

INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

NACIÓN - PROVINCIAS - MUNICIPIOS

CAO – BLUTMAN – ESTEVEZ - ITURBURU

Contenido

- **I: El sector estatal como un todo.**
- **II: La administración pública nacional.**
- **III: La administración pública provincial.**
- **IV: La administración pública municipal.**

Primera Parte

- **La Administración Pública Argentina: una mirada al conjunto.**

Elementos Centrales

- **Transformación del papel de la administración pública.**
- **Cambio en el equilibrio entre los tres ámbitos de la administración pública.**

1. Estado y Administración Pública

- Si bien en el lenguaje corriente se suelen utilizar las expresiones “**Estado**” y “**Administración Pública**” como si fueran sinónimas, para casi todos los abordajes que tratan el tema, las dos palabras denotan **conceptos diferentes**.

2. Los tres ámbitos de la Administración Pública Argentina

- La Argentina es un país federal que garantiza, por la Constitución Nacional, la autonomía de los municipios. Esta situación implica la existencia de tres ámbitos de administración pública, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias.

3. El presupuesto y la distribución de funciones

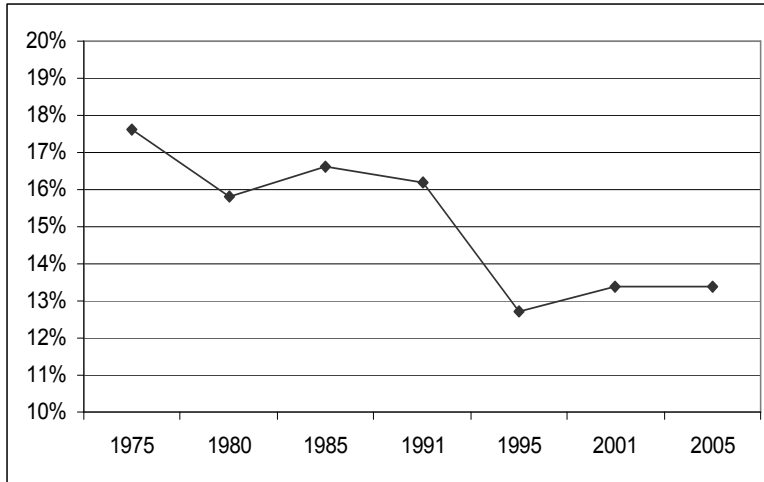
- En forma simultánea al reconocimiento de los distintos niveles de gobierno, la Constitución Nacional de 1853 definió las competencias de las jurisdicciones nacional y provinciales, como así también delimitó expresamente las funciones y fuentes de recursos de cada una de ellas.

4. El empleo público

- La evolución del empleo público tuvo un desarrollo bastante paralelo al que se observa en el caso del presupuesto:
- ✓ agudo descenso del empleo nacional en virtud de la casi desaparición de las empresas públicas y las transferencias de servicios a provincias.
- Este último elemento, también explica una parte importante del explosivo crecimiento del empleo provincial.

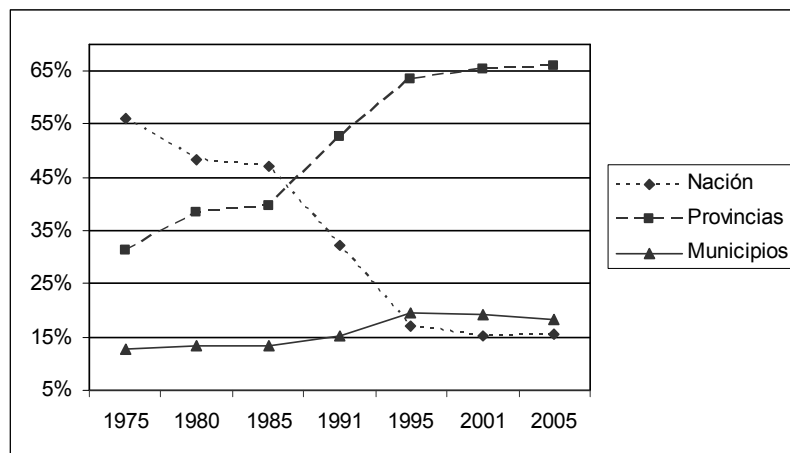
Evolución Empleo Público Total

(como % de la PEA; años 1975 – 2005, por quinquenio)



Empleo por nivel de gobierno

(para total de empleo=100; años 1975-2005, por quinquenio)



Segunda Parte

- **La Administración Pública Nacional.**

Principales funciones de la APN

- Gestión de recursos.
- Dirección estratégica.

1. ¿Qué es el la Administración Pública Nacional? Una explicación a partir del modelo de Estado – Nación.

- La monopolización del poder consecuente del absolutismo legitimó a los estados como sus únicos detentores, tanto internamente como más allá de sus fronteras.
- El hecho de que el rey o el funcionario ya no fueran dueños del Estado ni del cargo, introdujo el concepto de impersonalidad del mando, donde el funcionario no es más que una instancia de administración de los recursos estatales.

2. La construcción del Estado.

- Los gobiernos de Bartolomé Mitre (1862-1868), de Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874) y de Nicolás Avellaneda (1874-1880), son popularmente conocidos como las “presidencias fundacionales”, ya que fueron las que sentaron las bases definitivas para el proceso de organización de la Nación Argentina. Una vez concluidas las presidencias fundacionales, el aparato institucional comenzó a mostrar signos de una consolidación relativa, con un mayor alcance sobre el territorio nacional.

3. El Marco Constitucional

- La **forma representativa** de democracia alude a la práctica por medio de la cual el pueblo es el titular del poder, y delega su ejercicio en representantes que gobiernan en su nombre, elegidos por períodos de tiempo previamente determinados.
- El **principio republicano**, implica que todos los cargos públicos son periódicos y que surgen del sufragio, y que por tanto, quienes ejercen el poder son representantes de la ciudadanía y deben responsabilizarse ante ella. El concepto alude, asimismo, a la publicidad de los actos de gobierno.
- La adopción de un **sistema federal** supone la existencia de una distribución territorial de competencias.

4. El despliegue de la Administración Nacional en el país

- El federalismo se fundamenta en la existencia de un gobierno central o federal, con poder sobre el territorio de la Nación, que convive con gobiernos locales o provinciales, con poder sobre el territorio de sus provincias respectivas y cuyo ámbito de acción se dirige a los asuntos de interés local.

5. El Poder Ejecutivo Nacional

- Tanto el Presidente como Vicepresidente de la Nación son elegidos directamente por el pueblo (sufragio universal directo).
- Las atribuciones del Presidente de la Nación pueden clasificarse en dos grandes grupos:
 - ✓ de gobierno
 - ✓ de tipo administrativo

6. La Estructura de la Administración Pública Nacional

- La administración presupuestaria de aquellos recursos y gastos de la APN, se rige por la ley 24.156 de administración financiera, la cual establece dos instancias de control:
 - ✓ evaluación interna, a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).
 - ✓ evaluación externa, que es responsabilidad de la AGN, organismo dependiente del Congreso.

7. El Presupuesto Nacional

- El presupuesto es la expresión financiera de un programa de gobierno. No es simplemente un acto administrativo, sino una herramienta operacional de duración anual, que refleja aquellos objetivos establecidos en los planes plurianuales de Gobierno.

El Gasto de la APN (año 2006)

Concepto		
	\$	%
Transferencias	66.991	45,6
Seguridad Social	32.190	21.9
Remuneraciones	14.324	9.8
Deuda	11.548	1.9
Bienes y Servicios no personales	4.858	3.3
Gasto Corrientes	130.438	88.8
Gasto de Capital	16.460	11.2
Total	146.899	100,0

8. El Personal de la Administración Pública Nacional

- Los cargos de la APN pueden clasificarse en:
- Cargos extraescalafonarios
- Escalafón general
- Otros escalafones
- Modalidades contractuales especiales

9. La Deuda Pública

- Deuda Pública: endeudamiento que surge de las operaciones de crédito público.
- Ley 24.156: marco normativo del sistema de crédito público.
- Clasificación de la deuda pública en:
 - ✓ Interna
 - ✓ Externa
 - ✓ Directa
 - ✓ Indirecta

10. Las Empresas Públicas: Las privatizaciones de los '90, las que quedaron, las nuevas empresas

- Ley 13.653 de funcionamiento y fiscalización de empresas del Estado (1949): 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 Poder Ejecutivo Nacional.

11. El Poder Legislativo Nacional

- El Congreso de la Nación es una institución bicameral conformada por:
 - ✓ Cámara de Diputados (Cámara Baja)
 - ✓ Cámara de Senadores (Cámara Alta)
- Atribuciones del Congreso, se encuentran detalladas en el Art. 75 CN.
- Se las puede agrupar en cuatro categorías:
 - ✓ Legislativas
 - ✓ Constituyentes
 - ✓ Ejecutivas
 - ✓ Contralor

12. El Poder Judicial

- El Poder Judicial posee como atribución exclusiva la función de administrar justicia. Es además el órgano de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de gobierno, asegurando la supremacía de la CN.

Tercera Parte

- **Las administraciones públicas provinciales**

El rol de las provincias

- Gestionar del núcleo duro de la AP:
 - ✓ Educación
 - ✓ Seguridad
 - ✓ Salud
 - ✓ Acción Social
- De federalismo político a federalismo administrativo.

1. Qué son las provincias

- ✓ En nuestro país, el carácter vidrioso de la condición de Estado de las provincias, se superpone con la polémica que recorre el propio surgimiento de la organización federal.
- ✓ Son un ámbito subnacional con asignación de soberanía por la Nación.

2. El proceso histórico

- De 14 provincias y territorios nacionales a las actuales 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

3. Marco constitucional

- a) **Las Provincias en la Constitución Nacional:**
- ✓ Las provincias eligen sus propias autoridades y se rigen por las normas que a sí mismas se dan, elementos que son la base de su autonomía.
 - ✓ Equilibrio entre Nación – Provincia por medio del Senado Nacional.
 - ✓ Posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social con la potestad de celebrar tratados internacionales (art. 124 CN – 1994).

3. Marco constitucional

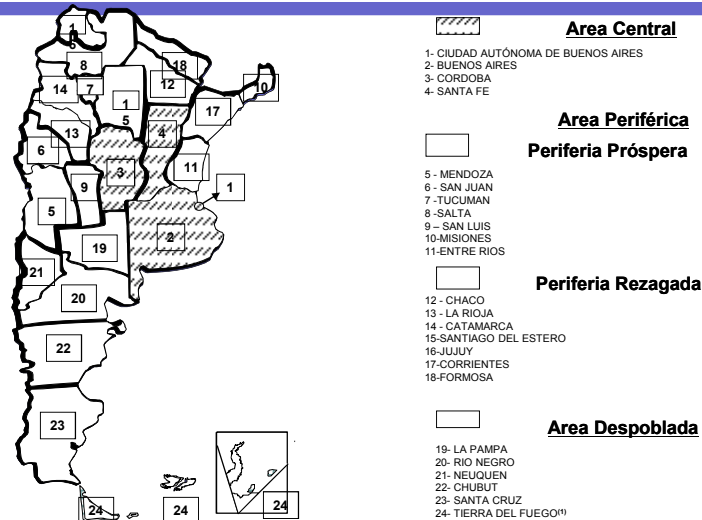
b) Las Constituciones Provinciales:

- Se caracterizan por su parentesco con la Constitución Nacional, a la que deben subordinarse según lo establecido en los Artículos 5º y 123º.
- Todas cumplen el precepto de establecer la forma republicana y representativa de gobierno, organizar el régimen municipal y establecer las pautas de funcionamiento de la educación primaria.

4. Heterogeneidad y desigualdad provincial

- Las asimetrías tienen su origen en los llamados “procesos de organización nacional” ocurridos en la última etapa del siglo XIX. En ese momento, y a favor de circunstancias favorables, el emprendimiento agro exportador de base pampeana ocupó el centro de la dinámica nacional, generándose una brecha con el resto de los territorios que nunca pudo cerrarse.
- Existencia de tres grandes áreas:
 - ✓ Provincias del Área Central
 - ✓ Provincias del Área Periférica
 - ✓ Provincias del Área Despoblada

Heterogeneidad territorial



5. El Poder Ejecutivo Provincial

- El poder ejecutivo de las provincias está a cargo de un órgano unipersonal de elección popular directa, llamado Gobernador, quien tiene a su cargo el gobierno de la provincia. Desde el punto de vista administrativo sus atribuciones son similares a las del Presidente de la República.

6. Las estructuras de las administraciones públicas provinciales

- Semejanzas con la estructura nacional.
- 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.

Unidades de la Administración Pública Provincial

- Las distintas unidades de la APP presentan características peculiares.
 - 1) Los grandes sistemas.
 - ✓ Educación: mayor incidencia relativa en términos de gasto y personal.
 - ✓ Salud: financiamiento casi exclusivamente estatal. Existencia de un complejo entramado de actores organizacionales. Ampla presencia territorial.
 - ✓ Seguridad.
 - ✓ Desarrollo social.
- Las obras públicas.
Otros sistemas: seguridad, asistencia social.

La gestión las finanzas públicas

- El área de Hacienda es la encargada de librar los créditos correspondientes al gasto de cada jurisdicción.
- Hacienda funciona como disciplinador fiscal del conjunto de la administración.

Las áreas que fomentan el desarrollo económico

- Históricamente, las tareas de fomento y regulación económica estaban en manos de organismos nacionales.
- Hasta principios de los '90 las provincias contaban con pocas herramientas para la promoción económica.
- Procesos de descentralización y creciente poder de las Provincias, no han modificado este patrón.
- Principales tareas de promoción:
 - ✓ Asignación de subsidios.
 - ✓ Subsidios de tasas.
 - ✓ Aavales para el acceso al crédito.

Las áreas que operan sobre la esfera política

- En general estas áreas no son de grandes dimensiones ni tienen mayor complejidad organizacional; se trata de estructuras ágiles que sostienen la actuación política del gobierno.

7. El presupuesto Provincial

a) **Los ingresos:**

- La estructura tributaria Nación – provincias de la Argentina tiene el formato de lo que se conoce como “sistema mixto”: coexisten las facultades recaudatorias de las distintas jurisdicciones pero, además, la jurisdicción federal gestiona la recaudación de bases tributarias compartidas que luego se distribuyen entre todas las jurisdicciones por sistemas de coparticipación.
- Las provincias poseen tres fuentes de ingresos:
 - ✓ Recursos propios: generados por la recaudación de impuestos provinciales.
 - ✓ Recursos coparticipados: surgen de la base tributaria compartida.
 - ✓ Transferencias del orden nacional.

Ingresos de origen provincial

- Los principales recursos de carácter tributario recaudados por los estados provinciales en Argentina se originan en los siguientes impuestos:
 - ✓ Ingresos brutos: imposición a las ventas brutas con una base similar a la del impuesto al valor agregado pero que, al gravar los valores brutos, se piramida.
 - ✓ Sellos: grava el registro de los contratos y otros actos legales.
 - ✓ Inmobiliario: grava el valor fiscal de las propiedades.
 - ✓ Automotor: imposición al patentamiento de los vehículos.

Ingresos coparticipados

- Definida a partir de la Constitución Nacional, la Coparticipación Federal de impuestos surge de una resignación de potestades tributarias que efectúan las provincias en la ley correspondiente, cediendo a la Nación la facultad de recaudar determinados tributos, a cambio de una participación en el producido de tal recaudación.
- Actual sistema regido por la ley 23.548.
- Los fondos se distribuirán de la siguiente manera:
 - ✓ 44.34% Nación
 - ✓ 54.66% Provincias
 - ✓ 1% fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

Transferencias Nacionales

- Transferencias de recursos provenientes de leyes que afectan específicamente determinados fondos.
- Transferencias discrecionales del Estado Nacional para la ejecución de determinadas políticas.

7. El presupuesto Provincial

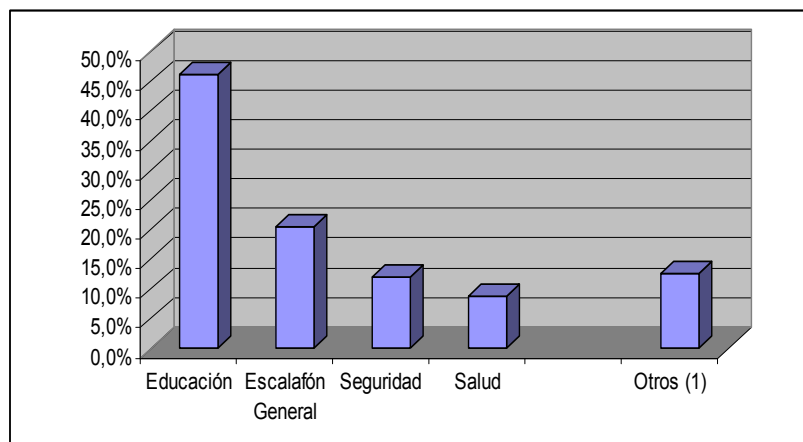
b) El gasto:

- Alta proporción aplicada al pago de salarios públicos.

8. El personal de la administración pública provincial

- Las Administraciones Públicas Provinciales son, en su conjunto, las principales empleadoras del país, con casi 1,5 millones de empleados bajo su potestad.
- Personal de las administraciones publicas provinciales:
 - ✓ Docente
 - ✓ Salud
 - ✓ Seguridad
- Gestión del empleo público:
 - ✓ Ingreso
 - ✓ Falta de capacitación
 - ✓ Carrera administrativa

El personal de las APP



9. La Deuda Provincial

- La potestad de endeudamiento de las provincias es un tema central.
- Existen diferentes posiciones, desde proponer una absoluta libertad de endeudamiento para las provincias, a otras que postulan su prohibición tajante.

10. Las Empresas Provinciales

- Las provincias tienen las prerrogativas jurídicas necesarias para la creación de empresas públicas.
- Los estados provinciales estuvieron a cargo de diferentes tipos de empresas, la mayoría de ellas creadas durante la ola desarrollista de los '60 y principios de los '70: hoteles de turismo, casinos, terminales de ómnibus, empresas de aeronavegación, etc.
- Otras empresas quedaron bajo la potestad provincial a partir de procesos descentralizadores (Obras Sanitarias de la Nación).

11. El legislativo provincial

- Existencia de poderes legislativos diferenciados.
- Parlamentos provinciales unicamerales y bicamerales.
- Poder con menos presupuesto.

12. El Poder Judicial Provincial

- Tribunal Superior o equivalente.
- Ministerio Público.
- Cámaras y juzgados o tribunales inferiores.
- Algunas poseen Consejo de la Magistratura.

Cuarta Parte

- **Los Municipios**

Los gobiernos locales

Identidad en gestación:

- Unidades administrativas o políticas
- Criterios diferenciales por provincias
- Autonomía municipal (Art. 123° CN)

1. ¿Qué son los Municipios?

- La Constitución Nacional no define qué es el municipio sino que se limita a obligar a las provincias a establecer el “régimen municipal”.
- Cada provincia estableció su propio régimen municipal.
- El “régimen municipal” incluye a todas las entidades identificadas con el nivel de gobierno local lo que comprende distintas categorías de municipios así como también a otras instituciones sin *status* municipal, dependientes o independientes del municipio.
- La definición o caracterización del municipio que realizan las constituciones provinciales en general se refiere específicamente al municipio, y en menor medida a las otras instancias de gobierno local que carecen de ese *status*.
- Las constituciones provinciales definen al municipio recurriendo a fórmulas variadas:
 - ✓ Criterios exclusivamente cuantitativos
 - ✓ Criterios exclusivamente cualitativos
 - ✓ Criterios mixtos que combinan criterios cuantitativos y cualitativos
 - ✓ Sin definición

2. Historia de los Municipios

- Cabildos coloniales: antecedente del gobierno de las ciudades.
- CN: solo prescribió el régimen municipal:
“cada provincia dictará para sí una Constitución (...) que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

3. El Marco Constitucional

a) La Autonomía Municipal

- La Constitución Nacional de 1853 ya establecía la obligatoriedad de las provincias de asegurar el régimen municipal.
- Autonomía: potestad para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.
- ✓ Autonomía organizativa
- ✓ Autonomía política
- ✓ Autonomía administrativa
- ✓ Autonomía económica - financiera

3. El Marco Constitucional

b) Las Cartas Orgánicas

- La autonomía institucional establecida por la Constitución Nacional implica la potestad de los municipios de dictarse su propia carta orgánica.
- Existen restricciones por número de habitantes.

4. Gobiernos Locales y Heterogeneidad Territorial

- El alto nivel de heterogeneidad y desigualdad que caracteriza a las provincias argentinas se potencia al momento de analizar la realidad municipal, debido a que los promedios provinciales no dan cuenta de los extremos que muestra el interior de los territorios en las distintas dimensiones analizadas.

Gobiernos Locales y Heterogeneidad Territorial

- **Heterogeneidad institucional**
- **Heterogeneidad demográfica**
- **Heterogeneidad fiscal**
- **Heterogeneidad en desarrollo**

a) Heterogeneidad Institucional

- La heterogeneidad institucional es notable.
- El régimen municipal de cada provincia incluye:
 - ✓ diferentes formas y requisitos de creación,
 - ✓ definición del territorio,
 - ✓ forma de gobierno,
 - ✓ recursos,
 - ✓ competencias.

b) Heterogeneidad Demográfica

- Existencia de municipios muy grandes, incluso más poblados que muchas provincias, hasta municipios minúsculos.

c) Heterogeneidad Fiscal

- Diversidad entre las provincias, al mostrar las distancias que cada una tiene respecto del promedio nacional, en lo relativo a su gasto municipal *per cápita*.
- Se identifican tres grandes grupos:
 - ✓ las provincias de gasto medio que se ubican cerca del promedio nacional - más o menos 15% de diferencia -.
 - ✓ las provincias de gasto municipal *per cápita* bajo, por debajo del 15% del promedio nacional.
 - ✓ las provincias de gasto alto, por encima del 15% del promedio nacional.
- La disparidad obedece al grado de descentralización del gasto.

5. El Poder Ejecutivo

- Cabe distinguir entre los municipios y los gobiernos locales sin *status* municipal. La legislación establece para la mayoría de los municipios un gobierno constituido por un **Ejecutivo unipersonal** y un **Legislativo colegiado**, en todos los casos surgidos de elecciones populares.

a) Municipios

- Salvo en Buenos Aires, Mendoza y La Pampa, existe más de una categoría implícita o explícita de municipio.
- 1160 con ejecutivo y Concejo Deliberante.

b) Gobiernos Locales sin *Status* Municipal

- Los 1.095 gobiernos locales sin *status* municipal identificados representan cerca del 50% del universo total de gobiernos locales.
- Es probable que su número supere los 1.400, debido a que se carece de información sobre el número de gobiernos locales creados por los municipios (en general, delegaciones).

6. La Estructura de la Administración Pública Municipal

- La heterogeneidad de los municipios argentinos también se refleja en su modelo de gestión pública.
- Muchos gobiernos locales podrían encuadrarse en lo que se denomina régimen patrimonialista, cuya característica esencial es la transformación del Estado en propiedad privada de quienes poseen los recursos de dominación política.

a) Estructura Orgánica

- La estructura organizacional como tal recién aparece en aquellos municipios que superaron el régimen patrimonialista y aplican el modelo burocrático, a pesar de lo cual predomina una gran informalidad.

b) Nueva Agenda Municipal

- La estructura es indicadora de las funciones que la municipalidad se propone asumir y de la relevancia que pretende otorgarles.
- La inercia institucional y la estabilidad del empleado público pueden confundir estas señales, ya que muchas veces persisten unidades cuyas actividades perdieron vigencia.

c) Gobernanza

- Las actividades sobre el ámbito público local son asumidas por el Estado municipal, pero también por otras instituciones:
 - ✓ organizaciones de la sociedad civil,
 - ✓ empresarios,
 - ✓ grupos de vecinos o individuos.
- Las actividades sobre el ámbito público local son asumidas por el Estado municipal, pero también por otras instituciones: Esta participación, que no es nueva, tiende a ser cada vez más articulada con el gobierno local a través de asociaciones y partenariados público-privados.

7. El Presupuesto Municipal

- Aunque con mayor simplicidad, el proceso del presupuesto municipal es similar al de la Nación y las provincias: la iniciativa de su elaboración, el veto total o parcial, y su ejecución corresponden al departamento ejecutivo, en tanto la aprobación y el control quedan en manos del deliberante.

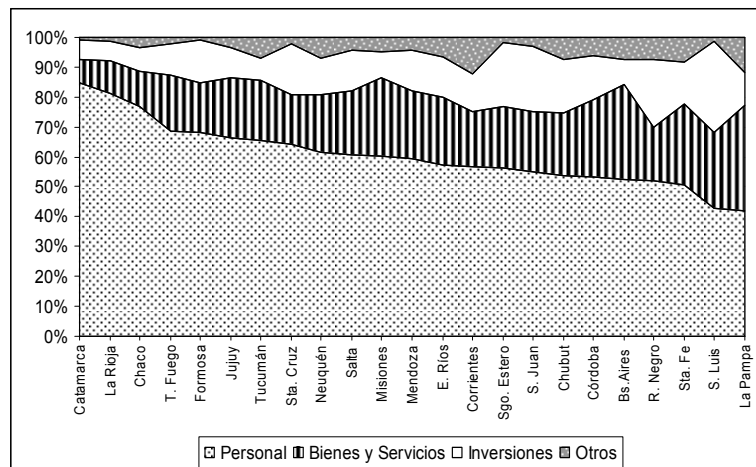
a) Ingresos Municipales

- Las municipalidades generan más del 50% de sus recursos totales.
- La mayor fuente de recursos es una tasa que se cobra por los servicios de alumbrado, barrido y limpieza de calles, y recolección de residuos, que se liquida por metro de frente o valuación de los inmuebles urbanos.

b) Gastos Municipales

- Sólo el 8,4% del gasto público consolidado corresponde al nivel municipal; ello confirma que la descentralización ha operado 'de hecho', sin la correspondiente asignación de recursos.

Gastos municipales



8. El Personal de la Administración Municipal

a) La cantidad de personal municipal

- Se desconoce a cuánto asciende el personal ocupado en los gobiernos locales argentinos: no se llevan estadísticas a nivel nacional, y las provincias y municipios excepcionalmente informan este dato y, lo que es aún peor, muchas veces también lo desconocen las máximas autoridades locales encargadas de su administración.

8. El Personal de la Administración Municipal

b) El sistema de recursos humanos:

- La modalidad habitual de prestación del servicio público en la mayoría de los municipios es la administración directa, con escasa tecnología y mano de obra intensiva.
- Sólo los municipios grandes y una minoría de los medianos adoptaron la tercerización para algunas tareas.

9. La Deuda Pública

- La mayor parte de las Constituciones autorizan el endeudamiento, previa aprobación del Concejo Deliberante, con destino a obras públicas u objetos determinados, y cuyos servicios no superen el 25% de los recursos ordinarios afectables.

10. Las Empresas Municipales

- Las municipalidades se mantuvieron al margen de la tendencia nacional y provincial de creación de empresas públicas para la producción de bienes públicos o privados.
- El apogeo de esta tendencia, que se produjo durante el período desarrollista, coincidió con la concepción generalizada del municipio mínimo.

11. El Legislativo

- En los municipios, el poder legislativo es denominado 'Concejo Deliberante'. Etimológicamente deriva del latín *concilium* que significa reunión o asamblea, y no debe confundirse con 'consejo'.

El Legislativo en los Gobiernos Locales sin *Status* Municipal

- Menos de la mitad de las provincias tienen gobiernos locales sin *status* municipal con cuerpos colegiados electivos. Ellas establecen una composición entre tres y siete miembros, aunque la prescripción más habitual es de tres miembros.
- También están previstos, en unas pocas Constituciones, cuerpos colegiados cuya designación corresponde al poder ejecutivo provincial.

12. El Poder Judicial

- La administración de justicia es una competencia repartida constitucionalmente entre la Nación y las provincias y a priori, no está prevista la intervención del municipio.
- A pesar de ello, existen al menos tres aspectos en los que se involucra el nivel de gobierno local: a) la justicia de paz; b) la justicia de faltas y c) los mecanismos de resolución alternativa de conflictos.

a) Justicia de Paz

- Institución que perdura en algunas provincias para la resolución de los conflictos judiciales de menor cuantía, y unas pocas aún contemplan la participación municipal en su designación.

b) Justicia de Faltas

- El ‘poder de policía’ está asociado a la “facultad de imponer limitaciones y restricciones a los derechos individuales con la finalidad de salvaguardar la seguridad, salubridad y moralidad públicas contra los ataques y peligros”.

c) Mecanismos de Resolución Alternativa de Conflictos

- A pesar de que se trata de una competencia nacional y provincial, cuando se le pregunta a la ciudadanía de qué nivel de gobierno es la responsabilidad de administrar justicia entre el 11% y el 52% considera que le corresponde al gobierno municipal.
- El aspecto negativo de esta alta expectativa ciudadana es que se constituye en fuente de conflictos e inequidades a nivel local.

