análisis es aquel que proviene de la contraparte provincial. Nos colocamos del lado del estado provincial, que es quien se interesa en conocer, sistematizar y evaluar todas las instancias de enlace operativo que le propone el estado nacional a través de sus estructuras administrativas. Estas instancias significan potenciales nodos de contacto que nos permiten pensar, diseñar y enlazar las políticas provinciales con aquellas nacionales, y de esta manera avanzar los intereses provinciales en un contexto federal. Por último, recordamos que buscamos la optimización de los enlaces operativos, que si bien algunas veces pueden estar condicionados por diversas cuestiones políticas, económicas y sociales, son una condición necesaria a la hora de encarar el federalismo cooperativo y los procesos de políticas públicas.

En segundo lugar, analizaremos los mecanismos que adopta la administración pública de la provincia de Buenos Aires para articular con las formas de federalismo cooperativo que propone el gobierno nacional. Este análisis nos servirá de base para el desarrollo de las recomendaciones, mejoras y propuestas en torno a la optimización de los enlaces operativos normativos entre la nación y la provincia de Buenos Aires.

1. Federalismo cooperativo: orientaciones nacionales y oportunidades para las políticas públicas provinciales

El Ministerio del Interior y Transporte

El **Ministerio del Interior y Transporte** es una de las estructuras de la Administración Pública Nacional (APN) con mayor densidad de propuestas de enlace operativo con las provincias. Este ministerio presenta quince **(15)** nodos de enlace a nivel de *ministerio*, veintitrés **(23)** a nivel *secretaría*, y diez **(10)** a nivel *subsecretaría*.

Además de la amplia presencia de nodos de enlace, este organismo detenta la planificación, diseño y ejecución de un variado conjunto de políticas, que van desde cuestiones inmigratorias a políticas de navegación fluvial.

El Ministerio del Interior y Transporte es el encargado de entender en las relaciones entre el estado nacional y las provincias, por lo que no sorprende un diseño institucional orientado a relacionarse extensivamente con los gobiernos provinciales; tanto en temas políticos y operativos como en cuestiones institucionales, territoriales, jurídicas y electorales.

A nivel de ministerio, tenemos un nodo para trabajar en forma coordinada entre nación y provincia en **Políticas de Adecuación Normativa** y de **Políticas de Alineación Normativa** en el eje nación-provincia. Es decir, que existe una instancia de coordinación para la búsqueda conjunta de un diseño normativo para la mejor articulación, interacción y alineamiento entre las provincias y el estado nacional, a la hora del diseño, desarrollo y formulación de políticas públicas nacionales. La participación provincial en este ámbito puede transformarse en un espacio interesante para lograr adecuar y/o alinear las normativas provinciales con sus contrapartes nacionales de manera de anticipar y aprovechar las propuestas de origen nacional. Una actitud participativa y activa en este nodo –amén de las cuestiones políticas y coyunturales- puede significar interesantes beneficios para la provincia.

Otro de los nodos permite colaborar con acciones tendientes a facilitar las **Políticas de Financiamiento** al estado nacional. En este sentido, propone una interfase para la evaluación de la estructura económica-financiera de la provincia en particular. Un

intercambio de información preciso, claro y permanente podría significar la posibilidad que el estado nacional realice una evaluación aceptada y concreta de la situación provincial, y transformase así en una herramienta necesaria para iniciar -y acelerar- el proceso de pedido y recepción de asistencia financiera de origen federal. Como siempre indicamos, pueden existir cuestiones políticas, económicas y sociales que condicionen, restrinjan o impidan este proceso, pero de todas formas este nodo presenta una buena oportunidad de enlace operativo en una cuestión central para las provincias como es la posibilidad de la ayuda financiera federal condicionada a la evaluación de las cuentas provinciales. Aclaremos, que consideramos que la asistencia financiera federal no es una prioridad para las provincias, mucho menos en sus formas condicionadas, pero no por eso deja de formar parte del análisis.

Un nodo de federalismo cooperativo a nivel nacional y municipal es el que propone la coordinación de programas de **Políticas de Descentralización Municipal**. En este sentido, el ministerio ofrece un núcleo de acción común para coordinar la ejecución de los programas de descentralización de políticas públicas hacia el orden municipal. Por ende, acciones de articulación provincial con este nodo, le permiten a la provincia encarar una potencial promoción de la equidad territorial, una descompresión financiera de la ayuda provincial a los municipios, un incremento de las capacidades de gestión y gobernanza local, y una transferencia de recursos directos entre la nación y los municipios.

Otro nodo se encuentra relacionado con la **Política Hídrica** provincial a través de la intervención nacional en los regímenes jurídicos de las aguas de los ríos interprovinciales y sus efluentes. Una participación activa en este nodo implica una voz provincial en el desarrollo de los marcos jurídicos y de gestión de un recurso primordial como es el agua dulce. No solo es importante esta instancia en el manejo jurídico del recurso, sino que también aporta un contexto de interacción para la prevención de conflictos interprovinciales.

Una instancia interesante y de fuente constitucional está relacionada con la **Política de Desarrollo Regional**. El ministerio propone la optimización del desarrollo económico y social de las regiones provinciales. En este sentido, es posible encarar la articulación del desarrollo de las subregiones provinciales que se encuentren en

situación desventajosa con transferencia de capacidades, información y técnicas de parte del estado nacional. Estas acciones sirven a la armonización económica y social de las subregiones provinciales en acuerdo a lo establecido en el artículo 124 de la constitución nacional.

Otro nodo relevante para la provincia es aquel que propone la coordinación de las acciones de defensa civil antes cualquier situación de catástrofe, sea natural o causada por el hombre. En este sentido existe la posibilidad de desarrollar una interfase con el estado nacional para coordinar y ejecutar los protocolos y procedimientos de la **Política de Defensa Civil** en el territorio provincial. Una interfase que mantenga las vías de comunicación e información en forma permanente, significa agilidad de respuesta ante cualquier situación de catástrofe o conflicto. De forma similar, el ministerio ofrece su colaboración con los entes provinciales pertinente para la elaboración de la **Política de Protección ante Desastres Naturales** y la **Política de Protección ante Desastres Causados por el Hombre**.

Un nodo relacionado al intercambio de información entre nación y provincia es el relacionado al Sistema Nacional de la Seguridad Vial. Este sistema requiere del abastecimiento de datos de parte de las localidades provinciales para su integración, sistematización y procesamiento de forma de lograr una base informada para el desarrollo de las **Política de Seguridad Vial**. La provincia tiene la posibilidad de integrar parte del sistema nacional y de descentralizar sus operaciones a nivel municipal para lograr un mejor acceso a la información vial y una mayor agilidad a la hora de su procesamiento. Participar en un sistema consolidado de estas características, no sólo ayuda a las definiciones de políticas de seguridad vial a nivel provincial, sino que también ofrece un núcleo informacional concreto sobre el cual construir, mejorar y desconcentrar el propio sistema provincial de seguridad vial.

Existe en el ámbito ministerial un conjunto de nodos relacionados a la elaboración y ejecución de las políticas de transporte interno de la nación. Asociados a estos nodos, acompañan aquellos con funciones de regulación y de control. Vemos entonces que contamos con interfases de orden nacional para ayudar a la adecuación de las políticas provinciales relacionadas al transporte, a saber: la

Política de Transporte Fluvial, la Política de Transporte Terrestre, la Política de Transporte Aéreo y la Política de Transporte Marítimo.

A nivel de *secretarías*, contamos con un nodo central para el objeto del presente trabajo. Esta instancia es la encargada de promover acuerdos, convenios y pactos de orden federal para lograr una mayor coordinación entre las políticas de índole nacional, regional, provincial y municipal. Estamos en presencia de un ámbito operativo para la implementación del tipo de federalismo cooperativo predominante en Argentina. Es por esto, que este punto habilita las interacciones del entramado burocrático provincial para el diseño e implementación de los procesos de políticas públicas provinciales relacionados a la **Política de Integración Federal**, la **Política de Colaboración Federal** y la **Política de Articulación Federal**.

Otra instancia relacionada a la coordinación federal pero de índole económica habilita una asistencia a la **Política de Planificación Económica** provincial.

Un nodo ofrece asistencia y colaboración para la preparación de proyectos orientados al territorio provincial pero que posean alcance federal, fortaleciendo de esta forma a la **Política de Articulación Federal** en todas las cuestiones relacionadas a las políticas públicas impulsadas desde el orden nacional.

Otro dos nodos definen en forma explícita ámbitos de coordinación de asistencia federal con los ministerios de economía y de producción provinciales. Encontramos entonces formas explícitas de apoyo a la **Política de Desarrollo Económico** y a la **Política de Desarrollo Productivo** provincial. En un sentido parejo, se ofrece una instancia para asistir en la **Política de Desarrollo Socio-Económico** de la provincia.

Un nodo apuntado a temas político-institucionales promueve la asistencia nacional en temas relacionados a la **Política de Desarrollo Institucional** en las provincias.

Otro de los nodos ofrece asistencia a los gobiernos provinciales para el desarrollo y el diseño de su **Política Migratoria** y de su **Política Demográfica**.

Otro nodo se encarga de la promoción del federalismo a través del *Instituto Nacional de Capacitación Política* colaborando así con la **Política de Integración Federal**.

Existe un ámbito de consulta técnica y de negociación en temas relacionados a la **Política de Transporte Ferroviario** y a la **Política de Transporte Automotor**.

Otro de los nodos instauro un mecanismo de diálogo nación-provincia para el diseño de compensaciones tarifarias para el transporte público provincial, colaborando de esta manera con la **Política de Transporte Público** de la provincia.

A nivel de *subsecretarías*, contamos con un nodo relevante en cuanto al acceso a las fuentes multilaterales de crédito gestionadas por el gobierno nacional. Este nodo habilita una interacción orientada hacia la financiación de la **Política de Reforma del Sector Público Provincial**, con fuente en los créditos y préstamos otorgados por los organismos de crédito internacionales.

Otra instancia relacionada al financiamiento es aquella con función de administrar los aportes del Tesoro Nacional para atender las emergencias y los desbalances financieros de las provincias. Este nodo no deja de ser importante como una de las interfases para implementar algunas de las acciones de la **Política de Emergencia Financiera Provincial**.

Las **orientaciones** de federalismo cooperativo presentes en este ministerio son: la integración, la colaboración, la coordinación, la articulación y el control.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

El **Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto** es previsiblemente una de las estructuras de la Administración Pública Nacional (APN) con menor densidad de instancias de enlace operativo con las provincias. Este ministerio presenta dos **(2)** nodos de enlace a nivel de *ministerio*, uno **(1)** a nivel *secretaría*, y dos **(2)** a nivel *subsecretaría*.

El único nodo que implica interés para el proceso de políticas públicas provinciales es aquel que requiere de la participación del orden nacional siempre que se realicen negociaciones para el financiamiento de proyectos provinciales de parte de terceros

países y donde estos acuerdos impliquen garantías provenientes del Estado Nacional. De esta manera, tenemos una instancia de colaboración para la **Política de Financiamiento Externo**.

La **orientación** de federalismo cooperativo presente en este ministerio es la colaboración.

El Ministerio de Defensa

En sintonía con el caso anterior, este ministerio no presenta densidad de nodos de enlace operativo con las provincias. Las provincias no intervienen en las temáticas de defensa, siendo esta una cuestión exclusiva del orden nacional. Por ende existe un **(1)** solo enlace a nivel *ministerial* y otro **(1)** a nivel de *secretaría*.

Existen solamente dos instancias de articulación. Una de las instancias está relacionada a los complejos productivos de la industria bélica. Por este motivo, tenemos un enlace referido a la **Política de Desarrollo Productivo** en base a la defensa nacional. La segunda instancia se encuentra enfocada en la colaboración del sistema de defensa nacional ante situaciones de desastre –natural o causado por el hombre- en las provincias. Por lo que tenemos un nodo de colaboración relacionado a la **Política de Protección ante Desastre Naturales** y la **Política de Protección ante Desastres Causados por el Hombre**.

Las **orientaciones** de federalismo cooperativo presentes en este ministerio son: la colaboración y la articulación.

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

El **Ministerio de Economía y Finanzas Públicas** es una estructura de la Administración Pública Nacional (APN) que presenta alta densidad de enlace operativo provincial en su tercer nivel de desagregación jerárquica. Este ministerio

presenta cuatro **(4)** nodos de enlace a nivel de *ministerio*, siete **(7)** a nivel *secretaría*, y diecisiete **(17)** a nivel *subsecretaría*.

A nivel de ministerio tenemos un nodo para el desarrollo de propuestas y acciones orientadas a la **Política de Protección de Usuarios y Consumidores**. Otra instancia está enfocada en la ejecución de la **Política de Defensa de la Competencia**. Una tercera instancia, relevante para el caso de la provincia de Buenos Aires, es aquella relacionada a la fiscalización de parte del estado nacional de las normas de comercialización del sector agropecuario. De esta manera, contamos con un nodo de fiscalización normativa en torno a la **Política Agropecuaria** con incidencia indirecta en la **Política de Desarrollo Económico**.

En los niveles de secretaría, encontramos un nodo asistencial encargado de la capacitación y formación técnica de los organismos provinciales para una aplicación armónica de la política económica nacional en las provincias. De esta manera nos encontramos con nodos de incidencia directa tanto en la **Política de Desarrollo Económico**, como en la **Política de Integración Federal** y la **Política de Articulación Federal**.

Otra instancia es aquella dedicada al intercambio de información y estadísticas relacionadas al gasto público provincial y municipal. Esto se relaciona directamente con la **Política de Integración Federal** y la **Política de Articulación Federal**, ya que se busca consolidar la información territorial en cuestión de recursos y presupuesto a nivel federal.

Otro de los nodos se refiere directamente a las relaciones presupuestarias y de financiamiento entre el gobierno nacional y el gobierno provincial. Contamos entonces con una instancia de diálogo dirigida hacia la **Política Presupuestaria** y la **Política Financiera**.

A nivel de subsecretarías tenemos un nodo para la articulación de las políticas nacionales de comercio interior. Este nodo, de relevancia actual, incide en la **Política de Articulación Federal**, la **Política de Integración Federal** y la **Política Económica** de la provincia.

Otra instancia de colaboración es aquella que coordina el apoyo institucional del orden nacional en temas de **Política Fiscal** y **Política de Desarrollo Económico** de las provincias.

Un nodo de articulación propone la coordinación del desarrollo de información sobre aspectos fiscales, económicos, financieros y sociales en los territorios provinciales. Contamos entonces con un nodo orientado a la **Política de Integración Nacional**, la **Política de Articulación Nacional**, la **Política de Desarrollo Económico**, la **Política de Desarrollo Social**, la **Política Fiscal** y la **Política Financiera**.

Existe un nodo de interacción dirigido a la consolidación de información sobre la gestión económica y financiera provincial para su inclusión en las cuentas nacionales. De esta manera contamos nuevamente con un nodo de **Política de Integración Federal**, de **Política de Articulación Federal**, y de **Política de Colaboración Federal**.

Un nodo relacionado al intercambio de información es aquel asignado al seguimiento de los sistemas financieros de las provincias, afectando así a la **Política Financiera** de la provincia.

Un nodo central en cuestiones de resolución de conflictos entre las provincias y el estado nacional es el asignado a la examinación y la resolución de conflictos de orden económico, financiero y fiscales. De esta manera, tenemos un nodo de cooperación para la **Política de Resolución de Conflictos Fiscales**, la **Política de Resolución de Conflictos Económicos** y la **Política de Resolución de Conflictos Financieros**.

Una instancia de cooperación a nivel federal es aquella dirigida a la instrumentación, el control y el seguimiento del régimen y los instrumentos de coparticipación federal de impuestos con las provincias. Este nodo se transforma en un núcleo primordial de la **Política de Coparticipación de Impuestos Nacionales** de todas las provincias.

Un último nodo se relaciona con el seguimiento de las deudas que los estados provinciales mantienen con la nación, tornándose en una de las instancias principales de la **Política de Financiamiento**.

Las **orientaciones** de federalismo cooperativo presentes en este ministerio son: la integración, la colaboración, la coordinación, la articulación y el control.

El Ministerio de Industria

Este ministerio presenta una muy baja densidad de nodos de enlace operativo con las provincias. Como identificamos en la sección anterior (informe parcial n°1), existen únicamente dos nodos de enlace del ministerio con las provincias. Tenemos un nodo a nivel *secretaría* y otro a nivel de *subsecretaría*.

El primero de los nodos propone la articulación de la política industrial de la nación con los organismos pertinentes en las provincias. Nos encontramos así con una instancia de articulación de políticas federales con relación directa a la **Política Industrial** y la **Política de Articulación Federal**.

El segundo nodo está orientado al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas. Es función del ministerio la consolidación de la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en la *Red de Agencias de Desarrollo Productivo*. De esta manera nos encontramos con una oferta tendiente al apoyo de la **Política de Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas**.

Las **orientaciones** de federalismo cooperativo presentes en este ministerio son: la colaboración y la articulación.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

El **Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca** presenta una densidad interesante de propuestas de enlace operativo con las provincias, exclusivamente en sus niveles de *secretaría* y *subsecretaría*. Este ministerio no configura ningún nodo a nivel de *ministerio*, ocho **(8)** a nivel *secretaría*, y nueve **(9)** a nivel *subsecretaría*.

Si bien este ministerio presenta una cantidad moderada de núcleos de enlace provincial, las temáticas y los alcances de estos nodos son extensos, relevantes y abarcativos. Más aún, las formas en los que se ofrecen estos enlaces se orientan hacia un federalismo cooperativo en su versión participativa. Es decir, que se propone el desarrollo conjunto, colaborativo y conciliatorio del conjunto de políticas públicas y procesos relacionados con los ámbitos de acción del organismo.

A nivel de subsecretaría, presenta una oferta desconcentrada tanto jerárquica como funcionalmente. Las instancias con tendencia hacia un federalismo cooperativo consensuado se orientan hacia un conjunto relevante de políticas para la provincia de Buenos Aires, a saber: la **Política Agropecuaria**, la **Política Pesquera**, la **Política Forestal**, la **Política Agroindustrial** y la **Política Agroenergética**.

Existen además dos nodos en este nivel de jerarquía con objetivos bien focalizados de política agropecuaria, uno de ellos está concentrado en la **Política de Producción Caprina** y el otro en la **Política de Producción Ovina**.

Por otro lado, una instancia de coordinación a nivel político-institucional se establece para el fortalecimiento de la **Política de Emergencia Agropecuaria** de las provincias.

En el nivel de subsecretaría, se configura un nodo para asistir a las provincias en su **Política de Producción Lechera**.

También se ofrece una instancia de asistencia en los temas relacionados a la agricultura familiar que contribuyan a la **Política Alimentaria** de la provincia.

Una instancia a explorar por su potencial y relevancia para las políticas provinciales es aquella establecida para incentivar la cooperación los ámbitos de conocimiento (universidades, institutos de investigación) y las asociaciones de productores, con el impulso promotor de los gobiernos provinciales y locales a través de su **Política de Desarrollo Productivo**.

Este ministerio es uno de los dos ministerios del ámbito de la administración pública nacional que presenta una **orientación** marcadamente participativa como forma de federalismo cooperativo predominante.

El Ministerio de Turismo

El **Ministerio de Turismo** presenta una baja densidad de enlaces operativos y de acciones dirigidas a las provincias. Este ministerio ofrece tres **(3)** nodos a nivel de *ministerio* y cuatro **(4)** a nivel de *secretaría*.

Existe una instancia de promoción del turismo social en la ciudad bonaerense de Chapadmalal, por lo que tenemos un nodo de apoyo directo y focalizado en la **Política de Turismo** de la provincia.

Otra de las instancias se encarga de mantener las relaciones institucionales con las áreas de gestión turística provincial, permitiendo de esta forma un ámbito de colaboración con el orden nacional en relación a la **Política de Turismo** tanto en el ámbito provincial como en el municipal.

La **orientación** de federalismo cooperativo predominante en este ministerio es la colaborativa.

El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

La densidad de enlaces operativos del **Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios** se concentra a nivel de *subsecretarías*, donde se identifican la cantidad de diecisiete **(17)** nodos. A su vez existen solo cuatro **(4)** nodos a nivel ministerial y otros dos **(2)** a nivel de *secretarías*.

Este ministerio presenta otro de los casos normativos tendientes a un federalismo cooperativo de índole participativa en los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). Esta orientación se hace presente a nivel de ministerio sobre

todo para la elaboración conjunta de la **Política de Desarrollo Territorial** de las provincias dentro del marco que instituye la Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial de la República Argentina; y de la **Política Energética** provincial en torno al marco que delinea a la Política Energética Nacional. Vemos entonces, que la orientación de federalismo cooperativo de la inversión y la obra pública impulsada por el gobierno nacional está dirigida al desarrollo territorial y energético.

A nivel de subsecretaría se ofrecen nodos de enlace para un desarrollo conjunto de la **Política de Organización del Territorio**, la **Política de Integración Territorial**, la **Política de Regionalización**, la **Política de Desarrollo Urbano**, la **Política de Desarrollo Rural** y la **Política de Desarrollo Ambiental**. Todas estas instancias proponen la articulación conjunta del gobierno nacional con su contraparte provincial para el impulso de todas las acciones en relación a las políticas enumeradas. Asimismo, estos nodos representan la intención nacional en cuanto a la estrategia de la inversión y obra pública en el territorio.

En forma similar existen instancias nacionales de apoyo al desarrollo de la **Política Hídrica**, la **Política de Saneamiento**, y la **Política de Prevención de Inundaciones** a través de convenios de instrumentación de inversión y obra pública.

Este ministerio es el segundo ministerio que presenta una **orientación** marcadamente participativa como forma de federalismo cooperativo predominante.

El Ministerio de Justicia y Derecho Humanos

El **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** contiene una muy baja densidad de enlaces operativos con las provincias. Este ministerio ofrece dos **(2)** nodos a nivel de *ministerio*, dos **(2)** a nivel de *secretaría*, y tres **(3)** a nivel de *subsecretaría*.

Tenemos un nodo a nivel de ministerio orientada a acciones de compilación de normativas, legislación y jurisprudencia del orden provincial. Esta instancia está más bien orientada hacia la **Política de Colaboración Federal**.

La instancia con propuesta más amplia y abarcativa se da a nivel de secretaría y está orientada a cuestiones de derechos humanos. Este nodo busca operar en conjunto tanto con las provincias como con los municipios; proponiendo así un enlace de federalismo cooperativo en su forma colaborativa. Tenemos entonces un ámbito de impulso para la **Política de Derechos Humanos**.

Encontramos un enlace operativo a nivel de subsecretaría relacionado a la coordinación de temas penitenciarios entre nación y provincia. Entre estos temas se encuentra la asistencia y asesoramiento en cuestiones de arquitectura penitenciaria. Por ende, tenemos un nodo dirigido a la **Política Penitenciaria** provincial.

Las **orientaciones** de federalismo cooperativo presentes en este ministerio son la colaboración y la coordinación.

El Ministerio de Seguridad

Este ministerio no presenta una alta densidad de nodos de enlace operativo con las provincias. No obstante, los nodos identificados ofrecen una instancia amplia y rica en interacción y en aporte de recursos de parte del estado nacional. Contamos con tres **(3)** nodos a nivel de *ministerio*, cuatro **(4)** a nivel de *secretaría* y dos **(2)** a nivel de *subsecretaría*.

Contamos a nivel de ministerio con un nodo operativo extenso que propone la coordinación de las fuerzas policiales nacionales (gendarmería, policía federal, prefectura y policía de seguridad aeroportuaria) con las fuerzas policiales provinciales. Esta instancia está entonces íntimamente relacionada a la **Política de Seguridad** de las provincias, principalmente en situaciones de emergencia o extraordinarias.

A nivel de secretaría existe un nodo de enlace directo con los municipios que implica una asistencia indirecta a la **Política de Seguridad** en territorio provincial.

Encontramos además una instancia de federalismo cooperativo puro para el desarrollo conjunto entre nación y provincia de la **Política de Protección Ciudadana**.

Otra instancia interesante es aquella abocada a la asistencia técnica para el desarrollo de infraestructuras provinciales de respuesta a emergencias. Contamos de esta manera con un enlace para el desarrollo de parte de la **Política de Respuesta a Emergencias**.

Las **orientaciones** de federalismo cooperativo presentes en este ministerio son la coordinación, la articulación y la colaboración. Además, aunque sea en forma parcial y focalizada, presenta una instancia de federalismo participativo.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

No existe una elevada densidad de puntos de contacto operativo entre este ministerio y los gobiernos provinciales. De todas maneras, aquellos pocos enlaces propuestos encaran temáticas de gran relevancia en temas de capacitación laboral e implementación de legislación laboral de alcance general. Identificamos tres **(3)** nodos a nivel *ministerio*, cuatro **(4)** nodos a nivel de *secretaría*, y solo un **(1)** nodo a nivel de *subsecretaría*.

A nivel ministerio encontramos un nodo de enlace para ejercer acciones de descentralización de los procesos de elaboración, gestión y supervisión de **Política de Capacitación Laboral**.

Encontramos además un nodo de armonización de los sistemas y regímenes previsionales entre nación y provincia. Estamos ante un ámbito puro de **Política de Integración Federal** y de **Política de Coordinación Federal**.

A nivel de secretaría emerge un nodo de enlace operativo puro orientado a la coordinación territorial de la fiscalización del cumplimiento de las leyes y legislación

laboral, ofreciendo entonces un ámbito de cooperación para la **Política de Fiscalización Laboral**.

Las **orientaciones** de federalismo cooperativo presentes en este ministerio son: la integración, la colaboración y el control.

El Ministerio de Desarrollo Social

Este ministerio presenta un número interesante de enlaces operativos con los estructuras orgánico-funcionales de las provincias. El perfil de enlace operativo de este ministerio está enfocado principalmente en acciones de coordinación federal y en temáticas que son esenciales para el desarrollo humano armónico en el territorio nacional. Identificamos tres **(3)** nodos a nivel ministerial, ocho **(8)** nodos a nivel de secretaría, y otros ocho **(8)** nodos a nivel de subsecretaría.

A nivel de ministerio existe un nodo de coordinación nación-provincia para el control del cumplimiento de los planes de desarrollo social financiados por el estado nacional. Esta instancia está íntimamente relacionada a la **Política de Desarrollo Social** de la provincia, por tratarse de una cuestión central en cualquier momento histórico, además de implicar un elevado esfuerzo financiero para su ejecución.

Otra instancia se encarga de controlar la implementación de los programas de desarrollo social descentralizados a nivel provincial y municipal. Este nodo se inserta de lleno en la **Política de Integración Federal**, la **Política de Articulación Federal** y la **Política de Coordinación Federal**.

El tercer nodo a nivel ministerial propone la coordinación de la ejecución de las políticas sociales de orden nacional en los territorios provinciales a través de la Red Federal de Políticas Sociales. Este es otro ejemplo de impulso de la **Política de Integración Federal**, la **Política de Articulación Federal** y la **Política de Coordinación Federal**.

A nivel secretaría se ofrece un enlace de asistencia técnica y capacitación para organismos provinciales y municipales en temas relacionados a servicios de atención directa a niños, adolescentes y familias. Nos encontramos con una instancia que sirve a la mejora de la capacidad institucional provincial en relación a la **Política de Niñez** y la **Política de Adolescencia**.

Otro de los nodos ofrece asistencia a municipios y provincias para el desarrollo de modelos de gestión de la **Política de Niñez**.

Encontramos además un nodo de coordinación relacionado a la promoción del deporte y la coordinación de la **Política Deportiva**.

Existe un nodo de federalismo cooperativo puro para el desarrollo conjunto entre nación, provincias y municipios de políticas de promoción de la actividad física y del deporte educacional, construyendo de esta manera un espacio para la **Política Deportiva**, la **Política de Salud Preventiva** y la **Política de Educación Deportiva**.

Las **orientaciones** de federalismo cooperativo presentes en este ministerio son la coordinación, la integración, la articulación, la colaboración y el control.

El Ministerio de Salud

Existe una baja densidad de oferta de nodos de enlace operativo de parte de este ministerio a las provincias. Estos enlaces están orientados principalmente hacia el federalismo cooperativo en su versión de colaboración e intercambio de información. Identificamos cuatro **(4)** nodos a nivel de *ministerio* y cinco **(5)** nodos a nivel de *secretaría*. No existen nodos de interacción a nivel de *subsecretaría*.

Un nodo central a nivel de ministerio es el encargado de coordinar el *Sistema Federal de Salud* en conjunto con las autoridades sanitarias provinciales. Esta instancia aporta directamente a la **Política de Coordinación Federal**.

Otro nodo del mismo nivel aboga por la implementación y complementación de los sistemas estatales de salud, tanto en el orden provincial como en el municipal. Esta

instancia incide directamente en la **Política de Salud** de los territorios provinciales y aporta a la **Política de Integración Federal** y la **Política de Articulación Federal**.

Una instancia relacionada a la **Política de Colaboración Federal** es aquella dirigida a la normalización y la sistematización de los datos sanitarios provenientes de todos los rincones del territorio nacional. La difusión de estos resultados es un recurso valioso para el desarrollo de la **Política Sanitaria** y la **Política de Salud** en la provincia.

Un último enlace en este nivel propone la promoción de la educación sanitaria en los sistemas educativos provinciales, tornándose en un instrumento de apoyo a la **Política Educativa**.

A nivel de secretaría tenemos un enlace directo con los municipios en temas relacionados a asistencias técnicas en determinantes de salud y en relaciones sanitarias. Esta instancia deriva recursos de la nación directamente a los municipios que participen en la *Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables*. Contamos entonces con un enlace que alivia en potencia a las finanzas públicas provinciales derivadas a los esquemas de salud municipales, aportando al mismo tiempo a la **Política Sanitaria** de la provincia

Las **orientaciones** de federalismo cooperativo presentes en este ministerio son la coordinación, la articulación, la integración y la colaboración.

El Ministerio de Educación

Este ministerio presenta una densidad moderada de enlaces operativos con las provincias. Los enlaces ofrecidos por esta estructura están estipulados en torno a los conceptos centrales del federalismo cooperativo en sus versiones de coordinación y colaboración. Identificamos tres **(3)** nodos a nivel *ministerial*, seis **(6)** nodos a nivel de *secretaría*, y otros seis **(6)** nodos a nivel de *subsecretarías*.

A nivel ministerio presenta nodos orientados hacia la capacitación y la mejora de la calidad de la formación docente: **Política de Capacitación Docente**; y hacia el desarrollo del sistema de información y evaluación de la calidad educativa: **Política Educativa**. Estos nodos impulsan al mismo tiempo la **Política de Integración Federal**.

A nivel de secretaría existe una instancia para la armonización federal de las capacidades educativas a través de la asistencia técnica y financiera a los gobiernos provinciales. Si bien este nodo se enmarca dentro de la Política de Integración Federal, no deja de ser un aporte concreto para la **Política Educativa** de la provincia.

Otro nodo interesante de nombrar es aquel que propone ayudar a establecer vínculos entre las universidades nacionales y los establecimientos de enseñanza media. Es un caso de **Política de Articulación Federal** que aporta asimismo a la **Política Educativa** de las provincias.

Las **orientaciones** de federalismo cooperativo presentes en este ministerio son: la colaboración, la integración y la articulación.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

Este ministerio no ofrece ningún enlace operativo concreto con las provincias. El único ámbito de interacción institucional del que forma parte es a través del *Consejo Federal de Ciencia y Tecnología* (COFECyT) como describimos en detalle en la sección anterior (informe parcial n°1).

No existe **orientación** de federalismo cooperativo en este ministerio.

El Ministerio de Cultura

Este ministerio presenta dos **(2)** nodos de enlace operativo concretos a nivel de *secretaría* y un único **(1)** nodo a nivel **ministerial**.

El nodo de acción ministerial se configura para la promoción del intercambio cultural entre las provincias argentinas y el exterior. Esto no implica ninguna incidencia directa en la política cultural de la provincia.

Encontramos, de todos modos, una instancia (a nivel *secretaría*) que propone la federalización de la gestión cultural en coordinación con los organismos provinciales de cultura. Esta acción genera implicancias directas en la **Política de Integración Federal**.

El segundo nodo a nivel *secretaría* está relacionado al federalismo cooperativo en su forma integradora y articuladora, ya que propone incluir a los tres niveles de gobierno en las acciones relacionadas a la actividad cultural. Esta instancia influye en la **Política de Integración Federal** y en la **Política de Articulación Federal**.

Las **orientaciones** de federalismo cooperativo presentes en este ministerio son la integración y la articulación.

La Jefatura de Gabinete de Ministros

La Jefatura de Gabinete de Ministros no ofrece nodos de enlace a nivel *ministerial*, pero si presenta siete **(7)** a nivel de *secretaría* y seis **(6)** a nivel de *subsecretaría*.

En el nivel de *secretaría*, uno de estos enlaces está dedicado a coordinar la asistencia a los estados provinciales en los mecanismos de democracia directa establecidos en la Constitución Nacional, incidiendo entonces en la **Política de Desarrollo Institucional** de las provincias.

Otra instancia propone la coordinación del *Plan Nacional de Gobierno Electrónico* en conjunto con las provincias y los municipios, estableciendo así una **Política de**

Articulación Federal que se relaciona directamente con la **Política de Gestión** del gobierno provincial.

Un nodo de orientación colaborativa es aquel dedicado al intercambio de información para la actualización del estado de la situación ambiental en el territorio nacional. Este nodo de **Política de Colaboración Federal** puede ser de interés operativo para la **Política Ambiental** de las provincias ya que puede proveer recursos de información actualizada y consolidada a nivel nacional.

Otro nodo de orientación operativa en temas de medioambiente es el que propone la coordinación interjurisdiccional para el saneamiento y el ordenamiento de cuencas y costas. Estas actividades requieren de gran capacidad jurídico-administrativa, operativa y financiera, por lo que es una instancia primordial para la **Política de Saneamiento Ambiental** de la provincia.

Las **orientaciones** de federalismo cooperativo presentes en este ministerio son la articulación y la coordinación.

2. Mecanismos organizacionales provinciales para la articulación con las políticas públicas de orden nacional

En la sección anterior (informe parcial n°1) detallamos los mecanismos mediante los cuales se conforman instancias de diálogo, colaboración y cooperación entre los estados provinciales y el gobierno nacional. Estos espacios, configurados mediante un conjunto de Concejos Federales, son organizaciones formales en las cuales se desarrollan las formas del federalismo cooperativo en Argentina.

En el punto anterior describimos en detalle a los enlaces operativos que ofrece la Administración Pública Nacional (APN), como así también a sus diversas orientaciones de federalismo cooperativo. Estos nodos de enlace son los mecanismos mediante los cuales se articulan los procesos de las políticas públicas en el eje nación-provincias. De esta manera, identificamos otro gran espacio de

interacción potencial entre la APN y las estructuras orgánico-funcionales de los poderes ejecutivos provinciales.

En definitiva, las provincias cuentan con dos grandes instancias de enlace operativo para el ejercicio del federalismo cooperativo. Analizaremos el grado en que los diseños institucionales provinciales tienen en cuenta a la red de nodos de interacción que propone el estado nacional a la hora del diseño de sus estructuras orgánico-funcionales y de las instancias de articulación con el estado nacional. Identificaremos también a los enlaces operativos definidos por el estado provincial y comenzaremos a ver si estos nodos se encuentran en sintonía y en armonía con las instancias de orden nacional. Plantearemos entonces, el análisis de base para la construcción de propuestas y de recomendaciones concretas, tendientes al logro de un acople sinérgico, ágil y eficiente para los procesos de políticas públicas en clave de un federalismo cooperativo en el eje nación-provincia.

En cuanto a los dos grandes espacios contamos por un lado con el arreglo institucional provincial dedicado a gestionar la participación y la representación formal del estado provincial en el seno de los consejos federales a los cuales suscribe. Por otro lado, encontramos los mecanismos de diseño institucional mediante los cuales la provincia de Buenos Aires alinea sus estructuras orgánico-funcionales en relación a las oportunidades y a las potencialidades que ofrece la administración pública nacional a través de sus propios enlaces operativos. Para este último caso, nos concentraremos en la identificación de aquellas orientaciones de políticas públicas que planteen un enlace directo y explícito con las políticas públicas de orden nacional detalladas con anterioridad en este mismo trabajo. Es decir, que nos concentraremos en identificar los arreglos normativos que presenten una intencionalidad concreta de articulación con las estructuras de la administración pública nacional.

El Diseño Institucional de Poder Ejecutivo Provincial como mecanismo de articulación con la Administración Pública Nacional

La Ley de Ministerios de la provincia de Buenos Aires (Ley Provincial N° 13.757, texto actualizado con modificatorias⁵⁴) define las carteras ministeriales con las que el poder ejecutivo provincial ejerce su gestión administrativa. Estos ministerios son, a saber: el **(i)** Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, el **(ii)** Ministerio de Gobierno, el **(iii)** Ministerio de Economía, el **(iv)** Ministerio de Justicia, el **(v)** Ministerio de Seguridad, el **(vi)** Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología, el **(vii)** Ministerio de Asuntos Agrarios, el **(viii)** Ministerio de Salud, el **(ix)** Ministerio de Infraestructura, el **(x)** Ministerio de Desarrollo Social, y el **(xi)** Ministerio de Trabajo.

Ya en el artículo número 6 de la ley de ministerios se establece como una de las misiones fundamentales de los ministros secretarios al afianzamiento del federalismo. Más aún, este mismo artículo dispone para esta acción (así como para las otras acciones asociadas), la necesidad de una organización ágil y eficiente. Tenemos entonces, como una de las premisas fundamentales a nivel de ministerios, a la organización institucional para el impulso y la construcción del federalismo a partir del orden jurídico provincial.

El Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros

El *Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros* es el encargado de coordinar –a nivel general- las relaciones del poder ejecutivo provincial con el Gobierno Federal⁵⁵. Asimismo se le delega la dirección de las relaciones políticas para el desarrollo de pactos, convenios y acuerdos entre el estado provincial y el estado nacional.

Este ministerio entiende además en la Política de Desarrollo Institucional, la Política de Seguridad Vial, la Política Electoral, la Política de Financiamiento Externo, la Política de Financiamiento Municipal y una parte relevante de la Política Fiscal.

⁵⁴ Ley 13881, 13927, 13929, 13975, 14131, 14199, 14331, 14393, 14453, 14542, 14646 y 14652

⁵⁵ Artículo 16 de la Ley Provincial N° 13.757.

Es la *Dirección Provincial de Relaciones Gubernamentales e Interjurisdiccionales*, dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Gubernamental, la encargada de coordinar la articulación y el seguimiento de los diversos organismos que representan a la Provincia de Buenos Aires ante los **Consejos Federales**. Identificamos así, al núcleo organizacional provincial para desarrollo de la participación provincial en los consejos federales y para la coordinación del impulso provincial hacia el federalismo cooperativo.

Esta dirección posee además la misión de promover todo tipo de convenios de interés común a la provincia y la nación; constituyéndose de esta manera en una instancia central para la planificación del desarrollo del federalismo cooperativo en todas sus orientaciones.

La *Dirección de Relaciones Interministeriales* tiene como misión consultar a los diversos organismos provinciales para la articulación de convenios con el estado nacional con la finalidad de construir y fortalecer una red integral de políticas públicas. Esta acción representa, en forma muy clara, la intención de un diseño institucional sistémico con el objeto de promover un federalismo cooperativo de orden participativo.

Esta misma dirección se encarga además de fomentar las relaciones con los organismos deliberativos y legislativos de todo el país para el estudio y el tratamiento de las cuestiones y de los problemas en común, proponiendo un ámbito para la implementación de la **Política de Adecuación Normativa** y la **Política de Alineación Normativa**.

La Subsecretaría de Coordinación Gubernamental representa al poder ejecutivo provincial en el *Consejo Federal de Seguridad Vial*.

El Ministerio de Gobierno

El **Ministerio de Gobierno** está orientado hacia la coordinación política, operativa e institucional entre el poder ejecutivo y los municipios de la provincia.

El Ministerio de Gobierno interviene en cuestiones relacionadas a la Política de Integración Territorial, la Política de Desarrollo Territorial y la Política de Organización del Territorio.

Este organismo interviene además en la Política de Regionalización, la Política Migratoria, la Política Demográfica y la Política de Desarrollo Urbano.

La *Oficina Provincial de Infraestructura y Datos Espaciales* define un enlace de intercambio de información espacial con organismos nacionales. Este enlace es de mero intercambio de información y no suma a las acciones tendientes al establecimiento de políticas públicas en el sentido del federalismo cooperativo, y por ende no se relaciona con ningún enlace de oferta de parte del gobierno nacional.

Por otro lado, la *Subsecretaría de Asuntos Municipales* establece nodos directos de enlace con los gobiernos municipales que podrían servir como una asistencia de orden provincial para la Política Económica, la Política Presupuestaria y la Política de Financiamiento municipal, según se encuentran definidas en el orden del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas nacional. Este enlace requiere de la intervención de la cartera de economía provincial, la cual ya posee un diseño institucional acorde a los enlaces ofrecidos por el estado nacional para el tratamiento de estas temáticas. No obstante, consideramos muy valioso el aporte del Ministerio de Gobierno en la gestión y el mantenimiento de las relaciones institucionales con los gobiernos municipales, ya que sirve para efectivizar y efficientizar el acceso a la información de parte del Ministerio de Economía provincial. Por este motivo, y como indicaremos en el apartado correspondiente, no consideramos a esta situación como un caso de inflación ni de solapamiento normativo en el orden provincial.

Si bien este organismo interviene en un conjunto amplio, variado y abarcativo de políticas públicas, su orientación es hacia 'dentro' del territorio provincial. No se visualizan instancias de articulación directa con organismos nacionales en los diseños estructurales de este ministerio. Su foco de atención son los gobiernos locales, interactuando únicamente con otras jurisdicciones del poder ejecutivo provincial. Notamos de esta manera un perfil de organismo más bien cerrado a la influencia externa en cuanto a los organismos del orden nacional se trate. Esto no

implica que puedan existir mecanismos de interacción tripartita entre la nación, la provincia y los municipios a través de las estructuras desconcentradas y descentralizadas del gobierno nacional. Estas potenciales instancias no forman parte del presente estudio ya que poco tienen que ver entonces con la búsqueda de un federalismo cooperativo en su estado más puro, es decir, en su forma participativa amplia.

El Ministerio de Economía

El **Ministerio de Economía** es el encargado de coordinar las acciones económico-financieras del gobierno provincial con el gobierno nacional. Este punto se encuentra explicitado en la mencionada ley de ministerios. Por ende, el diseño normativo provincial de segundo orden (ley provincial) habilita a este organismo para el desarrollo de mecanismos de interacción institucional dirigidos al avance de todas las políticas identificadas como orientación de los enlaces operativos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Identificamos de esta manera un diseño de enlace provincial prácticamente en espejo con la oferta de enlace operativo a nivel nacional. Esta apreciación significa que nos encontramos con un esquema básico propenso al desarrollo efectivo y eficiente de enlaces provincia-nación para todos los procesos de políticas públicas establecidos con tendencia hacia el federalismo cooperativo por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

El Ministerio de Justicia

En relación al **Ministerio de Justicia**, la citada ley de ministerios hace una única mención explícita alrededor de la noción de enlace operativo con la Nación. Existe entonces un nodo de carácter colaborativo derivado del convenio suscripto entre el gobierno provincial y el gobierno nacional enfocado en el *Sistema Nacional de*

Informática Jurídica. Este enlace podría aportar en forma indirecta a la **Política de Adecuación Normativa** y a la **Política de Alineación Normativa**.

El Ministerio de Seguridad

El Ministerio de Seguridad⁵⁶ entiende en la Política de Seguridad, la Política de Protección Ciudadana, la Política de Defensa Civil, la Política de Protección ante Desastres Naturales, y la Política de Protección ante Desastres Causados por el Hombre.

En relación a los enlaces operativos provinciales, este ministerio explicita acciones conjuntas con el Estado Nacional para la planificación y diagramación de proyectos y programas relacionados a la coordinación institucional en situaciones de catástrofes, estableciendo de esta manera un enlace formal para la **Política de Respuestas a Emergencias**.

Las políticas provinciales de seguridad y de protección ciudadana son en el momento las que marcan el ritmo de gran parte de la administración pública provincial. El gobierno nacional, como vimos en el punto anterior, presenta un abanico inmejorable de oferta de enlace operativo para la articulación de las políticas de seguridad con los gobiernos provinciales. Por otro lado, notamos en el ámbito provincial un evolución institucional constante, tendiente a posicionar a la burocracia estatal provincial en sintonía con las demandas de seguridad de la sociedad contemporánea. Notamos que la necesidad de acción y de resolución en los temas que hacen a la seguridad no quedan atrapados en cuestiones de diseños institucionales, sino que van mutando y cambiando rápidamente a medida que se van desarrollando los acontecimientos y las situaciones sociales actuales. En concreto y para los fines de este estudio, consideramos que existen instancias de cooperación y de articulación institucional en el orden nacional capaces de integrarse y colaborar con las fuerzas provinciales y locales, en cuanto a las posibilidades de diseño meramente operativo se refiere.

⁵⁶ Estructura orgánico-funcional aprobada mediante el decreto n° 759 del 2013.

El Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología

Por su parte, el **Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología** entiende la Política Industrial, la Política de Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, la Política de Desarrollo Productivo, la Política de Desarrollo Territorial, la Política de Transporte, y la Política de Financiamiento.

Este ministerio propone a través de la *Unidad de Estadísticas y Estudios* un enlace de participación con organismos nacional para la producción de información productiva. Este nodo se configura como un aporte necesario para la **Política de Desarrollo Productivo** y la **Política Industrial**.

Otro enlace operativo, se configura en el seno de la *Unidad de Análisis e Ingeniería Financiera* con el objeto de lograr el acercamiento y la articulación entre el Ministerio, el Banco de la Provincia de Buenos Aires, el FOGABA y las instituciones financieras nacionales e internacionales. Este nodo está relacionado con la **Política de Financiamiento Externo** y la **Política de Financiamiento** de los planes y programas definidos por el ministerio.

Otro nodo de enlace está diseñado en torno a la política provincial de transporte. La *Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería*, participa en la elaboración y ejecución de la política provincial relacionada a los costos de fletes. esta subsecretaría propone una instancia de coordinación con los organismos nacionales competentes en la materia, instaurando así un núcleo de **Política de Transporte Fluvial**, de **Política de Transporte Terrestre**, de **Política de Transporte Marítimo** y de **Política de Transporte Aéreo** (claro que siempre enfocado en las cuestiones relacionadas a los costos de los fletes).

La *Dirección Provincial de Comercio* busca coordinar el ejercicio de la fiscalización de las actividades de comercialización de productos en conjunto con los organismos adecuados del estado nacional. Este nodo podría verse como un ámbito de enlace en temas relacionados a la **Política de Protección de Consumidores**.

La *Dirección Provincial de la Pequeña, Mediana y Microempresa y Desarrollo Productivo Local* estipula una instancia de enlace con el gobierno nacional para articular pautas, criterios y modalidades con la finalidad de lograr el máximo aprovechamiento de los recursos dirigidas hacia la **Política de Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas** bonaerenses.

La *Dirección de Desarrollo Productivo Local* genera un enlace operativo con el estado nacional para la promoción de los programas de fuente nacional que estén relacionados con la **Política de Desarrollo Productivo** y la **Política de Desarrollo Territorial** provincial (esta última desde la óptica de la equidad social).

La *Unidad de Enlace para el Desarrollo Productivo Sustentable* genera un enlace con los organismos nacionales para la implementación de los programas nacionales de fomento a la **Política de Desarrollo Productivo Sustentable**.

La *Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales* exhibe un enlace operativo tendiente a desarrollar iniciativas de colaboración con los organismos nacionales para poder acceder a servicios de información, estadísticas y monitoreo de las actividades del comercio exterior. Este nodo está en sintonía con la **Política de Desarrollo Económico** (en la versión ejercida por el Ministerio de Economía de la Nación).

La *Dirección de Planeamiento y Estrategias para la Inversión* dependiente de la Subsecretaría de Relaciones Económica Internacionales ofrece una instancia de articulación con organismos del orden nacional para la difusión de las oportunidades de inversión en actividades productivas en la provincia de Buenos Aires. Este nodo apunta así, tanto a la **Política de Financiamiento Externo** (ofrecida por la Cancillería) como a la **Política de Desarrollo Económico** y a la **Política de Desarrollo Productivo**.

La *Dirección Provincial de Defensa Comercial y Negociaciones Internacionales* busca establecer una instancia operativa vinculada al seguimiento conjunto con los organismos nacionales, de la Política Comercial común del MERCOSUR.

Por otro lado, la *Dirección de Actividades Mineras* representa al estado provincial en el *Consejo Federal de Minería*.

El Ministerio de Asuntos Agrarios

Al Ministerio de Asuntos Agrarios le compete la Política Agropecuaria, la Política Pesquera, y la Política Forestal.

Este ministerio goza de una oferta amplísima de nodos de enlace operativo de parte de su contraparte a nivel nacional (el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca). Como detallamos en el punto anterior, el ministerio nacional propone un esquema de federalismo cooperativo de índole participativa, focalizada y diferenciada en todo el espectro de temáticas en las que entiende el ministerio de asuntos agrarios de la provincia de Buenos Aires. Por ende, logramos un esquema prácticamente en espejo para las redes de enlace entre el orden provincial y el orden nacional.

A estas cuestiones podemos sumarle un interés del ministerio provincial en las acciones inherentes a la Política de Desarrollo Rural. También hay que sumarle a este ministerio una injerencia en la Política de Desarrollo Regional, la cual ejerce a través de la Unidad Regional Operativa del Plan de Desarrollo del Sudoeste Bonaerense⁵⁷.

La *Unidad de Proyectos y Programas Especiales* adecua un nodo de enlace para la evaluación e implementación de proyectos de inversión sectoriales con financiamiento de fuente nacional. Aporta de esta forma a la **Política de Financiamiento** y a la **Política de Desarrollo Productivo**.

La *Dirección Provincial de Pesca* crea un nodo de enlace para articular con organismos nacionales el diseño de los métodos de monitoreo y control del recurso pesquero provincial. Este enlace aporta directamente a la **Política Pesquera** provincial.

⁵⁷ Creada mediante decreto 840 del año 2009.

La *Dirección de Desarrollo Marítimo y Fluvial* dependiente de la Dirección Provincial de Pesca busca generar un nodo de enlace concreto con la Prefectura Naval Argentina de forma de cooperar en la fiscalización y el control de la actividad pesquera en la provincia. Esta instancia forma parte de la **Política Pesquera** provincial.

La *Subsecretaría de Producción, Economía y Desarrollo Rural* propone una instancia de enlace operativo con los organismos nacionales para propiciar acciones de desarrollo de comunidades rurales a través de la reactivación productiva de zonas de economía rural. Encontramos entonces un punto concreto relacionado a la **Política de Desarrollo Rural** y la **Política de Integración Territorial**.

La *Dirección Provincial de Agricultura* propone un enlace de coordinación con organismos nacionales para todo tipo de acciones que tiendan a aumentar la productividad del sector agrícola y a incrementar el valor agregado de la producción agrícola. Tenemos acá un instancia explícita para el desarrollo de la **Política Agropecuaria** y la **Política de Desarrollo Productivo**.

Esta misma dirección provincial instala un enlace con los organismos nacionales relacionado a la elaboración de acciones para la mejora de la seguridad alimentaria en el territorio bonaerense, aportando así, en forma directa a la **Política de Seguridad Alimentaria**.

La *Dirección de Bosques y Forestación* se encarga de la difusión de los programas nacionales de promoción y de desarrollo forestal en el ámbito del territorio provincial. Instala de esta forma un nodo de enlace para la articulación de la **Política Forestal** proveniente del orden nacional.

En forma paralela establece otro nodo vinculado al desarrollo de emprendimientos de producción forestal en tierras fiscales, todo esto en coordinación con los organismos nacionales pertinentes. Este enlace aporta a la **Política Forestal** de la provincia.

La *Dirección Provincial de Ganadería* propone el establecimiento de un nodo de coordinación con organismos nacionales para elaborar y desarrollar programas de

seguridad alimentaria de origen ganadero. Aporta entonces tanto a la **Política de Seguridad Alimentaria** como a la **Política Ganadera** (en forma subsidiaria).

Esta misma dirección busca instalar un enlace con los organismos del gobierno nacional para el desarrollo de todo tipo de planes y programas que sirvan a para aumentar la productividad y el agregado de valor de las actividades ganaderas bovina, ovina, porcina y avícola. Contamos así con un nodo explícito para el ejercicio del federalismo cooperativo en torno a la **Política Agropecuaria**, la **Política de Producción Ovina** y la **Política de Desarrollo Productivo** en el ámbito de la actividad rural.

La *Dirección Provincial de Desarrollo Rural* establece un nodo de coordinación provincia-nación para la realización de actividades de investigación agronómica y biotecnológica en materia de forestación y veterinaria. Aporta en este sentido a la **Política Agropecuaria** y a la **Política Forestal**.

La *Dirección de Horticultura, Fruticultura y Floricultura* que depende de esta misma dirección provincial instaura un nodo para la implementación de un sistema de trazabilidad de productos, contribuyendo así a la Política de Desarrollo Comercial de los productos alimenticios, y a la **Política de Seguridad Alimentaria**.

La *Subsecretaría de Calidad Agroalimentaria y Uso Agropecuario de los Recursos Naturales* instala un enlace para acciones coordinadas de policía sanitaria, y de fiscalización y auditoría de la calidad de los alimentos en acuerdo a las normativas vigentes. Tenemos entonces otro nodo de enlace para la **Política Alimentaria**.

La *Dirección de auditoría Alimentaria* dependiente de la Dirección Provincial de Fiscalización Agropecuaria y Alimentaria propone un enlace con los organismos nacional con efectos de fiscalizar y controlar las actividades de los establecimientos de crianza de animales mayores, menores y de granja. Esta instancia opera a favor de la Política de Fiscalización Agropecuaria, la **Política Alimentaria** y la Política de Calidad Alimentaria.

Asimismo establece otro nodo para coordinar actividades de capacitación y educación al interior del organismo. Esta instancia implica una articulación para la

transferencia de capacidades y de conocimiento desde el orden nacional hacia la provincia, aportando así a la Política de Capacitación Laboral de los agentes públicos de la provincia.

La *Dirección de Fiscalización Vegetal* propone un nodo para acciones conjuntas tendientes a la protección de la salud pública y el medioambiente en acuerdo la ley provincial n° 10.699. Esta ley regula la utilización de productos químicos en la producción para la protección de la salud humana, por lo que está asociada en alguna manera a la **Política de Alimentación** y la **Política Medioambiental**, pero más aún lo está a la **Política de Salud**.

Se hace mención explícita -a nivel de ley de ministerios- a la misión del ministro de proponer el representante del poder ejecutivo provincial ante el *Consejo Federal Pesquero*.

El Ministerio de Salud

Con respecto al **Ministerio de Salud**, se realizan dos menciones relacionadas con la definición de enlaces operativos a nivel provincial.

El primero se orienta hacia un nodo para el desarrollo conjunto de políticas en materia de prevención y asistencia a las adicciones (Política de Prevención a las Adicciones y Política de Asistencia a las Adicciones). Estas acciones se ejercen principalmente a través de la Subsecretaría de Atención a las Adicciones⁵⁸. La estructura orgánica-funcional establecida a tales efectos no ofrece enlaces operativos concretos con la contraparte sanitaria de orden nacional.

El segundo se enfoca hacia la coordinación de las temáticas relacionadas con ablaciones y transplantes de órganos.

⁵⁸ Esta subsecretaría pasa desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social al ámbito del Ministerio de Salud por intermedio del decreto n° 187 del año 2011. Este traspaso infiere un viraje en la confrontación de la problemática desde un entorno institucional de corte social hacia un abordaje mediante las instituciones de la salud pública y de las políticas sanitarias.

La *Dirección Provincial de Planificación de la Salud* dependiente de la Subsecretaría de Planificación de la Salud⁵⁹ establece un enlace operativo provincial para la búsqueda de asistencia técnico-financiera para las actividades y programas del Ministerio de Salud. Esta instancia tiene el objeto de propiciar la viabilidad técnica y financiera de las acciones de la jurisdicción en el territorio provincial. De esta manera, nos encontramos con un nodo apuntado a la **Política de Financiamiento** provincial en cuestiones de sanidad y de salud.

La *Dirección de Epidemiología* establece un punto de enlace para la coordinación de pautas y criterios para el control de patologías en articulación con organismos nacionales. En sentido similar, instaura un nodo para la propuesta de adecuaciones legislativas y normativas para la promoción y la protección de la salud. Contamos así con enlaces relativos a la Política Epidemiológica provincial y a la **Política de Adecuación Normativa** en temas de tratamientos, seguimientos y análisis de patologías.

Desde la *Dirección de Programas de Salud Bucal*⁶⁰ se propone un enlace con el gobierno nacional para el mantenimiento de relaciones institucionales en relación a la Política de Salud Bucal.

Es notable remarcar, que amén del reciente⁶¹ replanteo organizacional de la Subsecretaría de Control Sanitario, no se establece ningún nodo del enlace operativo concreto con el gobierno nacional. Esta subsecretaría detenta el control de policía sanitaria en todo el territorio provincial.

El Ministerio de Infraestructura

El **Ministerio de Infraestructura** entiende en la Política de Saneamiento, la Política Hídrica, la Política de Desarrollo Territorial, y la Política de Organización del

⁵⁹ Organizada por el decreto n° 1884 de 1994.

⁶⁰ Decreto provincial n° 852 del año 2009. Crea la Dirección Provincial de Salud Bucal.

⁶¹ Establecida mediante en decreto provincial n° 2382 del 2011.

Territorio. No existe mención explícita de articulación con el gobierno federal a nivel de la ley de ministerios.

La *Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda*⁶² es el área encargada de coordinar, supervisar e implementar la Política de Vivienda Social y la aplicación de los fondos provenientes de la Ley Nacional N° 21.581 (FONAVI).

También genera un nodo de enlace para la articulación de la **Política de Desarrollo Territorial**.

La *Dirección de Regularización Urbana y Dominial* dependiente de la Dirección Provincial de Tierras establece un enlace de intercambio de información para mantener actualizado un registro de normas urbanas y jurídicas en materia de tierras, suelos e infraestructura territorial. Tenemos así un acercamiento a la **Política de Alineación Normativa**.

La *Dirección de Gestión Urbana* dependiente de la Dirección Provincial de Infraestructura Urbana y Territorial establece un nodo de enlace de coordinación para el ordenamiento de la infraestructura urbana y territorial en la provincia, acercándose de esta forma a la articulación con la **Política de Organización del Territorio** establecida en el orden nacional.

La *Dirección de Programas Habitacionales y Vivienda Social* busca establecer un nodo de enlace para la coordinación de los programas habitacionales especiales. Este nodo se relaciona a la Política de Vivienda de la provincia.

La *Dirección de Gestión Escrituraria* dependiente de la Dirección Provincial de Escrituración Social instala un nodo de enlace colaborativo para receptor los pedidos de escrituración social provenientes de organismos nacionales. Tenemos acá un nodo de la Política de Regularización Dominial en la provincia.

El *Departamento de Programación de Inversiones* dependiente de la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas⁶³ establece un nodo de fiscalización

⁶² Establecida mediante decreto provincial n° 72 del año 2012.

⁶³ Estructura definida en el decreto provincial n° 3686 del 2006.

y seguimiento de los Convenios de Coparticipación financiera celebrados con organismos nacionales, instituyendo así un enlace con la **Política de Coparticipación de Impuestos Nacionales** de la cartera de economía de la nación. En el mismo sentido se dirige hacia la **Política de Saneamiento** y la **Política Hidráulica**.

El Ministerio de Trabajo

El **Ministerio de Trabajo** ejerce el poder de policía en materia laboral dentro del territorio bonaerense. De esta manera, está íntimamente relacionado al enlace operativo del gobierno nacional orientado a la **Política de Fiscalización Laboral**.

Este ministerio tiene la facultad de proponer a los representantes del poder ejecutivo provincial ante el *Consejo Federal del Trabajo*.

A nivel operativo, la *Dirección Provincial de Inspección* dependiente de la Secretaría de Trabajo busca fiscalizar la aplicación de régimen del trabajador rural en articulación con los organismos correspondientes de la administración pública nacional. En el mismo sentido, busca fiscalizar la aplicación del régimen de trabajo de menores mediante la articulación con el estado nacional. Estas dos líneas de acción contribuyen a la **Política de Fiscalización Laboral**.

La *Subsecretaría de Empleo* que funciona en el ámbito de la Agencia Provincial de Empleo es la encargada de coordinar y supervisar -en el territorio provincial- la implementación del Seguro de Capacitación y Empleo impulsado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Este nodo detenta cierta relación a la **Política de Capacitación Laboral**.

Esta subsecretaría coordina además, los criterios y las acciones que requieren las *Oficinas Nacionales de Empleo*.

El Ministerio de Desarrollo Social

El **Ministerio de Desarrollo Social** se encarga del diseño e implementación de la Política de Desarrollo Social, la Política Alimentaria, la Política de Niñez, la Política de Adolescencia, y la Política Migratoria.

El ministerio se encarga además de ejercer la representación del poder ejecutivo provincial ante el *Consejo Federal de Discapacidad*. Esta representación es atribuida directamente al presidente del Consejo Provincial para Personas con Discapacidad⁶⁴.

La *Dirección de la Tercera Edad* dependiente de la Dirección Provincial de Promoción de Derechos Sociales busca coordinar con organismos nacionales la construcción de una red de servicios de atención integral a los adultos mayores. Se constituye de esta manera un nodo de enlace para la Política de Adultos Mayores.

La *Dirección de Infraestructura Comunitaria y Tierras* busca articular con organismos nacionales la planificación, el desarrollo y la implementación de unidades territoriales en formato de Centros Integrales Comunitarios (CIC). Estamos en presencia entonces de un área dedicada a la **Política de Desarrollo Social** y la **Política de Desarrollo Territorial**.

Bajo la órbita de este ministerio funcionan: el Consejo Provincial de Emergencias⁶⁵ relacionado a la **Política de Respuestas a Emergencias** y el Consejo Provincial de Coordinación de Políticas Sociales⁶⁶ centrado en la **Política de Desarrollo Social**. Al Consejo Provincial de Coordinación de Políticas Sociales se le encomienda la implementación del *Programa Nacional de Ingreso Social con Trabajo*⁶⁷, tornándose de esta manera en un enlace operativo de la **Política de Desarrollo Social**.

La *Dirección Provincial de Participación Comunitaria* intenta realizar acciones de desarrollo de modelos simples de gestión y de transferencia por capacitación y por asistencia técnica de diversas capacidades a las organizaciones de la comunidad.

⁶⁴ Decreto provincial n° 2835 del 2008.

⁶⁵ Creado mediante el Decreto N° 464/08 y transferido mediante el artículo 5° del Decreto N° 102/11 B.

⁶⁶ Con carácter consultivo y ejecutivo

⁶⁷ Adhesión aprobada por el Decreto Provincial N° 235/10

Todas estas acciones buscan ser coordinadas con los organismos pertinentes del orden nacional. Se forma de esta manera una instancia para la **Política de Desarrollo Comunitario** y la **Política de Desarrollo Social** focalizada en la transferencia de capacidades a las comunidades.

La *Dirección Provincial de Seguridad Alimentaria* busca coordinar con los organismos nacionales vinculados a la temática la implementación de los programas enfocados en la cobertura de las necesidades nutricionales de la población escolar. Se instituye así un enlace formal relacionado a la **Política Alimentaria**.

La *Dirección Provincial de Promoción del Microcrédito Social* dependiente de la Subsecretaría de Políticas Socioeconómicas, busca establecer nodos de articulación con la Comisión Nacional de Coordinación del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito (Conami) y los lineamientos de Ley Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (Ley Nacional 26.117). Esta instancia está íntimamente relacionada a la **Política de Desarrollo Socioeconómico**.

La Secretaría General de la Gobernación

A la **Secretaría General de la Gobernación** le compete la coordinación de la participación del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en todas las actividades de naturaleza federal e inherente a los organismos del gobierno nacional. Vemos de esta manera, que esta secretaría detenta en rol central en la planificación, la diagramación y el impulso de la articulación de los enlaces operativos de orden provincial con aquellos de orden nacional.

La Secretaría General entiende además en la Política de Desarrollo Institucional (en su forma de modernización del estado), la Política Cultural (a través de gobierno de la red de Casas de la Provincia de Buenos Aires), la Política de Protección ante Desastres Naturales, la Política de Defensa Civil, la Política de Protección ante Desastres Causados por el Hombre, y la Política de Respuestas a Emergencias.

La *Subsecretaría General*⁶⁸ explicita una función primordial desde el punto de vista del federalismo cooperativo en su orientación colaborativa. Esta Subsecretaría tiene la misión de desarrollar estrategias para optimizar la interacción de los sistema de comunicación e información de la provincia con aquellos de orden nacional. esta función es vital para el desarrollo de todas las orientaciones de federalismo cooperativo que identificamos en el punto anterior.

La *Dirección Provincial de Relaciones Interjurisdiccionales* se encarga de propiciar los vínculos y relaciones entre el gobierno provincial y el gobierno nacional. Este nodo de enlace provincial, a pesar de tener un carácter demasiado genérico, apunta esfuerzos -desde un nivel jerárquico de tercer orden- para el fomento del federalismo cooperativo. Esta misma dirección provincial ostenta funciones relacionadas a la **Política Hídrica** ya que tiene la misión de establecer mecanismos de articulación con los organismos de orden nacional relacionados a los asuntos de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo.

Por otra parte, la *Dirección Provincial de Consorcios de Gestión y Desarrollo* tiene el propósito de incentivar la creación de *Consorcios de Desarrollo Regional*, incidiendo así en la **Política de Desarrollo Regional**.

La *Dirección de Formación y Capacitación* del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) es la encargada de administrar el Sistema Provincial de Capacitación. Se constituye entonces en el organismo central para las acciones de formación y capacitación de los agentes públicos en la provincia de Buenos Aires y por ende incide en la Política de Capacitación a nivel provincial.

La *Dirección del Sistema de Información de Políticas Públicas Prioritarias y Descentralización* dependiente de la Unidad de Coordinación de la Subsecretaría de Modernización del Estado tiene la función de desarrollar planes y estudios de factibilidad para la descentralización operativa de la administración pública provincial, influyendo así en la **Política de Descentralización**.

⁶⁸ Anexo 2^a del decreto provincial n° 666 del año 2012.

La Dirección General de Cultura y Educación

La *Dirección General de Cultura y Educación* tiene “la responsabilidad principal e indelegable de proveer, garantizar y supervisar una educación integral, inclusiva, permanente y de calidad para todos sus habitantes, garantizando la igualdad, gratuidad y la justicia social...”⁶⁹

Ahora, el artículo 6 de la referida ley⁷⁰ especifica que la educación es un derecho social en la provincia de Buenos Aires y recuerda que tanto el Estado Nacional como el Estado Provincial son responsables de las acciones educativas según se estipula en el artículo 4° de la Ley de Educación Nacional. Este mismo artículo incorpora la participación de las organizaciones sociales y la familias en las tareas educativas a lo largo de todo el territorio nacional.

El artículo 12 de la Ley de Educación Nacional estipula que tanto el estado nacional como las provincias (y la ciudad autónoma de Buenos Aires) deben interactuar en forma concertada para la planificación, la organización, la supervisión y la financiación del Sistema Educativo Nacional⁷¹. Este artículo sienta bases concretas y sólidas para el desarrollo de un federalismo cooperativo completo y participativo en la **Política Educativa** a nivel general.

Más adelante, en su artículo 12, la ley establece una estructura unificada en todo el país que garantice su ordenamiento y cohesión, en conjunto con la organización y la articulación de todos los niveles y modalidades de educación.

Nos encontramos entonces con un panorama normativo realmente favorable en relación al desarrollo de enlaces operativos nación-provincia en todas las temáticas que hacen al diseño, desarrollo, formulación, gestión y control cooperativo de la **Política de Educación**.

⁶⁹ Artículo 5 de la ley provincial n° 13.688 (texto actualizado con las modificaciones introducidas por Ley 13.850, 14.044, 14.222 y 14.362)

⁷⁰ Ley provincial de educación (n° 13.688).

⁷¹ El Sistema Educativo Nacional es el conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación.

La Ley Nacional de Educación establece además que el gobierno y la administración del Sistema Nacional de Educación es responsabilidad concertada y concurrente del poder ejecutivo nacional (a través del Ministerio de Educación) y de los poderes ejecutivos provinciales.

El organismo de concertación de la **Política Educativa** nacional es el *Consejo Federal de Educación*⁷².

Volviendo a la Ley Provincial de Educación, encontramos en su artículo décimo que el poder ejecutivo provincial propicia la integración del Sistema Educativo Provincial con el de la Nación mediante las acciones de la Dirección General de Cultura y Educación. Este organismo busca la integración en un único sistema educativo nacional basado en los principios del **federalismo educativo**.

La Secretaría de Derechos Humanos

La Secretaría de Derechos Humanos entiende en la Política de Derechos Humanos en sintonía con las acciones identificadas en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la nación. Interviene además en la Política de Alineación Normativa y en la Política de Adecuación Normativa (específicamente en los temas relacionados a los derechos del hombre).

Esta secretaría propone en forma explícita la colaboración con el estado nacional en cuestiones relativas a la realización de estudios e investigaciones sobre la igualdad de oportunidades, relacionándose de esta manera a la Política contra la Discriminación de la provincia.

⁷² Artículo 113 de la Ley Nacional 26.206.

La Secretaría de Deportes

La *Secretaría de Deportes* es la forma organizacional⁷³ encargada de la Política Deportiva en la provincia de Buenos Aires, la Política de Educación Deportiva y la Política de Salud Preventiva (en su aspecto de la relación entre actividad física y salud).

No encontramos enlaces operativos explícitos para la articulación de políticas públicas con el Ministerio de Deporte de nación.

La Secretaría de Turismo

La **Secretaría de Turismo** de la provincia de Buenos Aires asiste al poder ejecutivo en la promoción, fiscalización y ejecución de acciones y planes vinculados a las actividades deportivas y recreativas en el territorio bonaerense. Entiende de esta manera en la Política Deportiva, pero también en la Política de Desarrollo Social, ya que establece a la actividad turística como una oportunidad concreta de desarrollo local y socio-económico.

Propone también la coordinación -en conjunto con otros organismos federales- de acciones tendientes a preservar el medioambiente afectado por la actividad turística en el territorio de la provincia. De esta manera, incide en la **Política Medioambiental**.

A nivel de ley de ministerios, esta secretaría tiene la función de actuar en representación del poder ejecutivo provincial ante el *Consejo Federal de Turismo*.

Encontramos una acción explícita de coordinación en conjunto con el Ministerio de Turismo de la Nación⁷⁴. Este punto implica la articulación de la provincia y la nación para la prestación de los servicios definidos en el *Programa Federal de Turismo Social*.

⁷³ Estructura orgánico-funcional establecida por decreto provincial n° 623 del año 2008.

⁷⁴ Anexo 1b del decreto provincial n° 3977 del año 2008.

A su vez, el *Departamento de Estadísticas Turísticas* elabora los datos estadísticos provinciales para la Cuenta Satélite de Turismo, colaborando de esta manera con la Política de Integración Federal en todo lo relacionado a la consolidación de la información a nivel nacional para colaborar con el diseño de las políticas públicas federales de turismo.

La *Dirección Provincial de Turismo Social y Comunitario* está encargada del diseño de modelos de desarrollo sustentable local en base a la actividad turística. Esta dirección contribuye así a la **Política de Desarrollo Socio-Económico** y a la **Política de Desarrollo Rural**.

La Secretaría de Servicios Públicos

La *Secretaría de Servicios Públicos*⁷⁵ entiende en la Política Energética provincial, la Política de Transporte Aéreo, la Política de Transporte Fluvial, la Política de Transporte Vial, la Política de Transporte Marítimo, la Política de Transporte Público, la Política de Protección de Usuarios, la Política de Protección de Consumidores y la Política Sanitaria.

Es notable la mención explícita que se realiza a nivel de ley de ministerios para esta secretaría con respecto al **federalismo cooperativo** en su orientación de *coordinación*. Se configura de esta manera en el único organismo provincial con dependencia directa del poder ejecutivo que propone normativamente el desarrollo amplio de enlaces operativos provinciales con el estado nacional para todos los temas relacionados a su competencia.

El Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible

El **Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible** (OPDS) es la autoridad de aplicación en materia medioambiental en la provincia de Buenos Aires.

⁷⁵ Creada por decreto provincial n° 1081 el año 2013.

De esta manera, el OPDS entiende en todo lo relacionado con la Política Ambiental.

A nivel de enlace provincial propone la planificación y coordinación de programas con el estado nacional en temas de Política de Educación Ambiental y de **Política Ambiental** en general.

Entiende además en Política Energética (en el segmento de energías renovables), en la Política Hídrica y en la Política de Desarrollo Ambiental.

La Secretaría de Niñez y Adolescencia

Esta secretaría fue creada mediante en decreto provincial n° 11 B del año 2011⁷⁶. Es el organismo rector en cuanto al diseño, la descentralización y la ejecución de la Política de Niñez y la Política de Adolescencia en la provincia. Ambas políticas se refieren al rango que va desde la concepción hasta el cumplimiento de los 18 años de edad.

Esta Secretaría es también la encargada de ejecutar y coordinar el *Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil*.

Notamos mediante el análisis de los diseños normativos que configuran a esta secretaría, un sesgo importante y una marcada orientación organizacional hacia el interior del territorio provincial. El perfil institucional de este organismo no presenta ningún acercamiento hacia la noción de federalismo cooperativo (salvo una excepción que identificamos más abajo) en relación al orden nacional. Si lo presenta en amplia medida en la búsqueda de vínculos y enlaces entre la provincia y los municipios.

El único enlace operativo propuesta con orientación hacia la administración pública nacional es aquel que busca establecer un vínculo funcional para la coordinación de acciones del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños. Este

⁷⁶ La estructura orgánico-funcional de esta secretaría es aprobada a su vez por el decreto provincial n° 12 del año 2011.

enlace se dirige completamente hacia la **Política de Niñez** y la **Política de Adolescencia**. El área encargada de llevar a cabo esta función es la *Dirección Provincial de Planificación*.

La Secretaría de Personal y Políticas de Recursos Humanos

Esta Secretaría no ofrece enlaces operativos provinciales para la articulación de políticas públicas tendientes al desarrollo del federalismo cooperativo.

La Secretaría de Espacio Público

La *Secretaría de Espacio Público* fue creada mediante el decreto provincial n° 11 del año 2011. Este organismo fue concebido con el objeto de dar respuestas ágiles, eficaces e inmediatas a las demandas sociales insatisfechas a lo largo del territorio provincial. Cuenta entre sus misiones la de planificar, diseñar e implementar políticas públicas enfocadas en la resolución de las problemáticas de los sectores más vulnerables de la sociedad. La estructura orgánico-funcional de esta jurisdicción fue aprobada mediante el decreto provincial n° 112 del año 2012.

Este último decreto transfiere a la órbita de la Secretaría de Espacio Público a la *Oficina Provincial de Atención de Emergencias*⁷⁷.

Se transfiere además a la órbita de la secretaría al *Programa Provincial de Infraestructura Básica y Equipamiento Comunitario*⁷⁸ y el *Programa de Urbanismo Social*⁷⁹.

Este organismo establece a través de la Dirección Provincial de Urbanismo Social⁸⁰, un nodo de enlace focalizado en la coordinación -con los organismos de orden nacional- de la implementación de programas de mejoramiento y de acceso

⁷⁷ Creada por decreto n° 3066/05

⁷⁸ Creado por decreto n° 2474/10

⁷⁹ Creado por decreto n° 188/11

⁸⁰ Dependiente de la Subsecretaría de Urbanismo Social.

inmediato a la problemática habitacional. Se constituye de esta manera un enlace formal de Política Habitacional.

Ahora, si bien este organismo está orientado hacia cuestiones de Política de Respuesta a Emergencias, de Política de Desarrollo Urbano, de Política de Desarrollo Territorial y de Política de Desarrollo Social, no presenta enlaces operativos en su diseño estructural.

La Secretaría de Desarrollo Estratégico

La *Secretaría de Desarrollo Estratégico* fue creada mediante el decreto provincial n° 1079 del año 2013. Esta Secretaría fue concebida bajo el precepto que la formulación de políticas de estado requiere de un análisis integrado de todas las áreas que conforma el entramado institucional del poder ejecutivo provincial. Este concepto se basa en la aseveración que una visión general sobre las estructuras operativas lleva al conocimiento del conjunto, y por ende, a una capacidad sistémica a la hora del diseño, la planificación y la implementación de políticas públicas de índole transversal.

La secretaría tiene de esta manera, como misión primordial, el asistir al poder ejecutivo en el diseño de políticas públicas para el desarrollo provincial.

La formulación de las políticas públicas provinciales pretenden ser coordinadas por este organismo y abarcar los proyectos de diseño normativo en materia social, cultural, educativa, ambiental y económica.

Asimismo, se establece la responsabilidad del desarrollo de un sistema de indicadores para evaluar la gestión de los procesos de políticas públicas pergeniados de esta manera.

Promueve entre sus acciones, en forma concreta, la intervención en cuestiones de Política de Desarrollo Territorial, Política de Integración Territorial, Política de

Regionalización, Política de Integración Regionales, y Política de Integración Administrativa.

Se impone también, en la centralidad del proceso de capacitación de los recursos humanos del gobierno provincial (en coordinación con el IPAP). Específicamente, orienta recursos para la capacitación y formación de cuadros técnicos y profesionales.

Es notable remarcar, que el diseño normativo del desarrollo estratégico provincial no contenga ni una referencia de enlace con el gobierno nacional ni con el de las demás provincias. El orden institucional del organismo esta pensado hacia adentro, y no en un contexto de orden federal, y mucho menos aún como formando parte de un entramado regional y globalizado. Consideramos a la idea fuerza que justifica la creación de esta secretaría como un acercamiento hacia los procesos que requieren las sociedades modernas en relación a las políticas públicas para la satisfacción de sus demandas cada vez más complejas, diferenciadas e impacientes. Pero también comprendemos, que este tipo de procesos debe ir necesariamente acompañado de múltiples instancias de articulación y participación a nivel del federalismo cooperativo entre los tres niveles de gobierno. De nada sirve pensarse (mucho menos en prospectiva) como formando parte de un sistema con límites bien definidos y tendiendo a tratar de diseñar las soluciones a los problemas sociales, económicos, culturales, ambientales, etc., desde la falta de interacción directa, permanente y profunda con los actores del orden nacional y de la sociedad civil en su conjunto.

E. CATEGORIZACION DE ESTRUCTURAS

En la presente sección nos encargamos de realizar una categorización de las estructuras de enlace operativo del orden nacional.

En la sección C (que forma parte del informe parcial n°1) describimos detalladamente las instancias de enlace operativo que propone la administración pública nacional para el ejercicio de las diversas formas de federalismo cooperativo imperantes en la Argentina. Estudiamos además, al conjunto de Consejos Federales, lo cuales constituyen ámbitos normativos reales, concretos y diversificados para el diseño, elaboración, concertación, cooperación, articulación y/o coordinación de los procesos de las políticas públicas entre la nación y las Provincias. En la sección D, que forma parte del presente informe parcial, describimos en detalle las orientaciones de federalismo cooperativo que evidencian los diseños institucionales de las organismos que componen a la administración pública nacional. Analizamos también, diversos indicadores que nos sirven de comparación de los diversos perfiles que demuestran los ministerios y las secretarías a la hora de planificar su interacción de políticas públicas con los gobiernos provinciales. En sentido similar, sistematizamos a las diversas instancias de interacción operativa según un conjunto estandarizado de Políticas Públicas. Este conjunto de políticas detentan la esencia de la oferta normativa que realiza la nación para avanzar las políticas públicas nacionales en los territorios provinciales. Identificamos así todas las áreas de políticas públicas de orden nacional que de forma explícita, se dirigen hacia el encuentro institucional en el eje nación-provincia. Ahora nos toca avanzar un paso más hacia la categorización de las estructuras analizadas. Para esta tarea describiremos a las estructuras en clave de diversas variables cualitativas. Estas descripciones nos servirán de referencia y nos ayudarán a ordenar el conjunto de recomendaciones y propuestas que formarán parte del informe final.

1. Segmentación y descripción cualitativa de las estructuras

A continuación realizaremos una segmentación cualitativa de las estructuras operativas de la administración pública nacional según un conjunto de conceptos y variables.

En primer lugar, nos referimos a la noción de jerarquía institucional. Este concepto implica varios matices y forma de aproximarlos.

Por un lado, la jerarquía tiene que ver con el posicionamiento de la norma con respecto a la estructura del orden jurídico en general. Tenemos así, organismos cuyas misiones y funciones operativas son creadas, modificadas y/o reglamentadas mediante leyes nacionales, como por ejemplo la ley de ministerios de la nación (la cual venimos desglosando en detalle a lo largo de todo este trabajo). Otras funciones operativas se definen mediante decretos nacionales. Existen además, subconjuntos y desagregaciones estructurales que son definidas mediante normas de menor jerarquía como son las resoluciones y disposiciones (tanto las nacionales como las ministeriales).

Por otro lado, hay un apreciación subjetiva del nivel jerárquico de determinada estructura, que tiene que ver más la relevancia y la centralidad política de las cuestiones de gobierno en las que entiende ese organismo.

Finalmente, una forma de jerarquía más operativa a nuestro interés, es aquella que relaciona la densidad de enlaces operativos y el posicionamiento desde el cual se ofrecen estos enlaces. Una representación comparada de esta forma de jerarquía es la que encontramos en el **Anexo 1**.

La variable jerarquía puede jugar un rol facilitador o restrictivo a la hora de acoplar la oferta de enlaces operativos nacionales con la demanda de los enlaces operativos de orden provincial. Notamos a lo largo de todo este trabajo, que la oferta de nodos de enlace provenientes del orden nacional no siempre encuentran un correlato con la jerarquía provincial correspondiente. Este desfase puede significar, en términos tanto políticos como operativos, una amenaza o una dificultad para el encuentro institucional entre ambos órdenes.

De todas formas, la posición jerárquica no asegura ni limita irremediamente el potencial acople operativo entre la nación y la provincia, pero si es razonable que incida en algún grado, sobre todo en términos de burocracia administrativa y de comunicación institucional.

En segundo lugar, repasaremos las formas de organización y de gobierno de las estructuras nacionales con enlace en el eje de políticas públicas nación-provincia. En este caso nos concentraremos exclusivamente en los casos de los ministerios nacionales; ya que en las secciones anteriores describimos en detalle las formas de gobierno colegiado y organización operativa que presentan el conjunto de Consejos Federales como instancias de ejercicio de federalismo cooperativo. Este estudio incluye el tamaño, la desagregación y la especialización estructural.

De todas maneras, como identificamos con anterioridad, las formas de gobierno y de organización de los organismos nacionales siguen un patrón similar ya que se encuentran estructurados en torno al mismo conjunto normativo coherente y congruente.

Por último, nos ocuparemos de realizar una descripción comparada de los recursos presupuestarios con los que cuentan los organismos nacionales para impulsar las políticas públicas de orden nacional para lo cual fueron creados. El análisis de esta variable en conjunto con otras dos variables, la de densidad de enlaces y la de oferta de políticas públicas, nos permiten inferir la intención de los diseños normativos en relación a la búsqueda del federalismo cooperativo desde el ámbito de la Nación.

El estudio comparado de los recursos presupuestarios conjuntamente con los perfiles y orientaciones de los nodos de enlace, nos dan una medida de los esfuerzos que se realizan desde el orden nacional para dotar de capacidades potenciales a los nodos de colaboración institucional, de transferencia financiera, de aporte de capacidades humanas y técnicas, y de recursos organizacionales y de información.

a) Posiciones jerárquicas

Remitiéndonos a los resultados de las descripciones estructurales de la sección C, recordamos que los 16 ministerios que componen el núcleo operativo de la administración pública nacional, encuentran sus definiciones organizativas de primer orden jerárquico en la Ley de Ministerios⁸¹. En forma similar, el Decreto Nacional N° 357 del año 2002, al organigrama de aplicación de la Administración Nacional Centralizada.

Por este motivo, el establecimiento del núcleo organizacional de la administración pública nacional, nace de la base de las mismas jerarquías normativas. De todas formas, este nacimiento organizacional equitativo desde el punto de vista de la jerarquía normativa, no implica un diseño parejo de los enlaces operativos con las provincias.

Existen marcadas diferencias en la jerarquización de los nodos de oferta de políticas públicas en los distintos organismos.

Estas diferencias de jerarquía en el diseño de los nodos de enlace, nos lleva a una primera aproximación sobre el carácter de federalismo cooperativo que impera en cada uno de los organismos (al menos en lo que a diseño normativo se refiere).

Ahora, una jerarquización de las instancias de enlace operativo no implican ventajas automáticas para la consecución de los objetivos del federalismo cooperativo.

Es verdad que un elevado posicionamiento jerárquico puede llevar a efectividad y eficiencia en los procesos de la toma de decisiones, ya que por definición, las burocracias funcionan en base flujos jurídico-administrativos piramidales. Por consecuencia, las cuestiones que se traten en los niveles superiores de las jerarquías ministeriales son los que contarían con mayores niveles de agilidad, de validación política y de movilización de todo tipo de recursos.

Ahora, también es verdad que una organización que tienda a amontonar a los enlaces operativos en los niveles jerárquicos superiores, puede llegar a sufrir

⁸¹ Ley de Ministerios (Ley Nacional N° 22.520; texto ordenado por Decreto Nacional N° 438 del año 1992).

problemas de falta de focalización, diferenciación y especialización en el desarrollo de los procesos de políticas públicas. Por eso, es preciso analizar caso por caso y contextualizar los resultados del análisis de cada variables en el universo de variables analizadas. Más claro aún, el análisis aislado de un de las variables nos puede llevar hacia conclusiones erróneas o poco interesantes.

En consecuencia, no notamos un diseño jerárquico en donde predominan los enlaces operativos a nivel ministerial (mayor jerarquía) en ninguno de los organismos analizados. Esto no significa que no exista una alta densidad de enlaces a nivel ministerial cuando comparamos a todos los organismos juntos.

Como examinamos en la sección anterior, el organismo con mayor densidad agregada de enlaces operativos a nivel ministerial es el Ministerio del Interior y Transporte. Este ministerio, es por lejos el que lidera la oferta de enlaces operativos con las provincias.

Los enlaces operativos correspondientes al segundo nivel jerárquico ministerial, a saber: las secretarías; predominan en el Ministerio del Interior y Transporte, el Ministerio de Turismo, y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Esto significa que, cuantitativamente, estos organismos organizan el grueso de las instancias de enlace operativo con las provincias en el segundo nivel jerárquico.

Hay un conjunto de organismos que organizan sus enlaces operativos en torno al tercer nivel de jerarquía ministerial, es decir, al nivel de las subsecretarías. Los organismos en los cuales predomina esta forma son: el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Ambos ministerios presentan además una altísima densidad de enlaces operativos en comparación al conjunto total de enlaces. Esta situación nos permite inferir, en principio, una administración desagregada, focalizada, diferenciada y especializada de los enlaces de políticas públicas con las provincias.

Otros dos ministerios muestran una predominancia del tercer nivel de desagregación, aunque en menor grado que los dos organismos anteriores. Estos

son el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; y el Ministerio de Desarrollo Social.

Reiteramos que el análisis de las posiciones jerárquicas, debe realizarse en conjunción con el estudio -tanto individual como comparado- con las demás variables que componen el trabajo.

b) Formas de Organización y de Gobierno

Para este punto, de acuerdo a lo que indicamos con anterioridad, llegamos a la conclusión que existe un diseño armónico y coherente en cuanto a las formas de gobierno y de organización administrativa de los enlaces operativos.

Los casos más interesantes de gobierno de estructuras se encuentran en los Consejos Federales, todos los cuales ya estudiamos en detalle.

De esta manera, es necesario hacer interactuar tres variables juntas (jerarquía, densidad de enlaces y nodo responsable de la participación en los consejos federales) para arribar a conclusiones concretas cuando incluimos a las formas de organización y de gobierno de los ministerios y secretarías.

Más aún, arribaremos a diversas conclusiones y recomendaciones cuando además de explorar las interacciones descritas en el párrafo anterior, incluyamos además a las formas de participación de los gobiernos provinciales en las estructuras colegiadas de los consejos federales.

c) Capacidades y Recursos

El presupuesto general de la Administración Nacional para el ejercicio 2014 está establecido en la Ley Nacional 26.895 del año 2013.

Los organismos operativos del estado nacional cuentan con recursos presupuestarios para llevar a cabo las funciones que tienen asignadas. Este presupuesto financia las cargas de la actividad burocrática-administrativa general como así también diversos procesos de políticas públicas, tanto en forma centralizada como desconcentrada, descentralizada y articulada. Existen mecanismos y formas de financiamiento que poseen un mayor grado de focalización y especialización, como son la constitución de fondos específicos, programas especiales y asignaciones de recursos focalizadas.

A través del análisis del presupuesto general de la administración pública nacional podemos aproximarnos, en cierta medida, a un conocimiento relativo de los recursos que cada ministerio nacional puede potencialmente asignar a sus intereses de políticas públicas.

Esto no significa que podamos determinar con exactitud la capacidad de transferencia y aporte de recursos que cada organismo le asigna a cada uno de sus enlaces operativos con las provincias.

De todas formas, este análisis nos permite tener una noción sobre donde conviene enfocar los esfuerzos provinciales en relación a las diversas ofertas de orden nacional.

En el mismo sentido que venimos pregonando en todo este apartado, el valor analítico de los presupuestos ministeriales en forma relativa y comparada surge cuando nos ocupamos de integrar estos resultados con las otras variables cualitativas definidas en este estudio.

El análisis de gasto por jurisdicción ministerial y para la **administración central** de los organismos⁸², y para 15 de los 16 ministerios que estudiamos⁸³, nos da el siguiente resultado comparado: el Ministerio del Interior y Transporte obtiene el 9,2% del total; el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto el 1,3%; el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el 2,4%; el Ministerio de Seguridad el 10,5%; el

⁸² Excluidos los gastos dedicados a los organismos descentralizados y las instituciones de la seguridad que forman parte del marco institucional de los ministerios.

⁸³ Al momento de la ley de presupuesto para el 2014 no existía todavía el ministerio de cultura.

Ministerio de Defensa el 9,2%; el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas el 3,1%; el Ministerio de Industria el 0,4%; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca el 1,4%; el Ministerio de Turismo el 0,3%; el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios el 21,4%; el Ministerio de Educación el 16,6%; el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva el 0,6%; el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el 1,6%; el Ministerio de Salud el 4,4%; y el Ministerio de Desarrollo Social el 17,5%.

En cuanto al gasto económico en **capacidad humana directa** (remuneraciones) tenemos la siguiente composición para los 15 ministerios: el Ministerio del Interior y Transporte el 4,3%; el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto el 3,0%; el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el 4,1%; el Ministerio de Seguridad el 28,7%; el Ministerio de Defensa el 25,8%; el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas el 2,3%; el Ministerio de Industria el 0,7%; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca el 5,7%; el Ministerio de Turismo el 0,7%; el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios el 4,5%; el Ministerio de Educación el 0,7%; el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva el 3,7%; el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el 9,1%; el

Ministerio de Salud el 4,3%; y el Ministerio de Desarrollo Social el 2,3%.

En cuanto a los gastos de capital, y en particular a la **inversión real directa** encontramos las siguientes composiciones: el Ministerio del Interior y Transporte el 6,2%; el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto el 0,4%; el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el 1,6%; el Ministerio de Seguridad el 4,9%; el Ministerio de Defensa el 3,1%; el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas el 0,8%; el Ministerio de Industria el 0,2%; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca el 1,2%; el Ministerio de Turismo el 0,9%; el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios el 69,5%; el Ministerio de Educación el 0,2%; el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva el 0,9%; el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el 7,7%; el Ministerio de Salud el 2,2%; y el Ministerio de Desarrollo Social el 0,1%. Con respecto a la composición de las fuentes de **financiamiento interno con recursos propios** encontramos lo

siguiente⁸⁴: el Ministerio del Interior y Transporte el 12,4%; el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto el 0,0%; el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el 0,0%; el Ministerio de Seguridad el 12,0%; el Ministerio de Defensa el 23,9%; el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas el 1,5%; el Ministerio de Industria el 2,1%; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca el 25,6%; el Ministerio de Turismo el 3,0%; el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios el 6,9%; el Ministerio de Educación el 0,0%; Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva el 0,0%; el Ministerio de Salud el 11,5%; y el Ministerio de Desarrollo Social el 1,1%.

Con relación a las fuentes de financiamiento externo y en particular al crédito externo encontramos la siguientes composición⁸⁵: el Ministerio del Interior y Transporte implica el 16,8% del total; el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto el 0,1%; el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el 0,0%; el Ministerio de Seguridad el 0,2%; el Ministerio de Defensa el 0,0%; el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas el 7,1%; el Ministerio de Industria el 2,5%; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca el 14,1%; el Ministerio de Turismo el 3,8%; el Ministerio de Educación el 6,8%; el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva el 12,4%; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el 2,2%; el

Ministerio de Salud el 28,0%; y el Ministerio de Desarrollo Social el 5,8%.

⁸⁴ Excluimos al ministerio de trabajo para este cálculo ya que distorsiona la comparación debido al carácter desproporcionado que implican los recursos propios provenientes de las fuentes de la seguridad social.

⁸⁵ Para este caso el organismo excluido fue el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Públicas y Servicios ya que ejercía una distorsión importante a los fines de este trabajo. Solamente este ministerio explica el 63,2% del total de crédito externo para el total de los 15 ministerios.

F. ANALISIS SISTEMICO Y EVALUACION DE ESTRUCTURAS

En esta sección continuamos con el análisis de las variables cualitativas con el objeto de dejar planteado un panorama claro y conciso de las estructuras de enlace nación-provincia que sirva de base para el desarrollo de las propuestas y recomendaciones de optimización operativa.

En la sección D realizamos en análisis estático detallado de las configuraciones estructurales tanto del orden nacional como del orden provincial. En ese sentido, logramos desglosar el diseño institucional de la administración pública nacional y de la administración pública provincial en dos claves principales.

La primera de estas claves es aquella relacionada a la identificación y a la evaluación de los nodos de enlaces operativos nacionales y provinciales.

La segunda clave del análisis está marcada por la asociación sistémica de cada una de las instancias de enlace con una política pública específica. Se estudiaron tanto las políticas provenientes del lado de la oferta (organismos nacionales) como aquellas establecidas del lado de la demanda (organismos provinciales).

De acuerdo a lo que venimos estipulando a lo largo del trabajo, recordamos que los procesos de políticas públicas se encuentran sistematizados desde el punto de vista de la oferta, es decir, desde la mirada del estado nacional. No obstante, realizamos también un análisis sistémico con centralidad en las políticas públicas del orden nacional, es decir, desde la demanda de federalismo cooperativo de fuente provincial. Las políticas públicas que buscan articular de forma explícita con los organismos nacionales las diferenciamos mediante el recurso de subrayado, a contraposición del recurso tipográfico utilizado para la identificación de las políticas de orden nacional que es el **destacado en negrita**. Resumiendo, tenemos que para las políticas de orden nacional que encuentras un enlace provincial explícito orientado a estas mismas, tenemos al conjunto de políticas públicas destacadas en negrita. En cambio, para la demanda provincial explícita que no encuentra contrapartida en el orden nacional tenemos a las políticas públicas identificadas mediante en recurso de subrayado.

Estas formas de análisis diferencial entre la oferta y la demanda, nos permite efectuar la evaluación sistémica de las estructuras a través de un conjunto de variables cualitativas establecidas a tal efecto.

1. Superposición normativa: ambigüedad y responsabilidad compartida

Analizamos la superposición normativa relacionada al diseño normativo de los enlaces operativos.

La superposición normativa es aquella situación que se identifica cuando un organismo perteneciente a un mismo orden jurídico (ej: el orden nacional o el orden provincial, para nuestro caso) interfiere de manera explícita mediante un enlace operativo que le es propio, con otro enlace operativo perteneciente al segundo organismo.

La superposición normativa implica una situación de ambigüedad en la ejecución de la norma. Esta ambigüedad puede tener dos derivaciones negativas.

La primera situación negativa se da cuando dos nodos de enlace –pertenecientes al mismo organismo o de diferentes organismos- optan por no ejercer la función o las funciones que se estipulan en la norma, por estimar o inferir que es el otro organismo quien está llevando a cabo las funciones. En los casos en que ambos organismos piensen lo mismo y no exista comunicación entre ellos, las funciones de enlace quedan desiertas y sin órgano ejecutor.

La segunda situación negativa se da cuando ambos organismo, en forma independiente uno del otro, ejercen la función del o de los enlaces. En estos casos, y ante la falta de coordinación y de articulación entre ambos organismos, es probable que estos gasten recursos valiosos en objetivos no alineados. Peor aún, sería la situación donde las acciones de uno vayan en detrimento y a contraposición de las acciones del otro.

Como derivamos de los análisis descriptos en las secciones A y C del presente trabajo, no identificamos superposición normativa explícita a nivel nacional y tampoco a nivel provincial.

A nivel nacional, esta situación era esperable ya que la estructuración operativa de la administración pública nacional está basada en un núcleo de normas armónicas y coherentes.

A nivel provincial, esta situación podría haberse dado ya que la dinámica evolutiva de las estructuras orgánico-funcionales provinciales presenta cambios nuevas creaciones, reestructuraciones, reasignaciones y desagregaciones en forma permanente y masiva. De todos modos, una de las cuestiones que más ayuda a que no se produzcan situaciones de ambigüedad normativa a nivel provincial es que no existe un número elevado de demanda de enlaces provinciales con los nodos de oferta del orden nacional. Como analizamos ya en detalle, varios de los perfiles ministeriales en la provincia están orientados hacia un federalismo provincial por sobre una orientación de federalismo cooperativo en los tres niveles de gobierno.

2. Potenciales conflictos: superposición, inoperabilidad, indecisión, desfinanciamiento y desarticulación

En relación al panorama que se plantea en torno a potenciales conflictos, nos interesan aquellos que pueden darse en las situaciones de acople operativo entre la oferta (de orden nacional) y la demanda (de orden provincial).

La primer situación potencial de conflicto puede darse por la **superposición** que existe a nivel de políticas públicas (no a nivel de enlace, como explicamos en el punto anterior). Esta superposición se evidencia cuando más de un organismo del orden provincial presenta un enlace formal de política pública con uno o más organismos nacionales.

En estos casos aumentan las posibilidades de interacción entre los distintos organismos y por ende también aumentan las probabilidades de conflicto institucional.

En la sección C identificamos a la totalidad de este tipo de interacciones. Esta problemática se resuelve mediante el establecimiento de mecanismos normativos de articulación explícita entre los organismos provinciales y los nodos nacionales, cuando se trate de una misma línea de política pública. Esta forma de resolución seguramente va a formar parte de alguna recomendación o propuesta de mejora de los arreglos institucionales de la provincia.

La segunda situación conflictiva surge cuando existe un enlace operativo a nivel provincial que no encuentra oferta del lado del entramado institucional nacional.

Esta situación lleva a un efecto de **inoperabilidad** para la política pública provincial en relación a la búsqueda de articulación con el nivel federal. Es decir, esto pasa siempre que aparezca un diseño estructural provincial que haga referencia explícita a determinada política pública que aparezca ofrecida por ninguno de los nodos de enlace operativo establecidos por los organismos nacionales.

En la sección C identificamos a la totalidad de estos sucesos y los marcamos mediante el recurso tipográfico de subrayados (como explicamos con anterioridad).

Estas situaciones pueden resolverse mediante el desarrollo de mecanismos normativos alternativos y mediante un incremento en la participación en los consejos federales relacionados a las políticas públicas sin correlato nacional. Estos lineamientos podrían ser utilizados para el desarrollo de las propuestas de mejora al final del trabajo.

La situación de **indecisión** está marcada por el riesgo que podría encontrar un enlace operativo del orden provincial que articule con un nodo de nivel nacional que no tenga el rango jerárquico para poder agilizar, procesar e influir las diversas etapas del flujo burocrático de la política pública en cuestión. Sobre estos conceptos ya nos hemos explayado en forma amplia, sobre todo en el punto 1a) de la sección E.

La situación relacionada al **desfinanciamiento** implica la imposibilidad financiera de hacer funcionar dos enlaces que encajen normativamente para la cooperación o articulación de una política públicas determinada. La búsqueda del federalismo cooperativo no siempre implica la transferencia de fondos y de recursos económicos. Hay situaciones que se pueden resolver con transferencias no monetarias como lo son la capacidad humana, la información y la asistencia técnica y tecnológica. De todas maneras, hemos analizado un conjunto de parámetros provenientes del presupuesto de la administración pública nacional centralizada. Este análisis no ayudará a delinear estrategias de posicionamiento y de enlace institucional que tengan las mejores probabilidades de financiamiento y de transferencia de recursos hacia la provincia.

Las situaciones de **desarticulación** se dan cuando los organismos provinciales no usan o no optimizan sus participaciones en los ámbitos de articulación del federalismo cooperativo como lo es la red de consejos federales, la cual identificamos y analizamos en detalle. Esta variable representa un potencial de mejora interesante, y por eso lo vamos a incluir como parte relevante en las futuras recomendaciones.

G. CONSIDERACIONES PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE UN FEDERALISMO COOPERATIVO

En las primeras secciones del presente (**A**, **B** y **C**) estudio analizamos y describimos los enlaces operativos institucionales en el eje nación-provincia, los cuales se estructuran y dinamizan con el objeto principal de la coordinación y la integración de las políticas públicas en un marco –esperado- de ejercicio concreto de un federalismo de tipo cooperativo.

En las secciones intermedias (**D**, **E** y **F**) estudiamos detalladamente el diseño organizacional que le da forma a las orientaciones de federalismo que se encuentran embebidas en cada uno de los arreglos normativo-institucionales de los ministerios y secretarías de la administración pública nacional.

Nos ocupamos asimismo de analizar los mecanismos que adoptan las instituciones de la provincia de Buenos Aires para lograr el enlace operativo y la consecuente articulación de las políticas públicas en el eje nación-provincia.

Ahora, sabemos que nos encontramos a cierta distancia de lograr un federalismo cooperativo basado en el desarrollo de estrategias conjuntas entre los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Esta situación obstaculiza de algún modo el impulso del conjunto de políticas públicas pensadas desde la integralidad, y desde la potencia operativa y financiera que ofrece el orden nacional.

En este sentido, y en busca de la realización y la optimización del encuentro nación-provincia a través de los nodos de enlace operativo, demostramos que el conjunto de instituciones diseñadas con formas cercanas al tipo ad-hoc tienden a presentar un carácter de índole integrador y articulador, en contraposición con las configuraciones burocráticas tradicionales⁸⁶.

Por todo esto, y como propiciamos a lo largo de este trabajo, consideramos que las mejoras, reformas y creaciones institucionales –a los fines del avance del federalismo tipo cooperativo- deben estar focalizadas en las temáticas principales que hacen a las demandas de las sociedades actuales, a las posibilidades

⁸⁶ Con algunas excepciones que se encuentran detalladas y diferenciadas en los Anexos 1, 2 y 3

tecnológicas y a las capacidades humanas de las administraciones públicas modernas. Estas temáticas giran en torno al resurgimiento del valor por las cuestiones públicas, la potenciación de la voz de la sociedad civil, la revalorización de la política como eje de gobernanza, la generación de instancias de diálogo social, la búsqueda de esquemas de gobernanza de tipo participativo por sobre el tipo representativo, y el acoplamiento de la comunidad y de la localidad a los procesos de políticas públicas.

De esta manera, es en base a los resultados de todos estos análisis y a las consideraciones del párrafo anterior que encararemos las argumentaciones y los lineamientos para las propuestas de mejora, de reforma, de modernización y de creación los nodos más relevantes de enlace operativo entre la nación y la provincia.

H. PROPUESTAS DE MEJORA, REFORMA, MODERNIZACIÓN Y CREACIÓN DE ESTRUCTURAS

En esta última sección nos ocuparemos de delinear las propuestas de mejora estructural y de carácter normativo, administrativo y organizativo para la optimización operativa de los nodos de enlace más relevantes.

También realizaremos para cada uno de los enlaces operativos relevantes del orden nacional un conjunto de propuestas tendientes a la armonización de la ejecución de las políticas públicas en el eje nación-provincia.

Además, efectuaremos recomendaciones para la optimización de los procesos del federalismo cooperativo mediante la creación de nuevos nodos de enlace provincial para la cobertura de aquellos nodos de enlace relevantes que se encuentran de alguna forma desatendidos por las estructuras provinciales.

Al mismo tiempo que todo lo anterior esbozaremos un conjunto de breves informes específicos a los recursos operativos necesarios a la hora de la mejora de las estructuras y nodos enumerados. En el mismo sentido, esbozaremos lineamientos para los esquemas de ordenamiento y de priorización de estos recursos operativos.

Los parámetros sobre los cuales se va a enfocar los lineamientos de las mejoras normativas, administrativas y organizativas se relacionan a: **(i)** el grado independencia operativa; **(ii)** la jerarquía institucional; **(iii)** el nivel de especialización y focalización de los nodos de enlace; **(iv)** la integralidad y coherencia del núcleo de políticas públicas que se le asigna a la estructura.

Los parámetros sobre los cuales se delinearán las propuestas de modernización y reforma estructural son los que se relacionan a: **(vi)** la potencial superposición de los enlaces operativos; **(vii)** la desarticulación operativa; y **(viii)** la capacidad de interacción y articulación con un conjunto diverso de actores.

Por último, el parámetro sobre el cual se trabajaran las recomendaciones de optimización del federalismo cooperativo es el relativo a: **(ix)** la falta de cobertura operativa de nodos de enlace relevantes.

Lineamientos para la mejora, reforma, modernización y creación de estructura de los enlaces operativos provinciales con el Ministerio del Interior y Transporte

El **Ministerio del Interior y Transporte** es una de la estructuras del orden nacional con mayor densidad de enlaces operativos, tanto a nivel ministerio, como a nivel de secretaría y de subsecretaría. Es notable la cantidad relativa de enlaces⁸⁷ presentes a nivel secretaría en comparación con los demás enlaces operativos del resto de la administración pública nacional, y para este nivel de jerarquía. Esto implica a priori la posibilidad de orientar enlaces operativos desde el orden provincial de forma más desconcentrada, ya que no es necesaria una forma condensada de interacción ministerial entre la mayor jerarquía de nación y de provincia. En otras palabras, la interacción operativa puede realizarse entre niveles de jerarquía secundaria, lo que implica una mayor agilidad administrativa.

Es notable también la densidad relativa que presenta este ministerio en su tercer nivel de desagregación estructural, es decir para el caso de las subsecretarías de estado. Existe un elevado número de enlaces operativos nación-provincia en este nivel, cuestión que facilita el intercambio y la articulación directa entre las jerarquías inferiores entre ambas instancias de gobierno. Esta forma de desconcentración de los enlaces operativos desde la nación hacia las provincias infiere una amplia posibilidad de integración de los procesos de políticas públicas inherentes al Ministerio del Interior y Transporte. En el Anexo 2 identificamos para este ministerio la amplia variedad de políticas públicas que impulsa desde sus estructuras. Interviene claramente en todas las temáticas que hacen a la regulación, el control y la fiscalización de las actividades de transporte y de logística a nivel territorial; las políticas de índole demográfica y migratoria; como así también en diversas políticas de corte económico, normativo, institucional, y de desarrollo productivo y socio-económico. Interviene específicamente en las políticas nacionales de reforma del sector público (en forma paralela con la jefatura de Gabinete de Ministros).

⁸⁷ Ver Anexo I

Además, presenta un enlace operativo concreto en relación a las acciones de alineación normativa, las cuales están íntimamente relacionadas con los objetos de este estudio. Son este tipo de acciones las que son necesarias como punto de partida para, en primer lugar generar y en segundo lugar propiciar, los diversos nodos de enlace operativo en el eje nación-provincias.

Es por todo esto, que el Ministerio del Interior y Transporte presenta una de las mejores posibilidades en vista de mejoras de las estructuras orgánico-funcionales a los fines del avance del federalismo cooperativo.

La provincia de Buenos Aires encara sus políticas de transporte con centralidad en la **Agencia Provincial del Transporte** creada mediante el decreto provincial n° 1081 del año 2010. Esta estructura, en forma de agencia, se encuadra en tanto las definiciones de *estructuras ad-hoc* adoptadas en las primeras secciones de este trabajo. En tanto carácter de agencia, su ámbito de acción institucional se encuentra establecido en el seno de la Secretaría de Servicios Públicos⁸⁸. La Agencia Provincial del Transporte tiene a su cargo a la planificación, coordinación, fiscalización, desarrollo y promoción de los servicios de transporte público en el territorio bonaerense. Esta agencia se encarga asimismo de realizar los enlaces entre los diferentes actores privados, los usuarios y las demás jurisdicciones de la administración pública provincial. Es notable aclarar que la institucionalidad predecesora de esta agencia era la Dirección Provincial de Transporte, que fuera aprobada por Decreto Provincial N° 1441 del año 2003 y su modificatorio (Decreto Provincial N° 2594 del año 2006).

Vemos entonces, primero un pasaje desde una forma estructural tradicional – dirección provincial- hacia una forma estructural ad-hoc. En segundo lugar, es de notar la rejerarquización de las funciones relacionadas a las políticas públicas del transporte al pasar hacia el ámbito de una Secretaría de Estado el organismo rector en la temática. Estos dos mecanismos institucionales, es decir, primero la condensación de un conjunto determinado de políticas públicas complejas en el seno de una estructura ad-hoc, y segundo, el traspaso de esta misma estructura

⁸⁸ Creada mediante decreto provincial n° 1081 del año 2013 (posterior a la creación de la Agencia Provincial de Transporte)

hacia un organismo especializado y jerarquizado, son estrategias que consideramos adecuadas, relevantes y acertadas tanto para la apertura de los enlaces operativos provinciales como para el avance de un federalismo de corte cooperativo e integrador de las políticas públicas. Es por esto, que tomaremos este caso como ejemplo y testigo de aquí en adelante.

No obstante, el cumplimiento de estos dos pasos de mejora y reforma institucional no implican que quede completa y satisfecha la intencionalidad buscada. Resta aún establecer, concretar e institucionalizar mediante arreglos normativos, administrativos y técnico-legales el surgimiento de los nodos de enlace operativo con el gobierno nacional y municipal. No es el caso para esta agencia, ya que en su decreto de creación explicita de forma extensa sus posibilidades de articulación y cooperación con el gobierno nacional y aquellos de orden municipal.

En este sentido, la agencia propone instancias de coordinación de pautas y criterios con el gobierno nacional y con los municipios para la planificación de políticas provinciales de transporte. La orientación integradora es esquivada en este caso, ya que solo se refiere a la armonización de pautas de planificación y no se orienta hacia una integración cooperativa para el desarrollo conjunto y articulado de las políticas de transporte en general. La coordinación de las pautas, los criterios de compatibilización y el enlace institucional de la agencia con los usuarios, las empresas de transporte y los organismos gubernamentales de todo nivel se realiza a través de la *Dirección Provincial de Coordinación Institucional*. Dependiendo en forma directa de esta dirección provincial tenemos a la *Dirección de Coordinación con el Estado Nacional, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. También tenemos bajo la órbita de esta dirección provincial a la *Dirección de Coordinación Municipal* que presenta un carácter asesorativo, de coordinación de esfuerzos, de armonización de criterios y de asuntos administrativos ligados a las temáticas de transporte público que comparten la provincia con los municipios.

Vemos entonces que a nivel normativo, administrativo y organizativo, la agencia propone un conjunto de enlaces diferenciados, especializados y orientados a la articulación de las cuestiones del transporte público –sea este de carga o de

pasajeros- con un conjunto diverso de actores estatales, públicos, privados y de la sociedad civil.

A nivel de consejo provincial, la Agencia Provincial del Transporte participa en el desarrollo de actividades de educación y de capacitación en coordinación con el **Consejo Provincial de Seguridad Vial** (Co Pro Se Vi).

No existe mención normativa expresa de participación de la agencia en el **Consejo Federal de Seguridad Vial** (CFSV). Esta función se encuentra asociada a la Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial dependiente del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros. Ahora, en cuanto a la **independencia operativa** y la **jerarquía institucional** de la Agencia Provincial del Transporte como forma de enlace operativo con el Ministerio del Interior y Transporte, notamos un interesante arreglo normativo en relación a las estas dos variables para todas las cuestiones que hacen a las políticas públicas del transporte.

Proponemos para la Agencia Provincial del Transporte la mejora de las variables de **especialización estructural** y **focalización de políticas públicas** a través de una readaptación en espejo a las formas de segmentación realizadas por el Ministerio del Interior y Transporte. Como analizamos detalladamente en las secciones anteriores, vemos como el ministerio nacional enfoca su desagregación estructural según las diversas modalidades de transporte (vial, ferroviario, fluvial, marítimo, aeroportuario, etc.). Las características demográficas, la actividad económica, la diversidad geográfica y la complejidad de las infraestructuras provinciales de transporte y de logística hacen pertinente este nivel de segmentación y de apertura en cada una de las diversas modalidades de transporte. Más aún, si a nivel nacional existe una diversidad institucional de segundo y tercer nivel jerárquico que trate las temáticas del transporte. Como hicimos notar más arriba, esta situación hace aún más dinámica, ágil y eficiente la interacción institucional en el eje nación-provincia. Lo que se propone aquí es integrar la institucionalidad de la provincia para la gobernanza de la totalidad del sistema de transporte provincial, cualquiera sea su modalidad, ya que al tratarse de un sistema complejo, es imprescindible encarar la temática en forma integral y coherente.

Proponemos entonces en relación a la **integralidad** y la **coherencia** del núcleo de políticas públicas asignadas a la agencia la incorporación de las cuestiones relativas a la seguridad vial en todos sus aspectos. En el mismo sentido, consideramos que esta agencia es quien debe participar en la representación provincial en el **Consejo Federal de Seguridad Vial**, máxime teniendo en cuenta las dimensiones y la frecuencia del flujo de transporte entre la provincia y las jurisdicciones limítrofes. Asimismo proponemos el liderazgo de esta agencia en el desarrollo de los mecanismos de coordinación, articulación y cooperación entre la provincia y los municipios a través del **Consejo Provincial de Seguridad Vial**.

En otro orden de políticas públicas es notable la densidad de la oferta de nodos de enlace emergente de la **Secretaría de Provincias** del Ministerio del Interior y Transporte. Esta secretaría propone 16 nodos de segundo nivel de jerarquía, todos ellos enfocados en actividades de promoción, participación, coordinación, colaboración, asesoramiento, planificación y evaluación de políticas de desarrollo económico e institucional de las provincias argentinas. Este núcleo de nodos es uno de los más relevantes en relación a los enlaces nación-provincia. La amplitud y apertura de las cuestiones establecidas en la normativa es terreno fértil para la provincia a la hora de coordinar políticas de alcance nacional y que requieran de la coordinación institucional entre las provincias.

También presenta instrumentos normativos para la armonización de las políticas en el eje extendido nación-región-provincia-municipios, evidenciando la tendencia hacia un federalismo cooperativo desde una única estructura burocrática. Consideramos a esta secretaría, desde el punto de vista normativo-organizativo, como un gran nodo de enlace para el avance en la ejecución de las políticas públicas acordadas entre la nación y la provincia.

Llegados a este punto, volvemos a aclarar que las cuestiones de diseño, planificación y diálogo en torno a los procesos de políticas públicas las consideramos tarea inherente y exclusiva de tratarse en el seno del conjunto de los Consejos Federales analizados ya en detalle.

Nos adelantamos ahora, y proponemos que parte del proceso de las políticas públicas provinciales –y especialmente las actividades de planificación, diseño, integración y conceptualización- se conformen en el entorno de un **Consejo Provincial de Federalismo Cooperativo** creado específicamente para que integre a la diversidad de las representaciones provinciales en los distintos consejos federales vigentes.

Ahora, como observamos en las secciones de análisis, el encuentro provincial con los nodos de esta secretaría, se encuentra distribuido y atomizado en diversos organismos y suborganismos del poder ejecutivo provincial. A los fines de la flexibilidad operativa, la desconcentración de la ejecución de las políticas y la agilidad de las interrelaciones institucionales en el eje nación-provincia esta situación es la adecuada. Todo esto máxime que es la misma Secretaría de Provincias la que propone una diversidad y cantidad elevada de nodos de enlace con los gobiernos provinciales. El tamaño organizacional y el monto de los recursos del estado nacional para atender las cuestiones de coordinación de políticas con las provincias juega a favor de la decisión hacia un enfoque concentrador de las articulaciones de las provincias con el estado nacional. Esto no implica la traba de las relaciones interinstitucionales mediante los demás nodos identificados, sino que significa un ordenamiento sistémico de los intereses provinciales en relación a las discusiones que se dan en el ámbito federal de nuestra nación. Es más, el nodo **a2** del Ministerio del Interior y Transporte se establece como punto de contacto para la armonización normativa temprana en las políticas del eje nación-provincias. Este nodo puede tomar como insumo los resultados de los procesos operativos realizados en la secretaría, para así encauzar normativamente desde el orden nacional los acuerdos realizados. Esto no significa un acatamiento automático a los intereses provinciales, pero implica de todas formas una instancia relevante de diálogo, argumentación y colaboración.

Resumiendo, los lineamientos que recomendamos para estos tipos de enlace operativo son la creación del Consejo Provincial de Federalismo Cooperativo para la incubación interna (es decir provincial) de las políticas e intereses provinciales, y la discusión, armonización y argumentación de estos resultados con foco en la

Secretaría de Provincias, pero de forma distribuida mediante el enlace de las subsecretarías (dependiendo de las temáticas) con los nodos de enlace propuestos por el gobierno nacional. Ahora, notamos en las secciones de análisis de los nodos provinciales ciertos resultados que podrían verse como una potencial superposición entre las diversas burocracias del estado provincial. Consideramos que la amplitud de las temáticas en cuestión, junto con la gran capacidad –y recursos- del estado nacional para absorber estas instancias de colaboración, despejan las dudas de superposición de esfuerzos de parte de las estructuras provinciales. Todo esto claro, posteriormente a la operacionalización de los objetivos provinciales y a la eficientización de los esfuerzos institucionales que surgen del tratamiento de las políticas en el ámbito del Consejo Provincial de Federalismo Cooperativo.

Por otro lado, la **Secretaría de Asuntos Políticos** propone un enlace para el la coordinación entre el estado nacional y las provincias con fines de fomento del federalismo. El instrumento para este fin son las actividades de capacitación a través del **Instituto Nacional de Capacitación Política**. Consideramos a estas actividades como centrales en cuanto al desarrollo de un federalismo tipo cooperativo se refiere. Es fundamental la centralidad del componente político a la hora de discutir este tipo de federalismo. Es decir, que creemos que los procesos de discusión deben darse desde la política, y no desde las cuestiones meramente fiscales, económicas o financieras. Volviendo al Instituto vemos que su oferta se concentra en el Programa Nacional de Formación Política y en la organización de cursos y seminarios (algunos de estos en modalidad virtual). Si bien estos contenidos están orientados a la juventud y a la militancia, esto no implica que puedan formar parte de la formación laboral de los funcionarios y agentes públicos provinciales. En este sentido proponemos la creación de un **Programa Provincial de Formación Política** (con orientación al federalismo cooperativo) como tipo de organización ad-hoc (programa provincial) en el seno del Consejo Provincial de Federalismo Cooperativo, y a ser ejecutado mediante convenio entre el **Instituto Provincial de Administración Pública** y el nombrado Instituto Nacional de Capacitación Política.

Formando parte del mismo Ministerio del Interior y Transporte, la **Secretaría de Asuntos Municipales** establece un nodo de enlace con las provincias para asistirles

en la descentralización de funciones hacia los municipios (nodo **b22**). Este punto nos lleva a otra de las columnas vertebrales de las propuestas de este estudio, que es la creación del **Consejo Provincial de Políticas Públicas**. Este consejo constituye una instancia institucional de participación entre las provincias y todos los municipios. Su objeto principal es el desarrollo de un federalismo cooperativo, pero en el eje provincia-municipios. Una de las características más interesantes de este consejo es la de conformar diversos y variados grupos de municipios para el tratamiento y el desarrollo de múltiples cuestiones y políticas en forma regional, sea esta geográfica o lógica-temática (es decir, no necesariamente con municipios que formen parte de una misma región geográfica, sino que compartan problemáticas y desafíos comunes). Este consejo conlleva la idea de un tipo desconcentrador por sobre un tipo descentralizador en los temas de políticas públicas de orden provincial. El espíritu descentralizador que busca el enlace del orden nacional sirve de todas formas como punto de coherencia y armonización interprovinciales. La enorme dimensión de la provincia de Buenos Aires en todas las variables que se nos ocurra pensar, nos llevan a separar operativamente los enlaces nación-provincia con los enlaces provincia-municipios. Buscar una estructura ordenadora de tales encuentros para los tres niveles de gobierno sería complejizar muchísimo más las cosas. La incorporación de nuevos nodos y actores hacen que el sistema aumente su complejidad de manera exponencial. Es por mismo que consideramos que tanto el Consejo Provincial del Federalismo Cooperativo como el Consejo Provincial de Políticas Públicas estén exclusivamente gobernados, administrados y gestionados por los funcionarios de los distintos organismos centralizados y descentralizados del poder ejecutivo provincial. A nivel jerárquico, estos dos consejos deben tener dependencia directa del poder ejecutivo provincial, es decir del gobernador de la provincia. El cuerpo administrativo de los dos consejos debe ser de plata propia, es decir que los recursos humanos para su funcionamiento administrativo deben ser exclusivos de cada consejo. No así la conformación de sus órganos de gobierno, los cuales deberán estar conformados por los funcionarios de alto rango de cada uno de los ministerios y secretarías de estado, como así también de los responsables de la gestión de los entes autárquicos provinciales y de las empresas con participación estatal provincial. A nivel de gestión, proponemos que sus recursos humanos provengan también de los organismos provinciales, designados por cada

responsable de cartera y según la especialidad y capacidades requeridas para el tratamiento de las políticas públicas en cuestión. de esta manera, se podrán conformar equipos multidisciplinarios, de asignación específica a cada proyecto en particular, formando así una capacidad humana técnica de difícil conformación en cada organismo por separado. Es así que la función principal del núcleo administrativo propio de cada consejo se enfoca en el control de gestión y en la evaluación de los resultados de los proyectos en ejecución. Este conjunto administrativo depende directamente de un representante del poder ejecutivo provincial y no posee relación ni interacción institucional con ningún miembro de las estructuras de gobierno ni de las de gestión.

Vemos como al concentrarnos en la estructura que presenta la mayor cantidad, densidad, jerarquía y variedad temática de nodos de enlace operativo⁸⁹ desde el orden nacional, nos lleva claramente a la conformación del núcleo ordenador de las propuestas de optimización de los enlaces operativos: es decir, a la creación del **Consejo Provincial del Federalismo Cooperativo** y del **Consejo Provincial de Políticas Públicas**.

El análisis de resto de los nodos de enlace más relevantes nos llevará a seguir formulando la estructura y la dinámica de estas dos columnas vertebrales.

Lineamientos para la mejora, reforma, modernización y creación de estructura de los enlaces operativos provinciales con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Como podemos visualizar en el Anexo 1, este ministerio presenta una de las densidades más bajas de enlaces a nivel operativo nacional. No sorprende esta situación, dado el carácter exclusivamente federal en relación a la representación de la Nación en cuestiones inherentes a las relaciones internacionales. Los enlaces a nivel ministerial no son relevantes para el caso de la provincia de Buenos Aires ya que se refieren a temáticas y cuestiones de límites de frontera. El nodo de enlace

⁸⁹ Ver Anexo I

más relevante para la provincia es aquel dedicado⁹⁰ a la negociación de las provincias con entidades de otros países y con las organizaciones internacionales, siempre y cuando se vea afectado de laguna manera el patrimonio nacional en forma de garantías económicas-financieras. Esta función es llevada a cabo en el seno del ministerio de economía provincial. Llegados a este punto y adelantándonos a la propuesta que terminaremos de definir en el apartado asignado al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, proponemos la creación de una **Agencia Provincial de Inversiones**, que se descentre del carácter productivo industrial que tiene la función actual dentro del ministerio de la producción provincial, y pase a ser el órgano referente en materia de inversiones en infraestructura pública, infraestructura social, producción primaria, producción industrial, servicios, educación, salud, ciencia y tecnología, y en los sistemas de innovación de las provincia en su totalidad. Proponemos que esta agencia tenga dependencia directa del poder ejecutivo provincial y sea el órgano de gobierno de todo el sistema de inversiones públicas, los esquemas de asociaciones público-privadas, las inversiones del estado provincial en empresas de carácter mixto con participación estatal, la coordinación de la gestión de los fondos provenientes de los organismos multilaterales de crédito, y la articulación de las inversiones provenientes del estado nacional. Esta agencia, si bien no conformaría una tercer columna vertebral en el esquema de propuestas, se abastecería directamente de las decisiones de política surgidas en el seno de los dos consejos provinciales propuestos. Es decir, que su trabajo estaría totalmente orientado hacia la consecución de los objetivos de políticas públicas definidos en los dos nuevos consejos propuestos.

Lineamientos para la mejora, reforma, modernización y creación de estructura de los enlaces operativos provinciales con el Ministerio de Defensa

Para este ministerio nos encontramos con una situación similar a la del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Este ministerio no presenta nodos de enlace operativo relevantes. La condición de las actividades de defensa como exclusivas al

⁹⁰ Nodo **b1**

orden nacional hace poco relevante a las interacciones con estados provinciales como la provincia de Buenos Aires que no poseen zonas de frontera comprometidas. Como indicamos en las secciones de análisis, el único nodo relevante ofrecido por este ministerio está dirigido al desarrollo de la industria bélica, la cual no presenta un desarrollo de relevancia en territorio bonaerense.

Lineamientos para la mejora, reforma, modernización y creación de estructura de los enlaces operativos provinciales con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Como observamos en los Anexos 1, 2 y 3, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas presenta una de las mayores densidades de nodos de enlace operativo nación-provincia. La particularidad de los enlaces de este organismo radica en la concentración de la densidad en nodos de tercer nivel de jerarquía, es decir a nivel de subsecretarías nacionales. Otra de las particularidades es la concentración temática que tratan estos nodos. Entonces contamos con una alta densidad de nodos desconcentrados jerárquicamente y concentrados temáticamente. Contamos de esta manera con un esquema de enlaces de gran capacidad para atender simultáneamente las relaciones nación-provincias en temas económicos, fiscales, financieros y presupuestarios. Este esquema permite entonces entablar las relaciones interinstitucionales en forma ágil y permanente. En el mismo sentido, un arreglo de estas características, ayuda al mantenimiento de las relaciones operativas ante los cambios político-institucionales a través del tiempo.

Es por esto, que el ministerio provincial presenta parte de su estructura en forma de 'espejo' a la que muestra el ministerio en el orden nacional. Esta configuración agiliza, como dijimos, los procesos burocráticos en forma desconcentrada y especializada. No obstante, esto no implica que no puedan realizarse mejoras o reformas que tiendan a mejorar el enlace operativo.

Adicionalmente, existe en la órbita del ministerio de nación un grupo de enlaces en torno a un conjunto complejo de políticas relacionadas entre ellas. Nos referimos a las políticas en torno a las leyes que tratan la lealtad comercial, los mercados de

interés nacional, la defensa del consumidor y la defensa de la competencia. Este conjunto de problemáticas no está encarado desde el ministerio de economía provincial, sino que se encuentra en la órbita de la cartera de producción. Proponemos en este sentido la creación de otra unidad ad-hoc en la forma de un **Observatorio Provincial del Consumo**, que englobe las tareas asignadas a las autoridades de aplicación, de control, de fiscalización y de capacitación en todas las temáticas expuestas en el párrafo anterior y que conforman el nodo **b3** del Ministerio de Economía y Finanzas nacional. Este observatorio debe formar parte del arreglo institucional del Consejo Provincial del Federalismo Cooperativo. Es decir, que debe pertenecer a la órbita y campo de acción de este consejo y por ende encontrarse en relación directa con el poder ejecutivo provincial y por afuera de cualquier estructura netamente administrativa y de gestión.

Lineamientos para la mejora, reforma, modernización y creación de estructura de los enlaces operativos provinciales con el Ministerio de Industria

Nos encontramos en presencia de un caso particular. Como vimos en las secciones de relevamiento y análisis, el Ministerio de Industria de la nación no ofrece a través de su estructura orgánico-funcional prácticamente ningún esquema de enlace operativo con las provincias. Hay un nodo orientado hacia la articulación de las políticas industriales con los gobiernos nacional, sin mayor especificación, interés ni potencia. A pesar de todo esto, existe un nodo muy relevante en relación a las actividades productivas de las pequeñas y medianas empresas. La falta de cantidad y de densidad operativa de nodos de enlace es suplida por el establecimiento de una diversidad de puntos de contacto representados por la *Red de Agencias de Desarrollo Productivo*. Proponemos entonces crear una instancia de enlace a nivel provincial con este nodo nacional en el marco de la **Agencia Provincial de Inversiones**, con el objeto de propiciar sistemas de desarrollo productivo para las pequeñas y medianas empresas del territorio provincial. La cercanía conceptual, institucional y operativa de las acciones de desarrollo productivo es un insumo preponderante para la orientación de las inversiones públicas y/o públicas-privadas

para el desarrollo de los tejidos productivos anclados en las pequeñas y medianas empresas bonaerenses.

Lineamientos para la mejora, reforma, modernización y creación de estructura de los enlaces operativos provinciales con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

Para el caso del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca nacional observamos una situación muy interesante para la provincia. Este ministerio presenta un número reducido de enlaces operativos en comparación con el Ministerio del Interior y Transporte, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Planificación, Federal, Inversión Pública y Servicios. La particularidad que presenta este organismo no radica ni en la cantidad ni en la densidad de sus enlaces, sino en la orientación de los nodos operativos. Como podemos ver en el Anexo 2, los enlaces de este ministerio presentan un marcado sesgo hacia la práctica de un federalismo de tipo cooperativo. Los nodos de enlace están diseñados con el fin de lograr instancias de participación provincial en la definición, planificación y articulación de las políticas relacionadas con el ámbito de acción de este ministerio. Esta intencionalidad en la configuración de la estructura operativa del ministerio es al menos esperable en una nación que presenta una potencia agroganadera incontestable. Es en este contexto que la nación considera fundamental la integración federal completa en relación a las políticas públicas en cuestión. Vemos así, que la concentración de enlaces operativos atiende a las demandas de una articulación certera, robusta y participativa entre la nación y las provincias. Los nodos de enlace a nivel nacional poseen una apertura productiva a nivel general y atienden a las potencialidades de todas las regiones y provincias de país. De todas formas, la provincia de Buenos Aires presenta una amplia diversidad y profundidad de producciones primarias en todo su territorio, cuestión por la cual estos nodos son completamente atendidos por el ministerio de agricultura a nivel provincial. No obstante, debido al carácter estratégico de este tipo de actividades y pensando en la necesidad imperiosa del agregado de valor a actividad base de la oferta productiva exportable bonaerense proponemos la creación de dos organismos ad-hoc especializados y a operar en la órbita de los dos Consejos Provinciales propuestos. La forma elegida para estos

arreglos organizacionales es la de Instituto, ya que estos permiten un elevado nivel independencia jurisdiccional y poseen capacidad de convocatoria y de convenio con una amplia diversidad de actores nacionales e internacionales. Los dos institutos propuestos son el **Instituto de Desarrollo Agroalimentario** y el **Instituto de Desarrollo Agroindustrial**. Ambos institutos deben funcionar en tándem y mediante el auspicio tanto de la Agencia Provincial de Inversiones y de la Banca de Desarrollo que representa el Grupo Banco Provincia. La razón de ser de ambos institutos es el agregado de valor a la actual oferta exportable bonaerense.

Lineamientos para la mejora, reforma, modernización y creación de estructura de los enlaces operativos provinciales con el Ministerio de Turismo

En tanto al Ministerio de Turismo de nación identificamos un reducido número de enlaces operativos en el eje nación-provincias. De todas formas, la provincia de Buenos Aires se encuentra reconocida como una potencia de turismo receptivo interno. En los últimos años el ministerio de turismo provincial ha trabajado intensamente en la diversificación de la oferta turística provincial, haciendo hincapié en la promoción de diversas regiones turísticas y de nuevas actividades turísticas.

Llegados a este punto, y reconociendo el potencial turístico presente en el resto de las provincias argentinas, no consideramos necesario la reforma ni la creación de entidades ad-hoc relevantes para la promoción de la actividad turística.

De todas maneras, pensamos conveniente seguir avanzando en los planes y programas en actual implementación, y sobre todo en el desarrollo de acciones, planes, inversiones y actividades relacionadas con el turismo sustentable, como expansión de la oferta de infraestructura, servicios y atracciones turísticas en cada una de las regiones provinciales.

Por esto, proponemos la creación de una **Oficina Provincial de Turismo Sustentable** a operar en el ámbito de la *Agencia Provincial de Inversiones*. La finalidad de esta oficina es la de promover y canalizar inversiones en proyectos de infraestructura y servicios sustentables del turismo en el territorio provincial.

Lineamientos para la mejora, reforma, modernización y creación de estructura de los enlaces operativos provinciales con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

El análisis de los enlaces propuestos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto nos permitió introducir la propuesta de una tercera columna vertebral de reforma, optimización y modernización organizacional, administrativa y jurídica para la provincia de Buenos Aires.

La configuración de los enlaces operativos ofrecidos por este ministerio es muy similar al esquema establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Es decir, presenta un gran cantidad y densidad de nodos, especialmente en su jerarquía de tercer nivel, lo que nos lleva a obtener una capacidad operativa ágil, diversificada y especializada. Fue conociendo de antemano este contexto que nos adelantamos a presentar la necesidad de creación de la **Agencia Provincial de Inversiones**. Más aún, y tal como en el caso del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, los enlaces operativos ofrecidos por este ministerio tienen una orientación normativa preponderante hacia la constitución de un federalismo tipo cooperativo⁹¹, razón por la cual, la agencia propuesta conforma la tercer columna vertebral del sistema tipológico ad-hoc de las recomendaciones.

Otra propuesta que surge exclusivamente de la oferta de enlace de este ministerio es la creación de la **Oficina Provincial de Ordenamiento Territorial**. Este ministerio a través de la *Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial* presenta un interesante conjunto de recursos y capacidades orientados al impulso de las temáticas relacionadas al ordenamiento territorial en las provincias y en los municipios (nodos **c1** a **c6**). Las problemáticas demográficas, sociales y económicas de la provincia tornan imperativo el desarrollo de una estrategia sistémica de este conjunto de problemáticas. En la actualidad, la gestión de estas actividades se encuentra distribuidas en diversas estructuras y organismos dependientes de distintos ministerios y entes descentralizados del poder ejecutivo provincial. La

⁹¹ Ver Anexo 2

intención de la oficina es integrar, dar coherencia y articular la innumerable cantidad de procesos, políticas y burocracias que intervienen a la hora del desarrollo del ordenamiento territorial provincial. Esta oficina debe funcionar en la intersección de las tres columnas vertebrales compuestas por los dos Consejos Provinciales presentados y por la Agencia Provincial de Inversiones.

En relación al enlace nación-provincia para la Política Energética Nacional (nodo **b1**) tenemos la reciente creación de otra estructura ad-hoc, el **Instituto de la Energía**⁹², con fines de capacitación para el fortalecimiento del desarrollo de la actividad energética en la provincia.

Lineamientos para la mejora, reforma, modernización y creación de estructura de los enlaces operativos provinciales con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

La provincia de Buenos Aires cuenta con una Secretaría de Estado de jerarquía ministerial para el desarrollo y la gestión de las políticas de derechos humanos. La estructura orgánico-funcional de la Secretaría de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires está diseñada de forma tal de optimizar las relaciones operativas con los organismos pertinentes del estado nacional, incluyendo tanto a los nodos de enlace propuestos por este ministerio como a las acciones proyectadas por los organismos desconcentrados de la Administración Pública Nacional (**B, C y D**) bajo el ámbito jurisdiccional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Es por este motivo que consideramos redundante una reforma (o creación) institucional para la articulación de las políticas de derechos humanos en relación a los enlaces operativos en el eje nación-provincia, ya que la estructura provincial se encuentra ya optimizada en acuerdo con las políticas de derechos humanos nacionales e internacionales.

No obstante, consideramos necesaria la participación central de la Secretaría de Derechos Humanos en los temas de migración interna y externa. Este tipo de

⁹² <http://www.telam.com.ar/notas/201504/102860-scioli-anuncio-la-creacion-del-instituto-de-la-energia-para-la-capacitacion-de-los-trabajadores.html>

problemáticas son impulsadas por el Ministerio del Interior y Transporte a nivel nacional, pero reconocemos que el gran caudal migratorio existente en la provincia requiere un abordaje compartido desde las políticas de derechos humanos. Es por esto, que recomendamos la creación de un **Observatorio de Migraciones** como parte integrante del sistema de organismos ad-hoc dependientes del poder ejecutivo provincial.

Lineamientos para la mejora, reforma, modernización y creación de estructura de los enlaces operativos provinciales con el Ministerio de Seguridad

Las cuestiones impulsadas desde el orden nacional en temas de seguridad y establecidas mediante los nodos de enlace operativo con la provincia (según analizamos en detalle con anterioridad) muestran un esquema reducido pero muy especializado de enlaces nación-provincia. Estos esquemas promueven la articulación entre las fuerzas del orden nacional con las del orden provincial, de manera explícita y abarcativa. No vemos la necesidad de reforma o creación alguna en este sentido. Es notable la orientación participativa del federalismo cooperativo impulsado por este ministerio desde el orden nacional.

Lineamientos para la mejora, reforma, modernización y creación de estructura de los enlaces operativos provinciales con el Ministerio Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Este ministerio no presenta un esquema de enlaces relevantes con los gobiernos provinciales. Los temas de articulación operativa se enfocan en mayor medida hacia las actividades de capacitación laboral, y en menor medida hacia las acciones de fiscalización y control del trabajo. En este sentido no consideramos la reforma, modernización y/o creación de nuevas instancias de articulación entre el gobierno nacional y el gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Lineamientos para la mejora, reforma, modernización y creación de estructura de los enlaces operativos provinciales con el Ministerio de Desarrollo Social

Este ministerio ofrece un esquema de enlaces operativos bastante interesante. Su densidad de nodos es menor a la de los tres ministerios de los que se derivan las tres organizaciones ad-hoc principales del estudio, pero su nivel de despliegue temático y geográfico es relevante para la provincia. También es notable el nivel de recursos financieros y organizacionales que presentan los enlaces ofrecidos por este organismo.

Es notable el caso que presenta este ministerio en torno a las orientaciones de los nodos operativos en relación a los procesos de políticas públicas. La configuración de los nodos abarca todo el abanico de orientaciones posibles, salvo la participativa (como observamos en el Anexo 2). Esto significa, que el ministerio tiene una gran capacidad de interactuar con las provincias en relación a la implementación asociada de las políticas públicas sociales definidas en el seno del poder ejecutivo nacional. El despliegue de implementación se realiza con recursos propios en forma desconcentrada en todos los territorios provinciales sin que necesariamente las provincias participen activamente en las decisiones de políticas. Para el caso de la provincia de Buenos Aires, los acoples operativos se organizan tanto desde el Ministerio de Desarrollo Social como del Ministerio de Gobierno. También se involucran en Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Agricultura, la Secretaría de Deportes y la Secretaría de Turismo; todo esto dependiendo del tipo y del alcance de los programas específicos del ministerio nacional. Como demostramos en las secciones anteriores, este ministerio cuenta con una elevada capacidad tanto financiera como administrativa, lo que significa una libertad de acción, asociación y articulación distribuida según los programas y políticas definidas en el orden nacional. Las acciones están bastante concentradas a nivel de nodos pero poseen un alcance muy extenso en forma temática y territorial. Es por todo esto, que proponemos la creación de un observatorio provincial de composición triple, a ser embebido en el seno de los dos consejos y de la agencia provincial que surgen de la propuesta. Recomendamos la creación de un **Observatorio Provincial Social, Económico y Medioambiental**,

que articule los esfuerzos y las informaciones provenientes del estado nacional con aquellos generados desde los ámbitos jurisdiccionales del poder ejecutivo provincial. Esta organización debe tener la misión de ejercer el control de gestión de la ejecución de los programas de desarrollo social en sintonía institucional entre la nación y la provincia.

Lineamientos para la mejora, reforma, modernización y creación de estructura de los enlaces operativos provinciales con el Ministerio de Salud

Para el caso de los enlaces operativos propuestos por el ministerio de salud nacional no encontramos oportunidades relevantes de mejora operativa en el eje nación-provincias. El ministerio muestra una reducida cantidad de enlaces operativos. Los enlaces más interesantes para las políticas de salud con incidencia provincial son aquellos surgidos de la primer jerarquía jurisdiccional (nodos **a1** a **a4**), los cuales están orientados hacia la consolidación y armonización del *Sistema Federal de Salud*. El Ministerio de Salud provincial, mediante su estructura orgánica-funcional como a través de su activa participación en el COFEMA, son las vías de enlace de los intereses provinciales ante ese estado nacional. Es por esto, que no recomendamos adiciones al sistema ad-hoc propuesto en este estudio.

Lineamientos para la mejora, reforma, modernización y creación de estructura de los enlaces operativos provinciales con el Ministerio de Educación

El ministerio de educación nacional presenta un esquema de enlaces operativos de formato similar al ministerio de salud en sus dos primeras categorías jerárquicas. La diferencia principal radica en una elevada cantidad de nodos de enlace de tercer nivel presentes en el Ministerio de Educación. Esto se debe al carácter constitucional de la educación en nuestro país. Es por esto que el ministerio de educación nacional propone un conjunto segmentado de nodos operativos para su interacción con los gobiernos provinciales. Las orientaciones de los nodos es la articulación y la integración de políticas públicas, buscando armonizar los recursos y las capacidades

en todo el territorio nacional. En nuestro caso, la provincia de Buenos Aires replica la jerarquía constitucional del tema educativo al ser la Dirección General de Educación (DGE) un organismo de la constitución provincial. Es por esto, que la DGE posee la autonomía necesaria para establecer las formas de interacción y contacto con los organismos de orden nacional. Esto mismo significa que no es necesario, ni tampoco a priori posible, plantear un esquema ad-hoc del poder ejecutivo provincial para el tratamiento de la temática en cuestión.

Lineamientos para la mejora, reforma, modernización y creación de estructura de los enlaces operativos provinciales con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

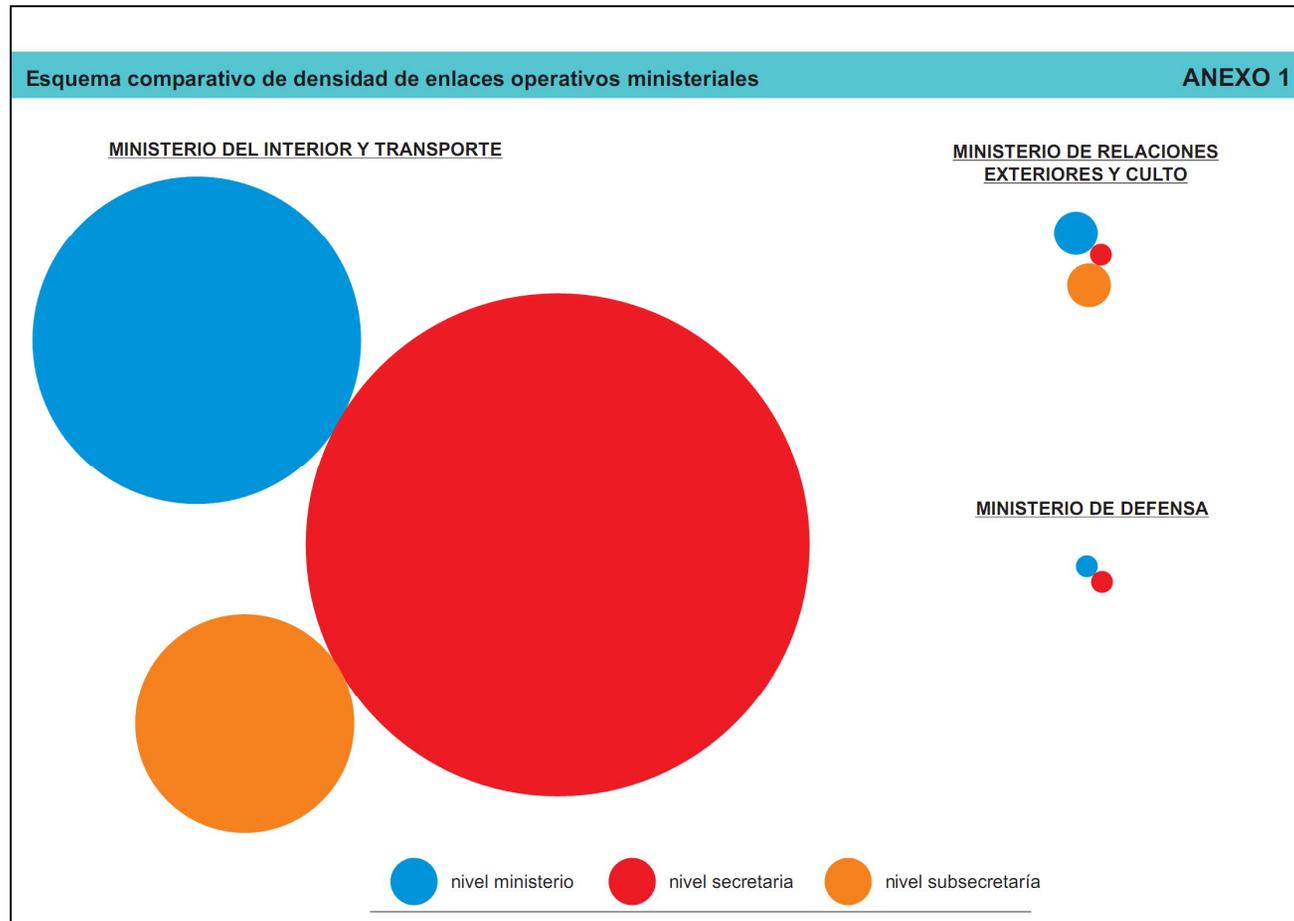
Este ministerio nacional no presenta un esquema de enlaces formales surgido de su propia estructura orgánico-funcional. De todas maneras, como demostramos en las secciones anteriores, promueve una visión federal del desarrollo científico y tecnológico. Esta visión federal se encauza a través del Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECyT) y de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. A nivel provincial, el sistema de innovación científica y tecnológica se impulsa a través de un ente autárquico provincial, la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC). Es por este motivo que no consideramos necesaria la adición de una estructura ad-hoc al sistema propuesto que articule estas temáticas con el estado nacional.

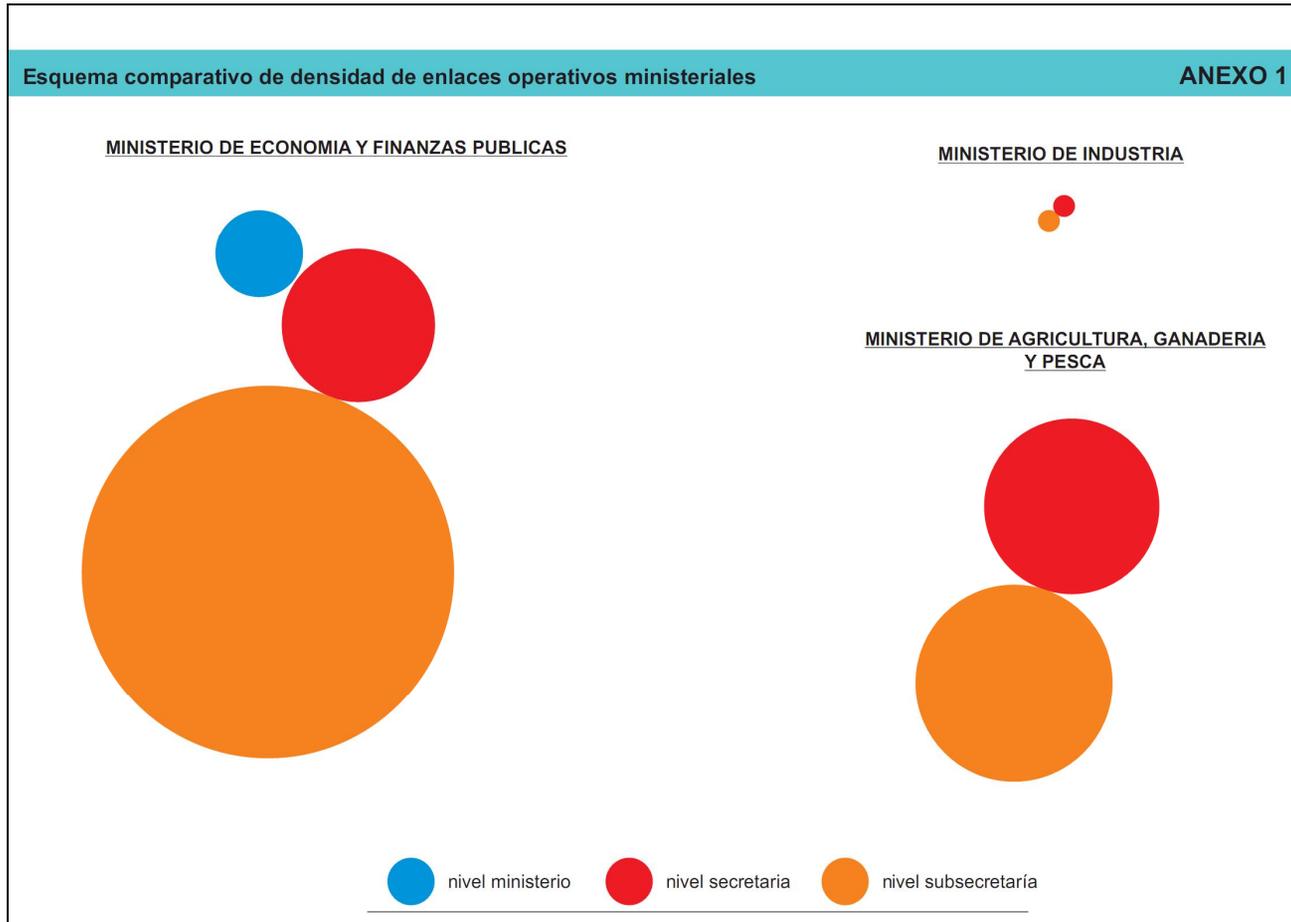
Lineamientos para la mejora, reforma, modernización y creación de estructura de los enlaces operativos provinciales con el Ministerio de Cultura

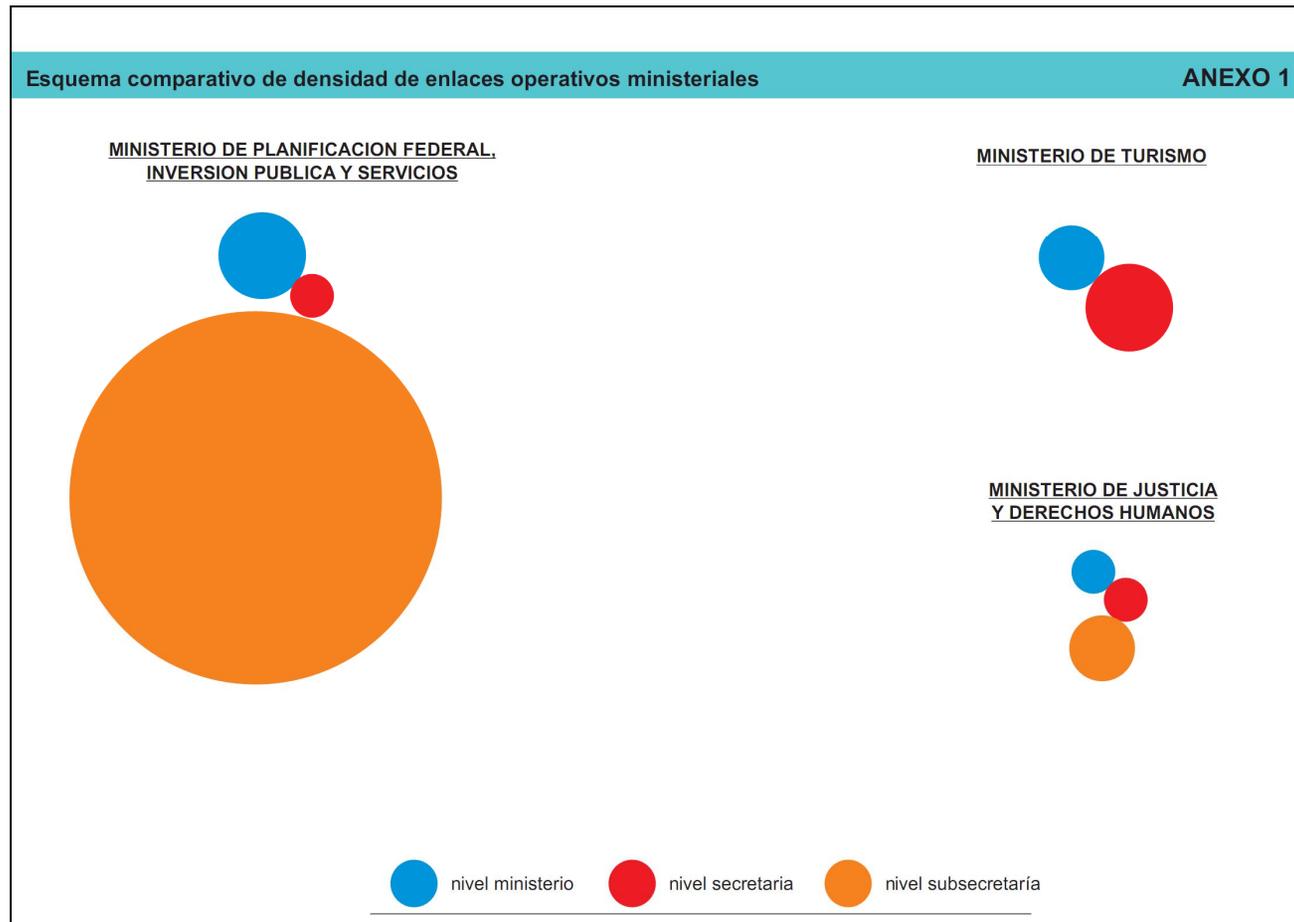
El ministerio de cultura nacional, de reciente creación, no presenta un esquema extenso de nodos de enlace operativo con los gobiernos provinciales. A través de su nodo **b1** impulsa la federalización de la gestión cultural, sin indicar que orientación específica busca en el intento. De todas maneras, la provincia de Buenos Aires cuenta con el Instituto Cultural como organismo encargado de encauzar las políticas

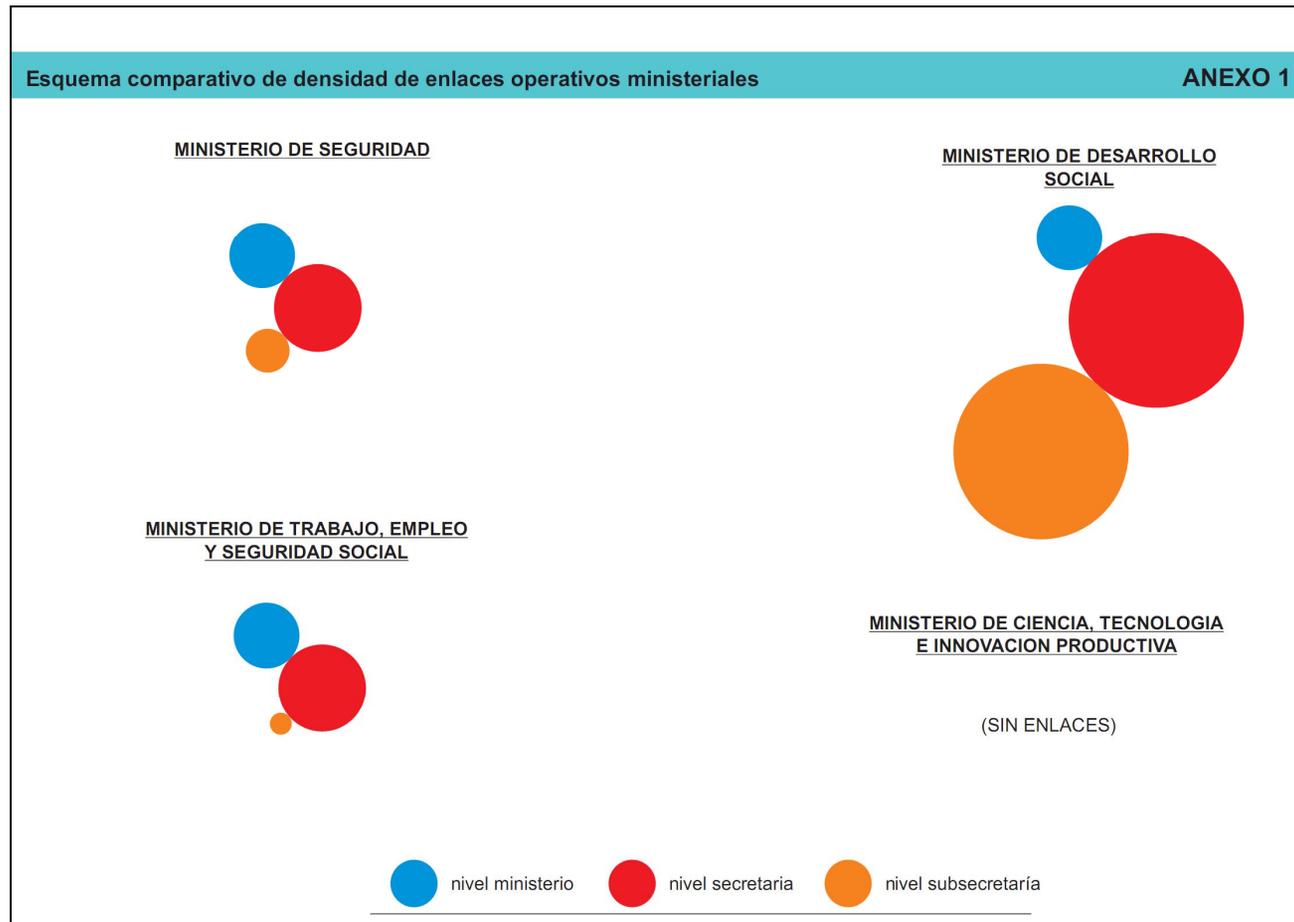
culturales a nivel provincial. Es por esto que no consideramos necesario una ampliación en la estructura de enlace operativo con el estado nacional para este conjunto de políticas públicas.

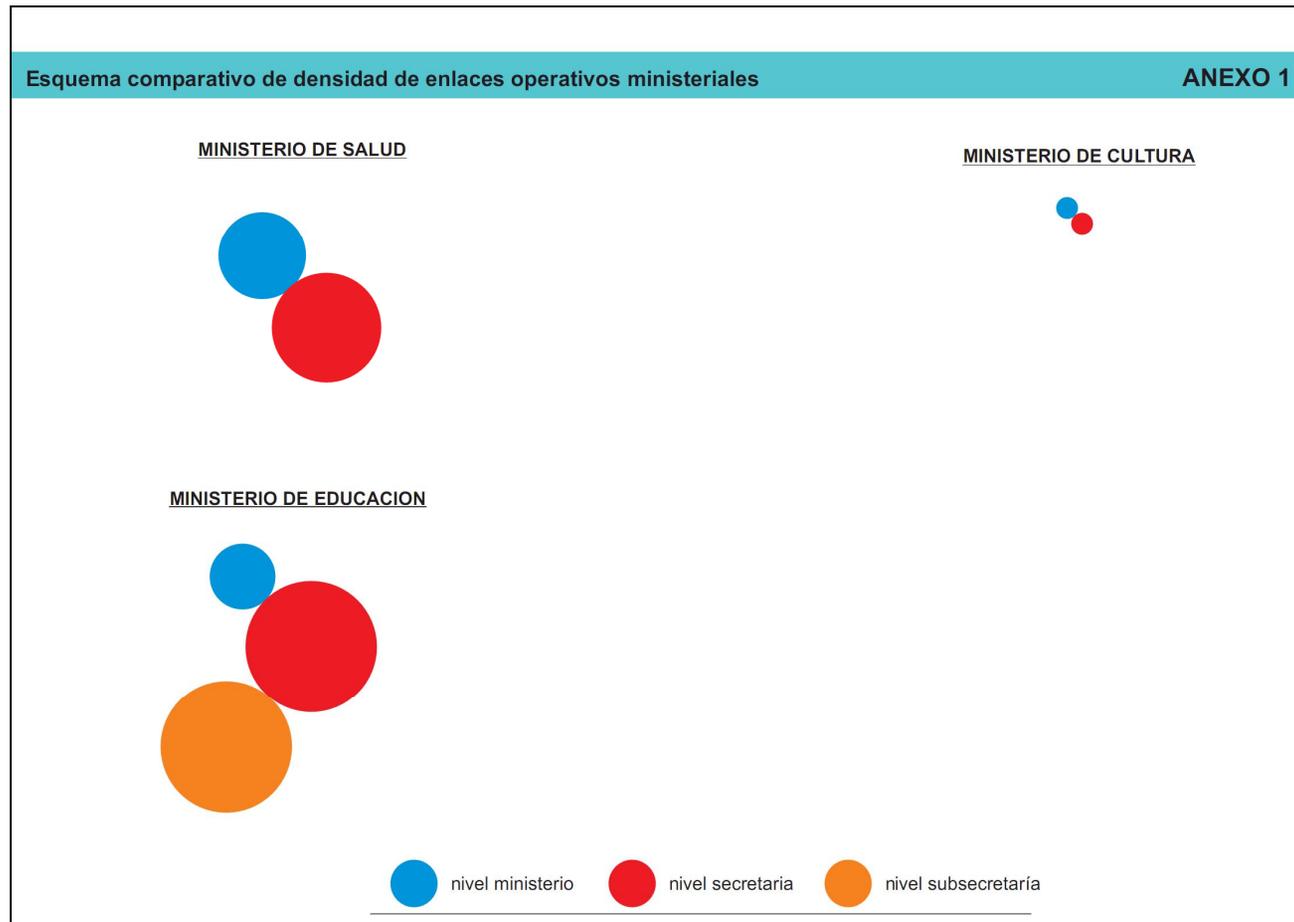
ANEXO 1



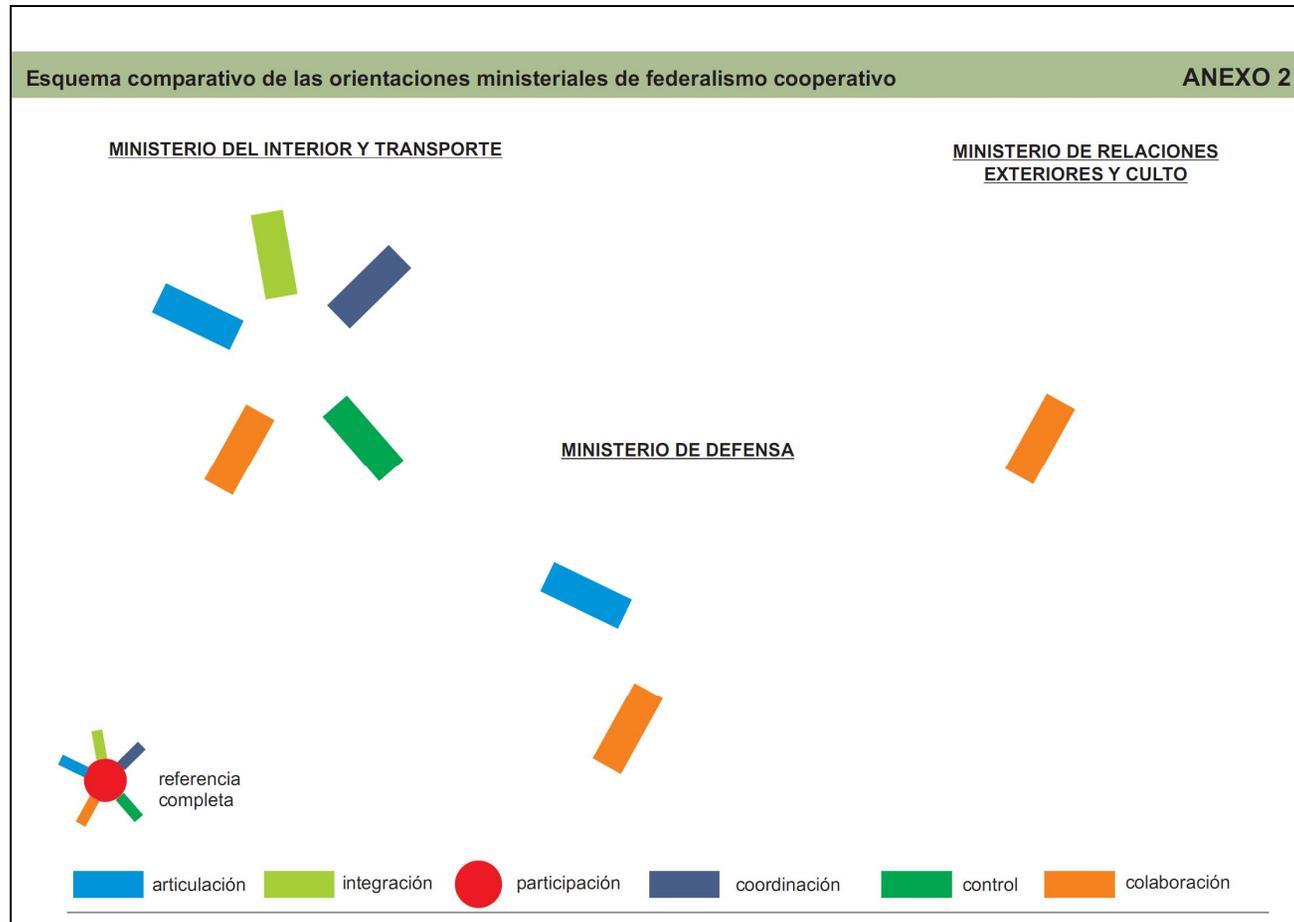




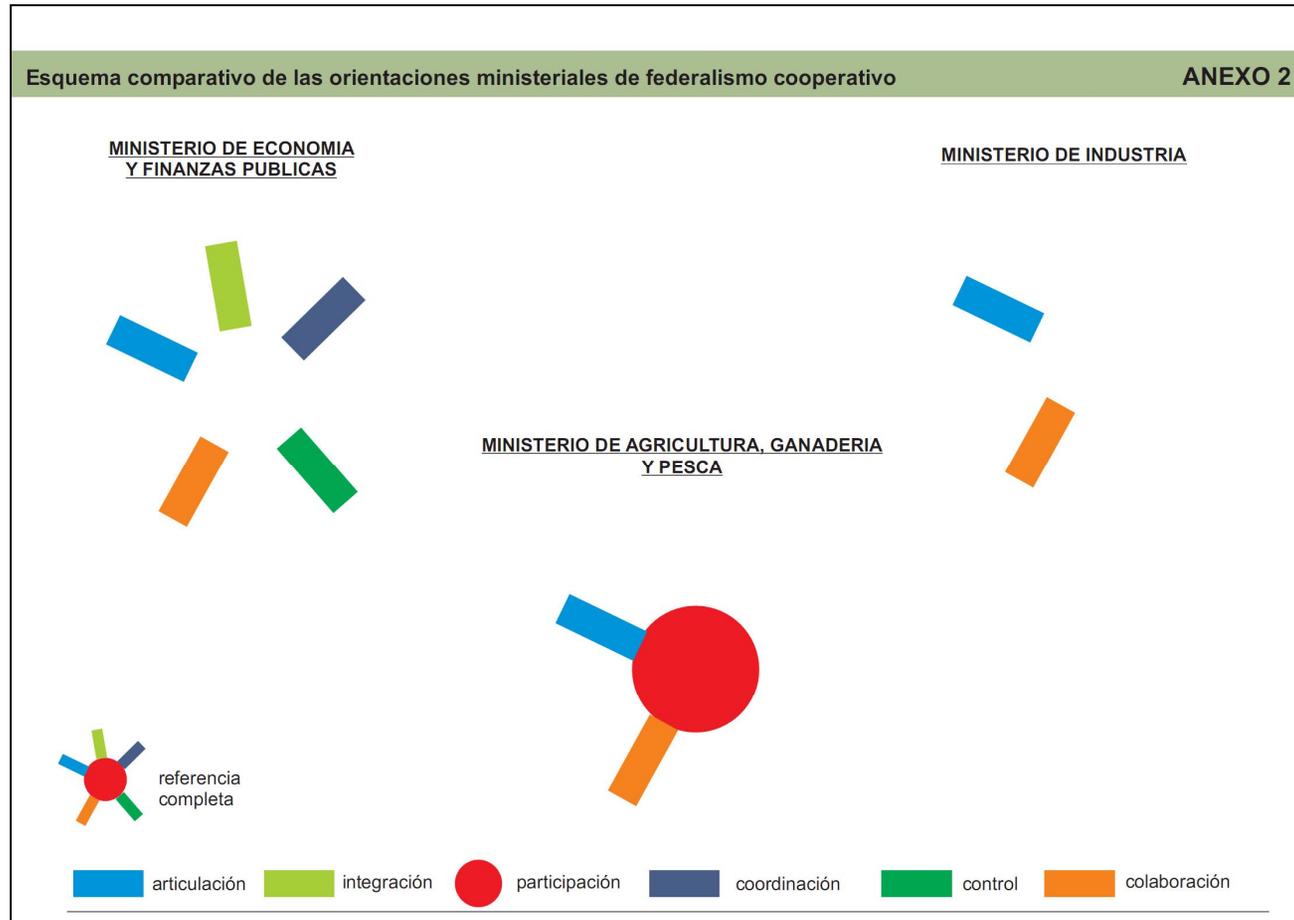




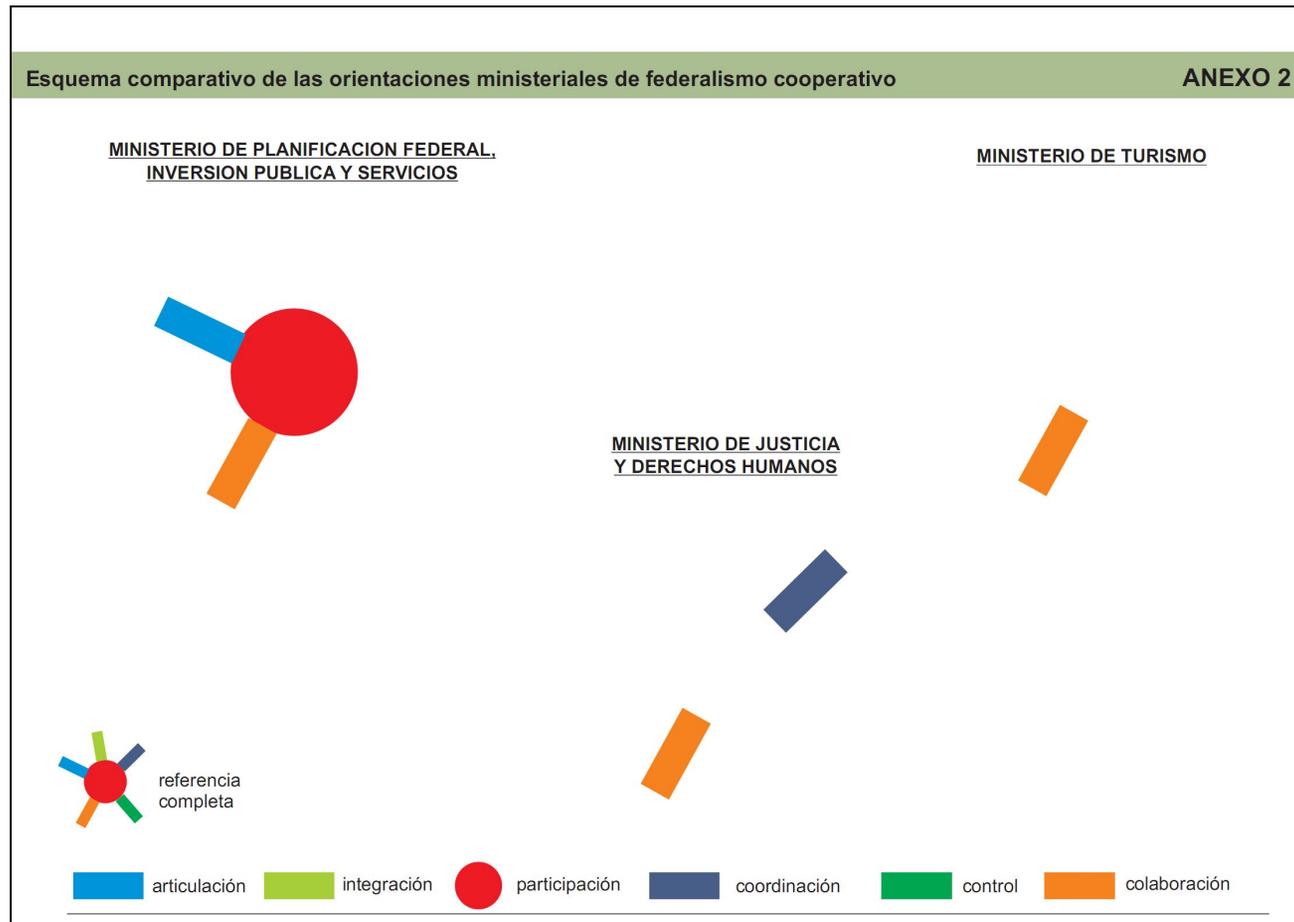
ANEXO 2



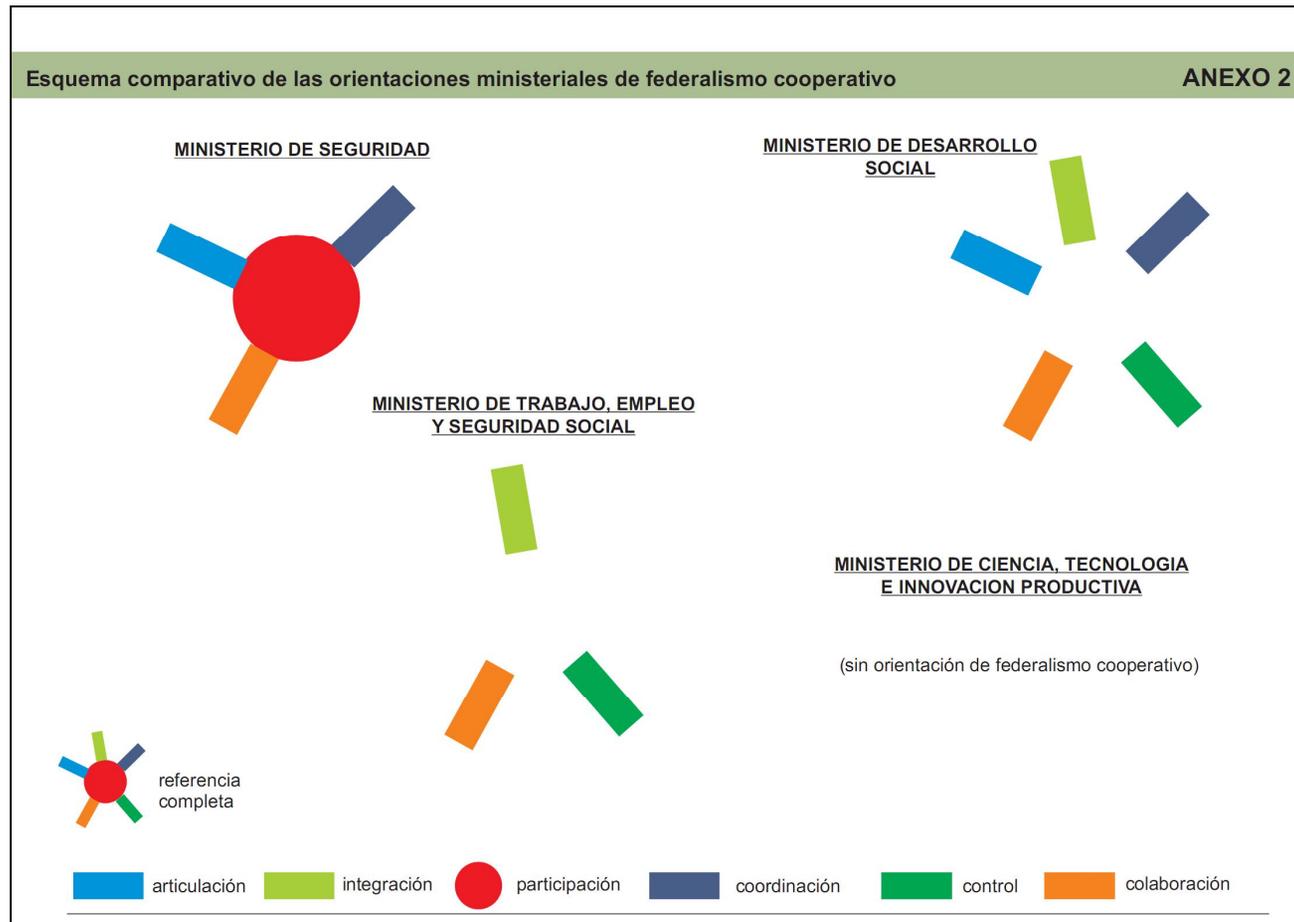
OPTIMIZACIÓN NORMATIVA Y SISTEMÁTICA DE LAS ESTRUCTURAS INTERJURISDICCIONALES Y DE ENLACE OPERATIVO CON EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES



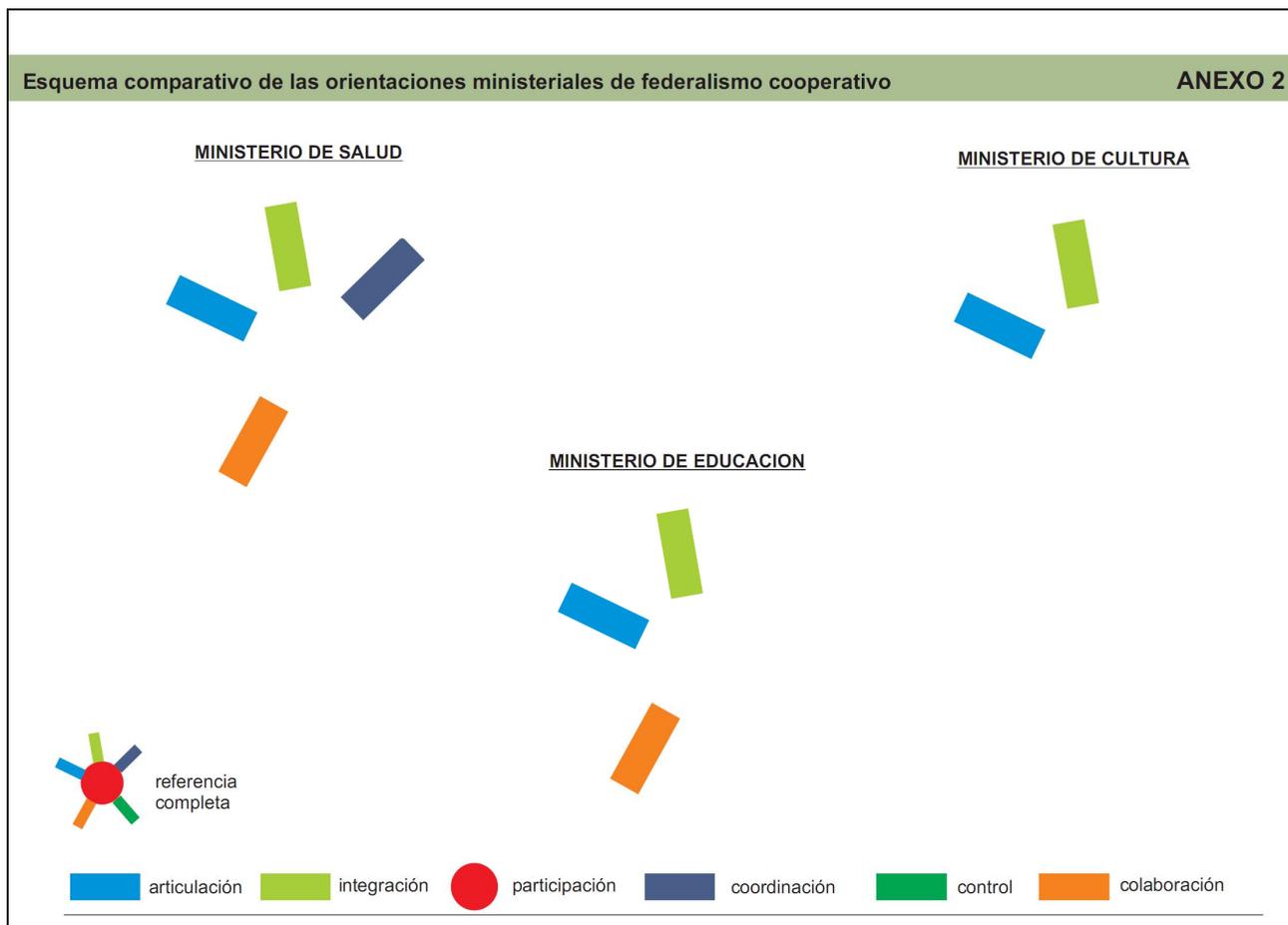
OPTIMIZACIÓN NORMATIVA Y SISTEMÁTICA DE LAS ESTRUCTURAS INTERJURISDICCIONALES Y DE ENLACE OPERATIVO CON EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES



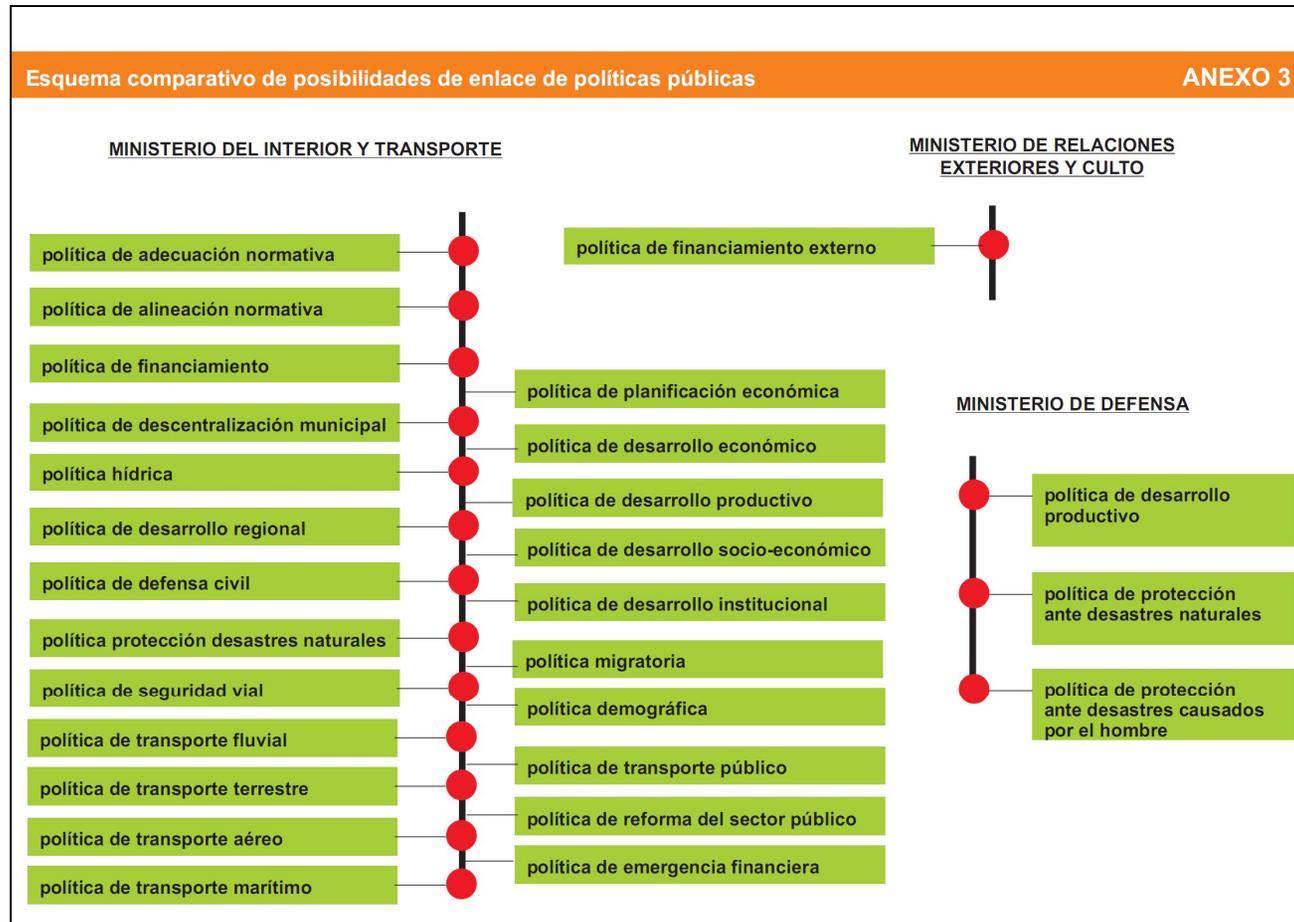
OPTIMIZACIÓN NORMATIVA Y SISTEMÁTICA DE LAS ESTRUCTURAS INTERJURISDICCIONALES Y DE ENLACE OPERATIVO CON EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES



OPTIMIZACIÓN NORMATIVA Y SISTEMÁTICA DE LAS ESTRUCTURAS INTERJURISDICCIONALES Y DE ENLACE OPERATIVO CON EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

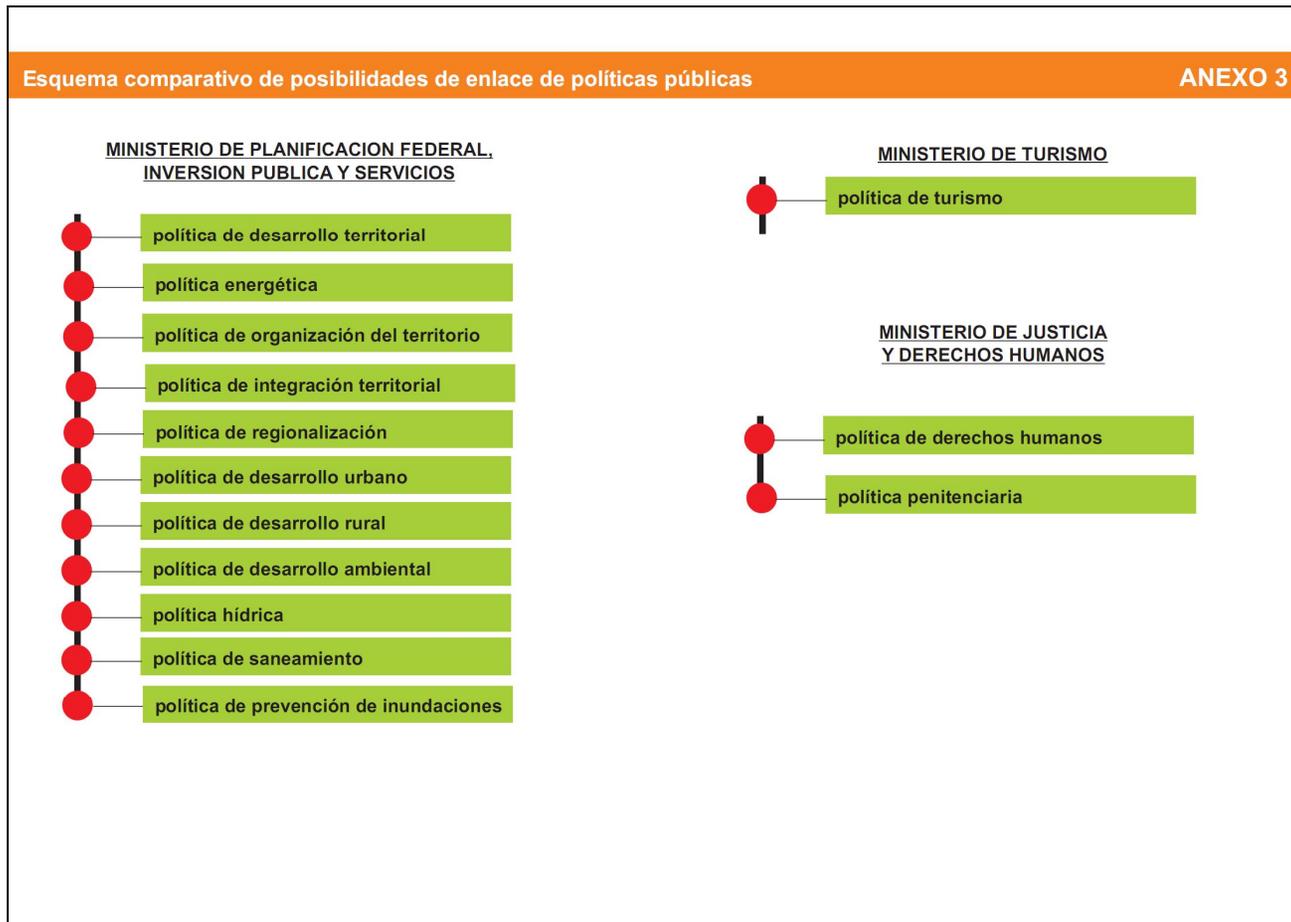


ANEXO 3



**OPTIMIZACIÓN NORMATIVA Y SISTEMÁTICA DE LAS ESTRUCTURAS INTERJURISDICCIONALES Y DE ENLACE OPERATIVO CON EL GOBIERNO NACIONAL
Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**





OPTIMIZACIÓN NORMATIVA Y SISTEMÁTICA DE LAS ESTRUCTURAS INTERJURISDICCIONALES Y DE ENLACE OPERATIVO CON EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

