

## **Niveles de institucionalización y coordinación intergubernamental: el caso del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública**

**Martín Astarita**

### **Introducción**

El gobierno encabezado por el Presidente Mauricio Macri inició su gestión en diciembre de 2015 con un diagnóstico muy preciso respecto del funcionamiento de la maquinaria estatal. Atrapado en anticuadas lógicas burocráticas, demasiado grande y disfuncional, y con severos vicios de clientelismo y poco profesionalismo entre sus trabajadores, el Estado argentino, según el macrismo, exigía una reestructuración tanto en su diseño organizacional como en los mecanismos internos de gestión.

La modernización es el concepto clave para comprender la orientación reformista en materia de reforma estatal que ha guiado a la nueva gestión en estos últimos años. Aunque en la Argentina distintos proyectos políticos a lo largo de la historia han recurrido a este concepto, en Cambiemos asume un significado propio y específico: el Estado se encuentra rezagado en comparación con los sectores más dinámicos del sector privado. Su precariedad e ineficiencia, además, obedecen a que ha sido capturado por motivaciones partidistas, ajenas al interés general. Por lo tanto, modernizar el Estado consiste, ante todo, en incorporar las lógicas, instrumentos y herramientas del sector privado.

Un capítulo especial en esta vocación transformadora reside en la modernización de las maquinarias estatales sub-nacionales. En efecto, el gobierno de Macri apuntó desde sus inicios a promover y acompañar una serie de cambios en las jurisdicciones provinciales en consonancia con lo ocurrido en el ámbito nacional. Para ello, en septiembre de 2016 implementó una reforma en la estructura organizacional del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública (COFEMOD, antiguamente llamado COFEFUP), organismo que tiene como principal misión articular políticas y prioridades de modernización del Estado nacional y de los Estados provinciales.

¿Cómo está configurado en la actualidad el COFEMOD? ¿Cuáles fueron los cambios más relevantes a nivel institucional que fueron introducidos con la asunción del gobierno de Macri? ¿Qué es lo que se buscó alcanzar con dichas modificaciones? ¿Ha mejorado el funcionamiento del COFEMOD desde entonces? ¿Qué nivel de institucionalización presenta el organismo y cómo ello puede impactar en el vínculo entre las autoridades nacionales y los representantes sub-nacionales? Estos son algunos de los interrogantes que se buscará responder a partir de un análisis eminentemente jurídico-formal, a fin de poder realizar un diagnóstico institucional sobre el actual COFEMOD. Cabe consignar que este documento representa la primera etapa de una investigación más amplia, que se verá enriquecida en el futuro con la incorporación de otras dos perspectivas (la política y la administrativa) y que, aunadas a la mirada formalista que aquí se desarrolla, permitirán una mejor comprensión sobre el funcionamiento y la dinámica del COFEMOD.

El documento se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, en la siguiente sección se realiza un abordaje teórico sobre las relaciones intergubernamentales en países federales y, en particular, sobre los Consejos Federales en la Argentina. La tercera sección se consagra a estudiar la trayectoria institucional del COFEMOD, sus antecedentes más importantes y con especial énfasis, los cambios acaecidos tras la reestructuración de septiembre de 2016. En la cuarta sección, por su parte, se analiza en qué medida los niveles de institucionalización alcanzados por el COFEMOD pueden contribuir a mejorar las relaciones entre funcionarios nacionales y provinciales. A modo de cierre, por último, se ofrecen algunas conclusiones preliminares.

## **Lineamientos teóricos para un abordaje del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública (COFEMOD)**

“Este gobierno, general y local a la vez, será complicado y difícil, pero no por ello dejará de ser el único gobierno posible para la República Argentina. Las formas simples y puras son más fáciles, pero todos ven que la República Argentina es tan incapaz de una pura y simple federación, como de una pura y simple unidad. Necesita, por circunstancias, de una federación unitaria o de una unidad federativa”. Juan Bautista Alberdi (2005: 96).

Esta investigación, centrada en analizar al COFEMOD y su dinámica colaborativa, se inserta en dos grandes áreas de estudio: el federalismo y el enfoque de las relaciones intergubernamentales. Los trabajos clásicos sobre el federalismo argentino, en línea con lo que ya tempranamente advertía Alberdi, han puesto el acento sobre el carácter conflictivo, contradictorio e inestable en el vínculo entre Nación y las unidades sub-nacionales, fruto de un diseño institucional orientado a beneficiar de modo continuo a todas las partes intervinientes, que se reconocen inalterables y mantienen por ello, su identidad y sus funciones privativas (Lousteau, 2003), además de que poseen autoridades ejecutivas y legislativas elegidas por el voto popular.

Así, quedó establecido un complejo sistema en el cual coexisten administraciones públicas organizativa y funcionalmente independientes, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias en los tres órdenes estatales previstos en la Constitución: nacional, provincial y municipal. Este diseño da lugar a la existencia de un Estado multinivel (multilayered polity), es decir,

“(…) un Estado soberano con varios órdenes y unidades estatales (…) cuya forma organizativa presume la existencia de más de una autoridad dentro de la misma unidad política, o de varios estratos o capas territorialmente superpuestas de órdenes estatales, entre los cuales se encuentran distribuidos los poderes y funciones estatales” (Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, 2012: 228).

La pregunta, a todas luces problemática y de difícil resolución, es cómo articular y coordinar políticas públicas y prestar servicios en países federales como el nuestro, en el que existen atribuciones compartidas entre distintos niveles de gobierno. La Constitución nacional contempló que los vínculos entre nación y provincias se desarrollen en el Poder Legislativo. “Por ende, existe un relativo vacío respecto a otro tipo de lazos entre niveles jurisdiccionales, como ser los vínculos inter-burocráticos entre poderes ejecutivos” (Rey, 2013:2).

Los partidos políticos suelen ser una alternativa para la coordinación de políticas públicas. Se trata de una integración del sistema político de tipo vertical. Una segunda alternativa es la vinculación e integración funcional de la gestión pública entre arenas y agencias estatales en un plano inter-burocrático y profesional.

En tercer lugar, finalmente, existe una opción que ubica la coordinación intergubernamental en un plano más bien informal, de relaciones de acuerdo y negociación entre Jefes de Estado y gabinetes, en una arena pseudo-diplomática (Escolar, 2009). Como se verá más adelante, el funcionamiento de los Consejos Federales y, en particular, el del COEMOD, puede entenderse en gran medida en base a la segunda y tercera de las alternativas.

Otra característica de los estudios tradicionales sobre el federalismo argentino es que han destacado la preponderancia asumida históricamente por el gobierno central en el vínculo entre Nación y provincias:

“La Constitución se basó en gran medida en los escritos de Juan Bautista Alberdi, quien impulsó un orden federal de carácter centralista el cual se inclinaba hacia la preponderancia de la nación sobre las provincias con el objetivo de reconstruir la unidad política” (Botana, 1993:227).

Esta mirada, sin embargo, en los últimos años ha dejado de ser homogénea. En efecto, investigaciones más recientes señalan el creciente protagonismo y poder asumido por los gobiernos sub-nacionales al compás de los procesos de descentralización (Alonso y Repetto, 2004). En esta discusión, Faletti (2005) encuentra un matiz que resulta fundamental, pues desde su perspectiva es necesario distinguir entre descentralización política, fiscal y administrativa (Faletti, 2005). Cabe consignar que los estudios sobre Consejos Federales han estado influidos por estas distintas perspectivas, introduciendo en el análisis la cuestión fundamental de cuál es el actor que predomina para impulsar políticas públicas.

Otras visiones también aportan para la comprensión de las mutaciones que ha sufrido el federalismo argentino. En este caso, se hace hincapié en que se pasó de un modelo de federalismo dual a un esquema de federalismo cooperativo (Cao, Rey y Serafinoff, 2016). En efecto, en las últimas décadas, en un contexto signado por procesos de descentralización, los gobiernos sub-nacionales han cobrado mayor protagonismo (Alonso y Repetto, 2004), y ello ha generado transformaciones sustanciales en el tipo de relaciones federales. Concretamente, en la Argentina se asistió a un cambio desde el tradicional federalismo de tipo dual a un federalismo cooperativo (Cao, Rey y Serafinoff, 2016). Según esta nueva perspectiva, el modelo dual, caracterizado por la división estricta de funciones y responsabilidades entre los actores multinivel, ha cedido paso a un modelo de tipo cooperativo o colaborativo, que se destaca por la tarea conjunta entre Nación, provincias y municipios. Se excluye, en esta visión, cualquier atisbo de rigidez, admitiendo una multiplicidad de formas de cooperación, pues la autoridad se superpone, se comparte, “no habiendo competencias exclusivas en materias importantes que correspondan a un solo nivel” (Goyburu, 2016: 21).

El federalismo cooperativo se encuentra vinculado, por un lado, con los procesos de descentralización ocurridos a partir del último cuarto de siglo XX en la Argentina. En este proceso,

“si bien se dieron a los niveles sub-nacionales de gobierno mayores potestades de gestión, la tendencia general fue que el ámbito central mantuviera la dirección estratégica de los sistemas y funciones transferidos hacia las provincias. De esta forma, las descentralizaciones derivaron en la extensión de la modalidad cooperativa y ésta ha llevado a que la coordinación entre niveles de gobierno adquiriera un carácter cardinal” (Cao, Laguado, Rey, 2016: 73).

Además, el federalismo cooperativo se encuentra asociado a otro concepto, el de relaciones intergubernamentales (RIGs), que resulta cardinal para nuestra investigación. En efecto, el federalismo cooperativo

“(…) impone una interdependencia constante de responsabilidades entre distintos niveles de gobierno, que obliga a tomar decisiones en forma compartida. Ello conduce a que las relaciones intergubernamentales se basen en continuas negociaciones, en mecanismos colectivos de decisión (comisiones, parlamentos, etc.), y en la existencia de múltiples poderes repartidos, con un cierto equilibrio entre niveles de gobierno” (Jornada, 2001:14).

Wright (1997) fue uno de los pioneros en el campo de las relaciones intergubernamentales, poniendo especial énfasis en los vínculos informales entre funcionarios de distintos niveles de gobierno como elemento vital para la edificación de relaciones intergubernamentales. Como señala Jordana (2001), las relaciones intergubernamentales se encuentran guiadas por conjuntos de reglas formales e informales. En efecto, las RIGs en contextos de democracia con niveles múltiples de gobierno se articulan a través de distintas vías. Ellas abarcan tanto estructuras institucionales formales orientadas a la coordinación y el control, como así también relaciones informales que establecen los técnicos y profesionales encargados de gestionar las distintas políticas públicas que se implementan sobre el territorio, pasando por la propia actividad de los partidos políticos con responsabilidades de gobierno en los distintos niveles estatales.

Así, uno de los rasgos fundamentales de las RIGs es que las mismas trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas, incluyendo una amplia gama de relaciones entre el nivel central y sub-nacional -dimensión vertical-, o entre las distintas unidades políticas de gobierno sub-nacionales -dimensión horizontal- de mayor o menor nivel de institucionalización formal (Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, 2012). En síntesis, es posible identificar tres grandes perspectivas en el estudio de las relaciones inter-gubernamentales y de los mecanismos de cooperación que se establecen entre las autoridades de los distintos niveles de gobierno, a saber: una perspectiva más formal e institucionalista, centrada en las reglas formales; una perspectiva política, en la que se resalta que el vínculo entre Nación y provincias está influenciado no solo por la rigidez que emana del texto de la ley sino también por otras características del sistema político, como por ejemplo, la pertenencia partidaria de cada uno de los actores involucrados; finalmente, la tercera perspectiva, asociada con la teoría de las relaciones intergubernamentales, que postula la necesidad de entender la dinámica cooperativa a partir de los vínculos informales que se construyen en el día a día entre los funcionarios.

Resulta útil citar, finalmente, el esfuerzo de Wright (1997) por operacionalizar el concepto de RIG, definiendo tres modelos, a saber:

- Modelo separado, en el que rige una estricta separación entre las esferas de gobierno. Prevalece, entonces, la independencia entre ellos.
- Modelo superpuesto, en el que predomina la interdependencia, pues más allá de la definición de algunas temáticas privativas para cada área de gobierno, prevalecen sobre todo relaciones inter-organizativas. En este modelo, además, se impone la negociación como principal instrumento de relación.
- Modelo inclusivo, donde existe una relación esencialmente jerárquica, en la que la autoridad emana desde el centro y se impone a los actores sub-nacionales.

Estos modelos pueden servir para aproximarse al conocimiento del COFEMOD. En tal sentido, cabe preguntarse, ¿cuál es la dinámica en las relaciones intergubernamentales que se da entre los representantes del gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales a partir de 2015? ¿Prima la interdependencia entre ambos o más bien hay un actor que prevalece en la relación e impone su agenda e intereses? Finalmente, una última distinción analítica sobre este tema es la que propone Repetto (2010) sobre los tipos diferentes de coordinación intergubernamental (ver Cuadro 1). Su idea cardinal es que la coordinación, para ser efectiva, debe ser integral, esto es, no puede limitarse a una fase en particular,

“toda vez que semejante reto requiere darle coherencia sistémica tanto a la decisión como al diseño y la implementación (y reflejarse al momento de evaluar las acciones emprendidas)” (Repetto, 2010: 14).

Este encuadre teórico y conceptualización sobre los distintos tipos y niveles de coordinación pueden contribuir a comprender la naturaleza y modo de funcionamiento del COFEMOD. Podemos preguntarnos, al respecto, en qué nivel se encuentra en la actualidad, qué tipo de acciones predominan en su dinámica de funcionamiento y derivado de ello, qué resultados obtiene de sus esfuerzos de coordinación.

### **Trayectoria institucional del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública**

Aunque su origen se remonta a mediados del siglo veinte, los Consejos Federales se revitalizaron en la Argentina en las últimas décadas al compás de los procesos de descentralización que se dieron en forma incipiente a mediados de 1970 y con mayor fuerza durante los años 1990. El incremento de responsabilidades y funciones de los gobiernos su-nacionales, en efecto, ha incrementado la necesidad de la coordinación inter-gubernamental en las políticas públicas.

El Consejo Federal de la Función Pública, hoy COFEMOD, fue creado justamente en 1992, en consonancia con una época en la que proliferaron estos espacios de coordinación intergubernamental a nivel sectorial y que además tuvo a los procesos de reforma estatal como uno de sus sellos salientes. Una de las particularidades de los Consejos Federales en la Argentina es su gran variedad y heterogeneidad, tanto en lo que refiere a la fecha y modo de creación, como a su grado de institucionalización, la dinámica de funcionamiento, el nivel de coordinación, y el impacto efectivo de su trabajo en la arena sub-nacional (Serafinoff, 2012). Tal heterogeneidad ha determinado que los estudios sobre ellos, en constante aumento, resulten al mismo tiempo sumamente diferentes y difíciles de comparar entre sí (Goyburu, 2016).

El actual COFEMOD fue creado en diciembre de 1992, con la misión de “colaborar en la planificación, coordinación, asesoramiento e implementación de los aspectos de la política de la función pública que comprometen la acción conjunta de la Nación, las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires” (Acta fundacional, 22 de noviembre de 1992). Tal como señala Iribarren (2007), la creación del COFEMOD se da en un contexto institucional sumamente propicio para su emergencia.

En efecto, desde fines de la década de 1980, con el arribo del gobierno de Carlos Menem, se da una serie de transformaciones de la administración estatal en todos sus niveles (nacional, provincial y municipal) y, en correspondencia con ello, un renacer del pactismo fiscal, que tenía como propósito superar los problemas fiscales imperantes. Quedó constituido entonces un terreno fértil para que cobraran impulso distintas iniciativas vinculadas con el fortalecimiento y la modernización de las burocracias sub-nacionales, tales como la mejora de las potestades recaudatorias y la optimización y racionalización en el uso de recursos públicos. La modernización, de esa manera, aparecía íntimamente asociada a cuestiones de índole fiscal.

En ese entorno institucional, el 22 de diciembre de 1992 se firmó el Acta que dio por constituido el COFEMOD. Uno de los grandes hitos transformadores del organismo se dio en el año 2000, bajo la Presidencia de Fernando de la Rúa. En aquel momento, se alcanzó un acuerdo programático con el objetivo de impulsar la modernización de la gestión pública. Según Iribarren, “desde entonces quedó claro que la política sectorial específica del Consejo Federal era la modernización del Estado” (2007: 33). Como parte de todos estos cambios, el organismo pasó a llamarse Consejo Federal para la Modernización del Estado. Otro año que marca un punto de inflexión es 2006, cuando el Consejo dio pasos firmes hacia su madurez institucional: se dictó un reglamento, se fijó la elección de autoridades en forma periódica, se constituyeron comisiones de trabajo, se organizaron redes funcionariales en las principales materias con foros virtuales de intercambio y socialización de experiencias y conocimientos, y se hicieron más fluidos y constantes los mecanismos de diálogo Nación-provincias.

Finalmente, como fuera dicho anteriormente, en septiembre de 2016 el nuevo gobierno encabezado por el Presidente Macri ejecutó una serie de cambios importantes en la estructura organizacional del COFEMOD, que en la próxima sección serán analizados con mayor detalle.

## **El Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública en la actualidad**

### **1. Los principales cambios**

Como fuera dicho, el gobierno nacional ha puesto a la modernización estatal, y en especial aquella orientada a la esfera sub-nacional como uno de sus objetivos estratégicos. Para ello, además de la creación del Ministerio de Modernización -hoy reconvertido en Secretaría-, impulsó en abril de 2017 la firma de un Compromiso Nacional por la Modernización del Estado, por medio del cual se invitó a las provincias a asumir cinco compromisos concretos:

Desburocratizar el Estado, simplificando y agilizando los trámites para hacer más sencilla y práctica la vida de los ciudadanos; 2) Jerarquizar el empleo público para brindar más y mejores servicios a la ciudadanía y recuperar el orgullo de nuestros servidores públicos; 3) Transparentar la gestión y fomentar la innovación para brindar información pública y asegurar la participación ciudadana; 4) Fortalecer la gestión por resultados y la calidad de los servicios y políticas públicas; 5) Incorporar la infraestructura tecnológica necesaria para favorecer la inclusión digital de toda la ciudadanía en forma segura.

En el mismo sentido, en septiembre de 2016, se decidió un cambio de nombre: el antiguo Consejo Federal de la Función Pública pasó a denominarse Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública. Según consta en el Acta, ello se hizo con un doble propósito:

“darle mayor precisión semántica a las labores de la institución y de vincular su funcionamiento al Ministerio de Modernización de la Nación que lo preside” (Acta, 2016: 3).

El cambio de nombre vino acompañado, por otra parte, de una serie de redefiniciones en cuanto a los objetivos y prioridades del organismo. Por un lado, acorde con la perspectiva general asumida por el gobierno nacional, el COFEMOD confirió mayor importancia a cuestiones vinculadas con la gestión por resultados. Por otro lado, la racionalización del empleo público también se convirtió en un objetivo central.

Finalmente, el gobierno abierto se transformó en uno de los sellos distintivos de la modernización. Cabe señalar que el Estado argentino ya venía trabajando e impulsando este tema anteriormente, pero, de todas maneras, hay claramente un nuevo impulso a partir de diciembre de 2015 con el arribo de la nueva gestión. Por último, durante la Presidencia de Macri hubo cambios importantes en el modo en el que el COFEMOD lleva adelante su trabajo. Concretamente, las comisiones fueron reestructuradas en tres aspectos. En primer lugar, en la asamblea del 29 de marzo de 2017 realizada en Mendoza, se crearon dos nuevas Comisiones: la de Ciberseguridad y la de Gobierno abierto e innovación (Borrman, 2017). Así, durante casi un año, hubo un total de 8 comisiones. Sin embargo, el 21 de marzo de 2018 se realizó una nueva reestructuración, reduciendo, fusionando y creando algunas comisiones.

En la actualidad, entonces, el esquema de trabajo temático presenta la siguiente ingeniería institucional:

- Comisión de Capacitación y Empleo (fusiona las dos anteriores de “Capacitación” y “Empleo”).
- Comisión de Gestión por Resultados y Calidad (fusiona las dos anteriores de “Gestión por Resultados” y “Calidad”).
- Comisión de Gobierno Abierto e Innovación (sin cambios).
- Comisión de Infraestructura Tecnológica y Ciberseguridad (fusiona las dos anteriores de “Infraestructura Tecnológica” y “Ciberseguridad”).
- Comisión de Modernización Administrativa (sigue igual).
- Comisión de Igualdad de Oportunidades y prácticas responsables (nueva).

En segundo lugar, pero vinculado con el punto anterior, las 6 comisiones vigentes abordan ahora temas específicos que se derivan directamente de los objetivos fijados en el Compromiso Nacional por la Modernización del Estado. Es decir, el trabajo del COFEMOD, realizado a través de sus comisiones temáticas, tiene como eje rector el documento plasmado en el Compromiso.

En este punto, es importante agregar que desde el COFEMOD se han elaborado una serie de indicadores para poder medir los niveles de avance de cada provincia sobre los temas que llevan adelante las comisiones (los resultados de esta evaluación aún no están disponibles). Finalmente, en tercer lugar, hubo cambios en la composición de las comisiones, pues algunas de ellas estaban sub-representadas. Se trabajó entonces para una mejor integración y representación de las provincias que conforman el Consejo.

## **Los niveles de institucionalización del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública y su impacto en la dinámica colaborativa**

Los estudios sobre Consejos Federales revelan que altos niveles de institucionalización se encuentran generalmente asociados a una mayor dinámica colaborativa entre los distintos actores gubernamentales. Este principio exige, sin embargo, algún matiz. Al respecto, quienes han estudiado el antiguo COFEFUP (Serafinoff, 2007 e Iribarren, 2007) coinciden en señalar que el organismo presentaba una débil institucionalización (al menos por su origen, ya que fue creado por un acta y no por una ley) pero a pesar de ello, a lo largo de su trayectoria se mostró plenamente activo y ofreció un ágil funcionamiento.

¿Posee el nuevo COFEMOD un mayor grado de institucionalización a partir de 2015, con la asunción del nuevo gobierno? ¿Cuál fue el impacto de la reestructuración que sufrió el organismo en septiembre de 2016? Aquí el objetivo es cuantificar el nivel de institucionalización alcanzado por el COFEMOD en la actualidad y compararlo con la situación inmediatamente anterior a la presidencia de Macri. Para ello, se han seleccionado una serie de indicadores (Bolleyer, 2009): regularidad de reuniones, autonomía institucional, funciones definidas por la norma que los crea, estatutos internos de funcionamiento, regla de mayoría para la toma de decisiones, y diferenciación de órganos internos. Cada uno de ellos es evaluado según tres categorías de institucionalización: débil, media y fuerte (ver Cuadro 2).

- Regularidad de reuniones: El Reglamento interno del CODFEMOD establece que la Asamblea, como órgano superior, sesiona entre dos y seis veces al año. En la actualidad, se realizan entre tres o cuatro asambleas por año. Por otro lado, se llevan adelante reuniones de comisión, pero no hay estipulado en el Reglamento alguna precisión respecto de la periodicidad con que deben producirse. De acuerdo con la información provista por autoridades del organismo, hasta 2015 lo habitual era que las comisiones se reunieran el mismo día en que se realizaban las asambleas, es decir, no tenían un día fijo y específico. A partir de la asunción del nuevo gobierno, en diciembre de 2015, la dinámica pasó a ser otra: las reuniones de comisión son aproximadamente cada dos meses. Además, aumentó el nivel de asistencia y de cantidad de provincias que participa en cada comisión (como fuera dicho, se generó una redistribución para lograr un mejor equilibrio y que haya representantes provinciales en todas las comisiones de manera más o menos homogénea). Ayudó mucho en esta nueva dinámica la posibilidad de realizar reuniones virtuales. En definitiva, sobre este primer indicador, de acuerdo con la información recabada, es posible afirmar que en la actualidad presenta un nivel de institucionalización media: básicamente, mejoró la periodicidad de las reuniones, pero ello no se ha traducido, de todas maneras, en cambios a nivel formal (no hubo modificaciones en el reglamento).
- Autonomía institucional. El nivel de este indicador es bajo y no se observan cambios con respecto a la situación precedente. El COFEMOD depende de la Dirección Nacional de Relaciones Institucionales e Integración Federal de la Secretaría de Modernización de la Nación. Esta ubicación institucional implica que, en el plano financiero, el organismo no posea presupuesto propio, esto es, no goza de una asignación específica de fondos ni tiene autarquía financiera para llevar adelante sus objetivos institucionales. Por otra parte, en materia de política pública, el COFEMOD posee capacidad para delinear una agenda para todas las provincias en materia de modernización estatal, pero sus decisiones no son vinculantes, por lo que, en la práctica, los avances efectivos dependen de la voluntad y capacidad de cada provincia.
- Funciones definidas normativamente. El COFEMOD fue creado el 22 de noviembre de 1992 a través de un acta. Si bien, como fuera dicho, esto es una señal en sí mismo de débil institucionalización, al no ser creado por una ley, lo cierto es que, para el indicador que aquí nos interesa, en dicha acta se contemplan y aparecen definidas con claridad las funciones del COFEMOD. Por otra parte, cabe señalar que, en 2017, se trabajó en la elaboración de un proyecto de ley para darle un nuevo estatus al organismo, además de incluir en dicha ley al Compromiso Federal, que es el verdadero eje rector de todo el trabajo que realiza el COFEMOD en la actualidad. Dicho proyecto, de todas maneras, no ha sido convertido en ley por el Congreso de la Nación.

- Estatutos internos. El COFEMOD posee un Reglamento interno desde 2006 y a través del cual regula su funcionamiento. En la práctica, empero, ocurre que no siempre el funcionamiento de las comisiones, por ejemplo, o el de las asambleas, se ajusta estrictamente a lo que dicta el Reglamento. Prevalece, en tal sentido, la informalidad.
- Regla de mayoría. Las decisiones en la Asamblea generalmente se toman en base a mayoría simple, como, por ejemplo, la elección de autoridades, la integración de las comisiones o la declaración de una sesión secreta; mientras que otras exigen algún tipo de mayoría especial.
- Diferenciación de órganos internos. El COFEMOD posee un diseño organizacional relativamente simple. La conducción es ejercida por una Asamblea, que está constituida por el secretario de Modernización de la Nación que lo preside, y por dos representantes de primer nivel de las áreas de modernización de cada provincia y de la Ciudad de Buenos Aires. Asisten a la Asamblea una secretaría permanente, un comité ejecutivo y las comisiones de trabajo ya referidas. En cuanto al comité ejecutivo, se compone de un Presidente (el secretario de Modernización), el Director Nacional de Relaciones Institucionales e Integración Federal, un Coordinador General, dos Vice-presidentes y los coordinadores de cada comisión.

En síntesis, lo que se observa es que, en términos generales, el COFEMOD no ha elevado sus niveles de institucionalización en forma significativa. El principal avance logrado hasta el momento se produjo en lo que respecta a la periodicidad de las reuniones de las comisiones. ¿Significa ello que no ha habido mejoras en el funcionamiento del COFEMOD? ¿Cómo impacta ese nivel bajo de institucionalización, que es una característica ya histórica, en la dinámica cooperativa del organismo? ¿Afecta negativamente las relaciones entre Nación y provincias?

Es necesario señalar que, aunque no ha habido sustanciales cambios en los niveles de institucionalización del COFEMOD, ello no significa que no haya habido mejoras y progresos concretos en su funcionamiento. Por ejemplo, se hizo referencia anteriormente a que se alinearon los objetivos y las temáticas de cada una de las comisiones con los objetivos particulares contemplados en el Compromiso Nacional por la Modernización del Estado. Además, se han elaborado indicadores a fin de medir y evaluar los avances concretos que realiza cada provincia en el cumplimiento de dichos objetivos.

Ahora bien, el COFEMOD presenta dos debilidades institucionales muy marcadas que afectan su trabajo y que se encuentran asociadas, como fuera dicho, a su falta de autonomía. En efecto, no contar con asignación presupuestaria específica y que sus decisiones sean no vinculantes generan, en conjunto, que la efectiva implementación de la agenda modernizadora dependa de cada gobierno provincial.

Esta situación, por otra parte, muestra que para comprender cabalmente el funcionamiento del COFEMOD es necesario superar la visión exclusivamente institucional y jurídica-formal que aquí se ha desarrollado. En tal sentido, futuras investigaciones estarán centradas en complementar esta visión con dos perspectivas más, la política y la administrativa, capaces de exponer cómo se dan realmente los vínculos entre las autoridades nacionales y provinciales en el día a día, y cuáles son los determinantes que afectan dicha relación.

## **Conclusión**

A lo largo de este documento se analizaron las principales modificaciones que se han producido en la estructura organizacional del CODEMOD, a partir de la asunción del nuevo gobierno en diciembre de 2015 y, especialmente, con la reforma de septiembre de 2016. Un primer nivel de cambio fue de índole jurídica: se modificó el nombre del organismo y se suscribió con las provincias el Compromiso Nacional por la Modernización del Estado. Además, el COFEMOD fijó nuevas prioridades, poniendo especial énfasis en orientar el proceso modernizador hacia cuestiones de gobierno abierto.



Finalmente, un tercer nivel de cambio ocurrió en su estructura institucional, con la creación de nuevas comisiones y el alineamiento de su trabajo con los objetivos contemplados en el Compromiso. Se realizó por otra parte una medición respecto de los niveles de institucionalización del COFEMOD, evidenciando que no hubo avances significativos en esta materia (con excepción, tal vez, de lo ocurrido en torno a la periodicidad de las reuniones de comisión). Indudablemente, el nivel de institucionalización (bajo, en este caso) impacta negativamente en el trabajo y la dinámica de cooperación del COFEMOD.

En tal sentido, si sus decisiones fueran vinculantes, además de tener recursos presupuestarios propios para ejecutar programas de modernización en las provincias, seguramente los niveles de coordinación intergubernamental prosperarían. De todas maneras, este trabajo se ha concentrado solamente en cuestiones más de tipo jurídico-formal e institucionales. En futuras investigaciones la expectativa es ampliar la mirada mediante la incorporación de otros dos enfoques, uno político y otro administrativo, a fin de poder desentrañar qué tipo de dinámica colaborativa caracteriza al nuevo COFEMOD, y cuál es la naturaleza del vínculo establecido entre el gobierno nacional y las jurisdicciones provinciales.

### **Bibliografía**

- Alberdi, J.B. (2005). Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Editorial Plus Ultra.
- Alonso, G. Y Repetto, F. (2004). La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización; CEPAL, Santiago, (Serie Políticas Sociales; N° 97).
- Astarita, M., BONIFACIO, S. y DEL COGLIANO, N. (2012). "Relaciones intergubernamentales en la administración pública argentina", en J.M. Abal Medina y H. Cao, Manual de la nueva administración pública argentina, Buenos Aires, Ariel.
- Bensadón, L. (2019). Entrevista realizada a Luciano Bensadón, Coordinador General del COFEMOD, 14 de marzo.
- Bolleyer, N. (2009). Intergovernmental cooperation: rational choice in federal systems and beyond; Oxford University Press.
- Borrman, R. (2017). "Avances de Argentina en políticas de gobierno abierto". Ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre, Madrid, España. Disponible en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/FAE8F8F14804E4D0052582330073F70B/\\$FILE/borrmrud.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/FAE8F8F14804E4D0052582330073F70B/$FILE/borrmrud.pdf)
- Botana, N. (1993). "El federalismo liberal en la Argentina: 1852-1930", en M. Carmagnani, Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cao, H., REY, M. y SERAFINOFF, V. (2016). "Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino". En Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 27, pp. 67-99.
- CLAD (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, julio, Bogotá, Colombia.
- Escolar, M. (2009). Integración del sistema político. Coordinación de la Gestión Pública y Relaciones intergubernamentales.
- Goyburu, M.L. (2016). "¿Coordinación intergubernamental en la Argentina? Una propuesta teórica y metodológica para la comparación de los Consejos Federales en la República Argentina". Universidad Torcuato Di Tella, mayo. Tesis de maestría no publicada. Disponible en <https://www.coalicionesgicp.com.ar/wp-content/uploads/2017/03/Goyburu2016.pdf>
- Faletti, T. (2005). "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", en American Political Science Review, Vol. 99 N° 3, August, pp. 327-346.
- Iribarren, E. (2008). Los Consejos Federales. En Revista Aportes, N 26, pp. 3-15.
- Lousteau, M. (2003). Hacia un federalismo solidario. Buenos Aires, Temas.

- Martinere, R. (2013). Coordinación de funciones y recursos entre la Nación y las provincias en un ambiente de modernización de las gestiones públicas en la Argentina. En Serie Gestión Pública, N°77, Santiago de Chile: Documento CEPAL.
- Repetto, F. (2010). "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas". En Acuña, C. (comp). Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina, Caracas, Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 55, febrero.
- Serafinoff, V. (2007). "Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los Consejos Federales como exponentes de una constante tensión". Ponencia presentada en el Congreso LASA, septiembre, Montreal, Canadá.
- Serafinoff, V. (2012). "Los Consejos Federales: ¿espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la explotación oportunista?". En Voces en el Fénix N.º 18, septiembre.
- Wright, D. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Actas históricas del COFEMOD. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/cofemod/actas>.
- Compromiso Federal para la Modernización del Estado (2017). Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod\\_documentos\\_compromiso\\_federal\\_para\\_la\\_modernizacion\\_del\\_estado.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_documentos_compromiso_federal_para_la_modernizacion_del_estado.pdf)
- Plan de Modernización del Estado (2016). Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod\\_documentos\\_plan\\_de\\_modernizacion\\_del\\_estado\\_2016.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_documentos_plan_de_modernizacion_del_estado_2016.pdf)
- Reglamento del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod\\_documentos\\_reglamento.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_documentos_reglamento.pdf).
- Sitio Web del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública. <https://www.argentina.gob.ar/cofemod>.

### Reseña biográfica

**Martín Astarita.** Es Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Economía Política con especialización en Economía Política Argentina por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Docente en la Universidad de Buenos Aires.

### Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1

Nivel de coordinación		
Nivel	Tipo de acción	Resultados
I (básico)	Comunicación entre actores y entes	Delimitación y clarificación de roles y funciones
	Consulta a actores y entes	
II (intermedio básico)	Negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes	Negociación
III (intermedio avanzado)	Construcción de consensos a nivel inter-organizacional	Concertación entre actores y sectores
	Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias inter-organizacionales	
IV (avanzado)	Establecimiento de parámetros organizacionales	Alineación estratégica
	Definición de prioridades gubernamentales	
	Estrategia general de gobierno	

Fuente: Elaboración propia en base a Repetto (2010)

Cuadro 2. Comparativo: nivel de institucionalización del COFEMOD

	Nivel de institucionalización 2015	Nivel de institucionalización Post-2015
Regularidad de reuniones	Débil	Media
Autonomía institucional	Baja	Baja
Funciones definidas normativamente	Media	Media
Estatutos internos	Media	Media
Regla de mayoría	Alta	Alta
Diferenciación de órganos internos	Baja	Baja

Fuente: elaboración propia en base a información provista por el sitio Web del COFEMOD y entrevistas realizadas a autoridades del organismo.