





---

# A P O R T E S

**PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL**

---

Año 14 - Número 26

---

*DECLARADA DE INTERÉS LEGISLATIVO  
POR LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS  
Resolución N° 5.363 D - 1997*

*Y POR EL HONORABLE SENADO  
DE LA NACIÓN  
Resolución N° 92 S - 1998*

*DECLARADA DE INTERÉS CULTURAL  
POR LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA  
DE BUENOS AIRES  
Resolución N° 289 / 2003*



**ASOCIACIÓN DE  
ADMINISTRADORES  
GUBERNAMENTALES**

**Publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales**  
Registro de la Propiedad Intelectual N° 340.511

## ASOCIACIÓN DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES

### AUTORIDADES

#### **Presidente**

Gustavo Martinovich

#### **Vicepresidente**

Jorge Kukulas

#### **Secretario**

Mariano Priluka

#### **Prosecretaria**

Silvina Campisi

#### **Tesorero**

Jorge Mariano Fernández  
Landoni

#### **Protesorera**

Clelia López

#### **Vocales Titulares**

Beatriz Hebe López  
Gustavo Bianchi  
Héctor Schargorodsky

#### **Vocales Suplentes**

Carlos Ospital  
Jorge Muñoz

#### **Revisores de Cuentas**

Fernando Duarte  
Ángel Fernando Ciancio Costa

Es una entidad civil sin fines de lucro creada por los integrantes del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Su propósito es llevar adelante las acciones necesarias para asegurar el desarrollo profesional de sus asociados y la vinculación con entidades afines, nacionales o extranjeras, buscando la promoción y divulgación de valores éticos en la gestión pública como instrumentos de la democracia.

Esta Asociación ha asumido el deber de contribuir al desarrollo de una eficaz y eficiente gestión del Estado, favoreciendo la profesionalización de la función pública, la mejora continua de sus procedimientos y la innovación tecnológica. Asimismo procura que los valores que fundamentan al Cuerpo de Administradores Gubernamentales se extiendan a todos los niveles de la administración.

La Asociación institucionaliza el compromiso de sus socios con el Estado y con la Sociedad; reforzando su labor con actividades complementarias de orden cultural y científico, vinculadas a su campo de acción en el desarrollo de políticas públicas.

Uno de los pilares del funcionamiento de la Asociación es la reflexión y el debate acerca del sector público, a través de la organización de congresos, seminarios, jornadas, ciclos de conferencias, concursos de ensayos y la edición de publicaciones.



QUINTO CONGRESO ARGENTINO  
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
SOCIEDAD, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

San Juan,  
27 al 29 de mayo de 2009

“Administración Pública y la Cuestión Federal:  
La red Nación, Provincias y Municipios”

PONENCIAS Y MONOGRAFÍAS:  
Se recibirán hasta el 30 de abril

PONENCIAS Y PANELES: “CASA ESPAÑA” Rivadavia 32 E  
CONFERENCIAS PLENARIAS: “CENTRO DE CONVENCIONES”  
Av. Las Heras 270 N

Información y pre-inscripción: [www.congresoap.gov.ar](http://www.congresoap.gov.ar)



Secretaría de Gabinete  
y Gestión Pública



SAN JUAN  
GOBIERNO



Asociación de Administradores  
Gubernamentales

**aaeap**

Asociación Argentina de Estudios  
de Administración Pública

AUSPICIA:



Secretaría de Turismo de la Nación

**23 Años**

**Cuerpo de  
Administradores Gubernamentales**

**19 de agosto**

**1985-2008**

# A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA  
ADMINISTRACIÓN  
GUBERNAMENTAL

Año 14 - Nº 26 - Noviembre de 2008

## Editor responsable

Gustavo Martinovich

## Compiladores

Horacio Cao  
Roxana Rubins

## Staff

Julio Bizzolatti  
Andrea Borelli

## Consejo asesor

Carlos Acuña  
Dora Orlansky  
Bernardo Kliksberg  
Roberto Martínez Nogueira  
José Nun  
Enrique Oteiza  
Oscar Oszlak  
Jorge Remes Lenicov  
Ernesto Villanueva  
Luis Yanés

## Corrector

Horacio Redondo

Venezuela 634, 8º P, Of. 33  
(C1095AAN) Buenos Aires  
4342-1989/4345-1347

E-mail: [asociacionag@speedy.com.ar](mailto:asociacionag@speedy.com.ar)  
[www.ag.org.ar](http://www.ag.org.ar)

Diagramación:  
Gabriela Middonno

Impresión:  
Rue DOMINO  
Ministro Brin 777 - C.A.B.A.  
4300-6667/4307-8698

Los artículos y comentarios firmados reflejan exclusivamente la opinión de sus autores. Su publicación en este medio no implica que APORTE, PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL comparta los conceptos allí vertidos. La reproducción total o parcial de los artículos publicados en esta revista está autorizada a condición de mencionar el origen.

# Í N D I C E

*CÓMO MEJORAR LA GESTIÓN PARA  
CONSTRUIR UN ESTADO MÁS FUERTE*  
Juan Manuel Abal Medina ..... 11

*LOS CONSEJOS FEDERALES*  
Néstor Enrique Iribarren ..... 21

*DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA  
Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES  
DE LAS PROVINCIAS*  
Alejandro Morduchowicz ..... 39

*SAN JUAN: BASES PARA UN PLAN DE  
MODERNIZACIÓN DEL ESTADO PROVINCIAL/  
LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL  
DESARROLLO DE UN PLAN ESTRATÉGICO* ..... 57

*MODERNIZACIÓN Y EMPLEO PÚBLICO  
EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES*  
Miguel Mourño ..... 77

*REFORMA DE LOS REGÍMENES  
DE EMPLEO PÚBLICO*  
Sandra Nazar ..... 91

*LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS  
PARA EL DESARROLLO: UNA EXPERIENCIA DE  
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN TUCUMÁN*  
Julio Saguir ..... 103

*REFLEXIONES SOBRE EL FEDERALISMO  
ARGENTINO*  
Liliana De Riz ..... 115

*ORTODOXIA Y REVISIONISMO  
EN EL ABORDAJE DE LA COPARTICIPACIÓN  
FEDERAL DE IMPUESTOS*  
Horacio Cao ..... 121

*POLÍTICAS ECONÓMICAS REGIONALES  
¿INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO  
O LA SUBORDINACIÓN?*  
I. García, A. García, E. Rodríguez, A. Rojman ..... 147

*INFORME NACIONAL DE DESARROLLO  
HUMANO - ARGENTINA 2008*  
Clelia Guiñazú ..... 165

Agradecemos la imagen de tapa "escarpela federal" a Amalia Infante.



# PRESENTACIÓN

Con este número de Aportes iniciamos una serie de tres publicaciones consecutivas en las que abordaremos la compleja estructura que en un país federal se organiza alrededor del Estado central y los ámbitos subnacionales de gobierno.

Estas tres revistas tienen como referencia el 5º Congreso Argentino de Administración Pública, evento que bajo el lema "Administración Pública y la Cuestión Federal: la red Nación, Provincias y Municipios", se realizará en la Provincia de San Juan entre los días 27 y 29 de mayo del año 2009.

En este primer volumen, trabajaremos principalmente sobre la perspectiva federal: qué elementos involucra, cuáles son sus principales instrumentos, que rol le cabe a las diferentes entidades que constituyen la federación argentina.

Como se comenta en el texto que invita al 5º Congreso, la cuestión federal presenta múltiples dimensiones y tensiones.

Por un lado, la dimensión política, donde se juega tanto la integración nacional ante el aumento de las capacidades subnacionales, como la creciente territorialización de la construcción política y la aparición de movimientos sociales y políticos de matriz regional.

Por otro lado, la dimensión económica, factor que interpela el desarrollo espacialmente integrado y que se caracteriza por el surgimiento de nuevos modos de integración de regiones a lo nacional y a lo global. Paralelamente, la aguda desigualdad territorial del país mantiene vigentes movimientos de redención de las regiones históricamente rezagadas.

Finalmente, el factor fiscal, plantea nuevos desafíos en materia de legislación impositiva y aduanera, genera tensiones sobre la coparticipación de los ingresos públicos y produce nuevos esquemas en materia de administración y responsabilidad fiscal.

Estos procesos políticos, económicos y fiscales originan nuevas demandas sobre las administraciones públicas. Para enfrentarlos, se requiere de nuevas tecnologías administrativas, de nuevas formas de despliegue de lo organizacional. Por ejemplo, las nuevas las relaciones entre Estados hacen crecer la importancia de la función de coordinación –aquella que permite el trabajo conjunto de unidades que no están vinculadas a través de relaciones jerárquicas linealmente verticales– la que requiere de nuevos patrones culturales, formas de gerenciamiento y modelos de gestión de la información.

La República Argentina atraviesa este desafío múltiple de avanzar en la resolución de la cuestión federal. El tema, tan antiguo como la Nación misma, viene siendo abordado desde la transición democrática, sin que todavía se haya logrado encontrar un

modelo de consenso que al atender la red Nación, Provincias y Municipios, consolide el régimen democrático, el fortalecimiento de las administraciones públicas y su necesario correlato fiscal, todo esto al mismo tiempo que reduce los agudos desequilibrios entre las diferentes regiones que componen el país.

Teniendo en cuenta estos elementos, es objetivo de este conjunto de tres revistas Aportes reflejar, en un marco plural de ideas y enfoques, teorías y estudios que permitan mejorar la comprensión de la cuestión federal en nuestro país.

Para esto, presentamos una serie de artículos que combinan aportes académicos como así también estudios e informes de casos y temas, dirigidos a mejorar la comprensión de los nuevos retos que plantea la cuestión federal.

En este sentido, el Secretario de Gabinete y Gestión Pública, Dr. Juan Manuel Abal Medina, presenta las distintas acciones que desde su área se vienen llevando a cabo con el propósito de mejorar la gestión del Estado Nacional y las tareas de colaboración que, con este mismo objetivo, se realizan con los estados provinciales y municipales.

Liliana de Riz, por un lado, y Horacio Cao, por el otro, presentan sendos trabajos en los que se reflexiona sobre el Federalismo y la Coparticipación Federal, respectivamente.

El trabajo de A. Rofman, A. García, I. García y E. Rodríguez, analiza críticamente las políticas económicas regionales. A su turno, Alejandro Morduchowicz, reflexiona acerca de la experiencia de la descentralización educativa, y Julio Seguir brinda un esbozo de los lineamientos generales de un plan estratégico de desarrollo para la provincia de Tucumán.

Además, Miguel Mouriño y Sandra Nazar, desde distintas perspectivas, se adentran en las cuestiones relativas a la modernización y los regímenes de empleo público y Clelia Guiñazú nos brinda una síntesis del Informe Nacional de Desarrollo Humano de este año.

Finalmente, se presenta el plan estratégico de la Secretaría de la Gestión Pública de la provincia de San Juan y Enrique Iribarren reflexiona sobre la vigencia y dinámica de los Consejos Federales.

De este modo albergamos la esperanza de contribuir al debate sobre la cuestión federal de una manera amplia, única forma de alcanzar un análisis relevante de la red Nación, Provincias y Municipios.

Los Editores