



### **Valeria Bizarro**

Universidad Nacional de Córdoba

[valeria.bizarro@unc.edu.ar](mailto:valeria.bizarro@unc.edu.ar)

## **Reseña del libro**

# **Manual de Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios**

de J. M. Abal Medina y H. Cao (Dirs.)

## **Introducción**

El *Manual de Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios*,<sup>1</sup> dirigido por Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao, constituye una obra de referencia ineludible para el estudio de la administración pública en contextos federales. Publicado recientemente por la Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba en coedición con la Universidad Nacional de Quilmes, este volumen ofrece una sistematización rigurosa y actualizada del aparato estatal argentino desde una perspectiva multinivel que articula las dimensiones nacional, provincial y municipal. Presenta, en palabras de sus directores, “una pintura relativamente acabada de un entramado estatal complejo, caracterizado por las diferencias y la heterogeneidad entre los múltiples organismos que lo componen” (Abal Medina y Cao, 2025, p. 19).

La obra está concebida tanto para quienes se inician en el estudio de la administración pública como para quienes

---

1 La publicación se encuentra disponible para su descarga gratuita (acceso abierto) en el siguiente enlace: <https://editorial.unc.edu.ar/producto/manual-de-administracion-publica-argentina-nacion-provincias-y-municipios-ebook/>

ya cuentan con formación en el área y buscan una herramienta rigurosa, actualizada y de utilidad. Esta doble orientación del Manual –tanto formativa como dirigida a un público experto– se refleja en su enfoque que no se limita a describir estructuras formales o normativas, sino que propone una comprensión integral de la administración pública como campo de conocimiento y objeto de análisis político-institucional. Lejos de restringirse al inventario de funciones, competencias y organismos estatales, el Manual ofrece una reflexión sobre el Estado, sus modelos organizativos y sus lógicas de funcionamiento, integrando enfoques históricos, jurídicos, institucionales y organizacionales. En este marco, el Estado es abordado como “un fenómeno histórico, dinámico y multidimensional, que reclama un tratamiento analítico específico” (Abal Medina y Cao, 2025, p. 23) atento a sus transformaciones y a las condiciones sociales y políticas que lo configuran.

Desde el capítulo inicial, el Manual adopta una aproximación teórica plural al estudio de la administración pública, articulando diversas tradiciones del pensamiento político-administrativo. El análisis parte del reconocimiento del Estado como una construcción social compleja, resultado de múltiples factores históricos, políticos, económicos e institucionales que lo configuran y transforman a lo largo del tiempo. Sobre esta base se examinan críticamente los principales modelos de administración pública: desde el paradigma burocrático clásico hasta las corrientes de la nueva gestión pública (*New Public Management*), así como los enfoques contemporáneos centrados en la gobernanza, las redes intergubernamentales y la consolidación de capacidades estatales. Estos marcos no se presentan como soluciones o recetas técnicas cerradas, sino como herramientas analíticas para interpretar las diversas dimensiones, niveles y dinámicas que caracterizan al aparato estatal argentino.

La noción de estatalidad, tal como la entienden los directores y autores del Manual, se presenta como un proceso dinámico, multiescalar y conflictivo, que excede las normas jurídicas y los organigramas. En ese marco, la administración pública es conceptualizada no como un mero aparato técnico, sino como una expresión concreta del modo en que el poder estatal se organiza, se distribuye territorialmente y se relaciona con la sociedad.

El Manual se inscribe en un proyecto editorial sostenido en el tiempo, que renueva y amplía los desarrollos presentados en las ediciones anteriores *Introducción a la Administración Pública Argentina* Cao et al., 2007) y *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina* (Abal Medina y Cao, 2012). Ambas publicaciones tuvieron una amplia circulación en ámbitos académicos y profesionales, y fueron reconocidas como uno de los trabajos

más leídos y de mayor poder performativo en las encuestas realizadas por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP) en los años 2017, 2019, 2022 y 2024. Esta nueva edición, al retomar y actualizar dicha trayectoria, consolida una línea de trabajo editorial y de investigación que ha contribuido de manera significativa a la formación y profesionalización en el campo de la administración pública en Argentina.

El prólogo, a cargo de Oscar Oszlak —referente insoslayable en materia de los estudios del Estado en América Latina—, destaca el valor estratégico de este Manual en el contexto de un campo que, en las últimas décadas, ha experimentado un crecimiento exponencial y una notable diversificación y fragmentación. En su análisis, Oszlak advierte que este desarrollo vino acompañado de una cierta “pérdida de identidad del campo que, hasta cierto punto, tornó indistinguibles los fundamentos y confines de su objeto, especialmente para quienes recién acceden al estudio de la administración pública o deben desempeñarse en ella” (Oszlak, 2025, p. 16). En ese marco, subraya la relevancia de este tipo de publicaciones para “reconstruir los pilares de la administración pública como objeto de conocimiento y recuperar una identidad que se ha ido diluyendo” (Oszlak, 2025, p. 16).

Lejos de ser una mera recopilación de capítulos, el Manual se presenta como una obra estructurada sobre una sólida concepción teórica y metodológica, con un diseño arquitectónico cuidadosamente articulado y una excelente coherencia interpretativa entre sus distintos colaboradores. Oszlak destaca que la propuesta se apoya en una lógica organizativa clara, que permite abordar los distintos niveles de gobierno y dimensiones del aparato estatal desde enfoques convergentes y complementarios. En su valoración final. Afirma que el manual “constituye un hito, un nudo significativo frente a un proceso inevitable de ampliación, diversificación y creciente atomización del estudio de la administración pública” (Oszlak, 2025, p. 17). En suma, el prólogo no solo introduce la obra, sino que pone en evidencia su aporte para reinscribir a la administración pública como campo de conocimiento específico, con fundamentos propios, categorías analíticas robustas y pertinencia práctica e institucional.

Finalmente, cabe resaltar el carácter colectivo y colaborativo de esta producción. Bajo la dirección de Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao, un equipo plural de especialistas articula diagnósticos, marcos teóricos y evidencia empírica en una obra que se destaca tanto por su coherencia interna como por su pertinencia pedagógica. Por su cobertura temática, calidad analítica y claridad expositiva, esta publicación se inscribe entre las contribuciones más relevantes de los últimos años al estudio de la administración pública en Argentina.

## Breve recorrido por la estructura general y capítulos del Manual

El *Manual de Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios* se organiza en seis capítulos nucleares, precedidos por una introducción a cargo de Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao –en su rol de directores de la obra–, y por un prólogo del reconocido politólogo Oscar Oszlak. La arquitectura general del Manual combina dos lógicas complementarias: una organización vertical, que analiza sucesivamente los niveles nacional, provincial y municipal del aparato estatal, y una perspectiva transversal, que permite abordar en cada nivel dimensiones analíticas fundamentales: el enfoque histórico, el marco constitucional, la dinámica presupuestaria, el diseño organizacional y la estructura político-institucional. Este diseño metodológico permite una lectura multiescalar y comparativa del Estado argentino contemporáneo, destacando tanto los elementos comunes del sistema federal como las asimetrías estructurales que lo caracterizan.

El capítulo 1, de autoría de Juan Manuel Abal Medina, ofrece un marco conceptual sólido para el abordaje de la administración pública y del Estado como objeto de conocimiento. A través de una revisión crítica de los principales modelos de gestión estatal —la burocracia weberiana, la Nueva Gestión Pública (NPM), la gobernanza y el enfoque de capacidades estatales—, se plantea una reflexión teórica que se articula con un recorrido histórico por la evolución del Estado argentino, desde el capitalismo oligárquico hasta la etapa contemporánea de crisis y reflujo estatal. Este capítulo introductorio no solo establece las coordenadas teóricas de la obra, sino también plantea una concepción dinámica y contextualizada del fenómeno estatal, concebido como construcción histórica y social.

Los capítulos 2, 3 y 4 se concentran en los tres niveles de gobierno del federalismo argentino: nacional, provincial y municipal. Cada uno de ellos se estructura sobre la base de los ejes analíticos ya mencionados, lo que permite una comparación estructurada y rigurosa entre los niveles. El capítulo 2, elaborado por Gustavo Blutman y Melina Levy, aborda la Administración Pública Nacional (APN), examinando su inserción territorial, su configuración organizacional y la gestión de funciones y materias estratégicas como economía, seguridad social (ANSES), salud, educación, ciencia y técnica. También se abordan dimensiones transversales como las empresas públicas, el empleo estatal, la deuda, los poderes Legislativo y Judicial, los organismos de control y los desafíos de articulación regional.

El capítulo 3, elaborado por Horacio Cao y Javier Moreira Slepoy, se centra en el análisis de las Administraciones Públicas Provinciales (APP), destacando la marcada heterogeneidad que presentan en términos de diseño institucional, capacidades administrativas

y marcos normativos. Sobre la base de un perfil promedio que permite identificar ciertas regularidades estructurales, los autores introducen ejemplos provinciales concretos que evidencian divergencias institucionales relevantes y enriquecen la comprensión de la diversidad subnacional. El recorrido analítico incluye una detallada descripción de las principales unidades de gobierno, la estructura organizativa de los gabinetes, la gestión financiera, los sistemas presupuestarios y la función que desempeñan las empresas estatales provinciales. Asimismo, se examinan los roles y atribuciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los organismos de control, con el objetivo de ofrecer una visión integral y comparativa del nivel provincial dentro del federalismo argentino.

El capítulo 4, a cargo de Daniel Cravacuore y Mónica Iturburu, ofrece un análisis minucioso del nivel municipal, enfrentando el desafío que representa abordar un universo de más de 2.300 gobiernos locales, organizados en el marco de 23 regímenes jurídico-institucionales provinciales que expresan una marcada diversidad normativa y organizativa. Frente a esta heterogeneidad, los autores sistematizan las competencias, funciones y estructuras administrativas más frecuentes en los municipios argentinos. El capítulo examina áreas clave de intervención local –como urbanismo, salud, educación, cultura, transporte público, medioambiente, desarrollo económico, justicia de faltas y derechos humanos– con especial atención a las políticas de cuidado y equidad de género. Asimismo, se incluyen datos actualizados sobre presupuesto, dotación de personal y niveles de endeudamiento, lo que permite dimensionar el alcance y las limitaciones del gobierno municipal en el contexto de la gestión pública federal.

El capítulo 5, a cargo de Rita Grandinetti, Maximiliano Rey y Valeria Serafinoff, se centra en las Relaciones Intergubernamentales (RIG), aspecto clave para comprender las dinámicas del federalismo contemporáneo. Se analizan aquí los mecanismos de articulación entre los diferentes niveles de gobierno, la trayectoria de los consejos federales, los programas de transferencias nacionales, los vínculos fiscales entre Nación, provincias y municipios, y los marcos normativos que regulan estas relaciones. El capítulo incluye, además, anexos con estudios de caso relevantes que ilustran el funcionamiento concreto de estos instrumentos.

El capítulo 6, de Horacio Cao, cierra el recorrido con una mirada cuantitativa que permite dimensionar, en términos de presupuesto y empleo, el peso relativo de cada nivel de gobierno y su evolución histórica. A través del análisis de datos agregados sobre presupuesto y empleo público, el autor presenta series históricas e indicadores clave que

permiten evaluar el peso relativo de la Nación, las provincias y los municipios, así como las transformaciones ocurridas en las últimas décadas. Esta aproximación estadística no solo complementa los enfoques teóricos y descriptivos de los capítulos previos, sino que proporciona herramientas fundamentales para el análisis comparado y la formulación de políticas públicas basadas en evidencia. Particular atención se dedica a la caracterización de la división vertical del trabajo estatal y a los patrones de distribución funcional del gasto público.

En su conjunto, los seis capítulos que componen el manual —estructurados a partir de una arquitectura metodológica común y coherente— configuran un abordaje integral, multiescalar y comparativo del aparato estatal argentino. La claridad expositiva, el rigor conceptual y la solidez analítica que atraviesan cada sección hacen de esta obra una referencia imprescindible tanto para la formación académica en administración pública como para el diseño, evaluación y mejora de políticas públicas en contextos federales complejos.

## Consideraciones finales

El *Manual de Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios*, dirigido por Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao, constituye una obra de referencia ineludible para el estudio de la estatalidad en contextos federales. Su mayor virtud radica en ofrecer un abordaje comprehensivo, riguroso y articulado del aparato público argentino desde una perspectiva multiescalar, integrando los niveles nacional, provincial y municipal con notable claridad y coherencia.

Uno de los méritos más destacables del volumen es su organización metodológica, que permite la comparación sistemática entre niveles de gobierno y facilita una lectura integrada del sistema público. A diferencia de muchos otros libros compilados, esta publicación exhibe una fuerte cohesión interna, que asegura una continuidad argumentativa, armonía terminológica y consistencia conceptual en todos los capítulos. Esta coherencia se ve reforzada por una estructura analítica compartida, basada en cinco dimensiones clave —histórica, constitucional, organizacional, presupuestaria y político-institucional—, que permite articular teoría, institucionalidad y práctica.

Desde el punto de vista pedagógico, el manual conjuga profundidad conceptual con una prosa clara y accesible. La inclusión de ejemplos empíricos pertinentes —como la descripción de programas intergubernamentales, el análisis de los consejos federales o

la sistematización de estadísticas presupuestarias y de empleo— refuerza su capacidad didáctica y vincula el marco teórico con los desafíos concretos de la gestión estatal.

En términos teóricos, la obra ofrece una síntesis robusta entre enfoques clásicos y contemporáneos de la administración pública. Los modelos burocráticos, la nueva gestión pública, la gobernanza y el enfoque multinivel se abordan de forma crítica, sin caer en reduccionismos doctrinarios ni en simplificaciones tecnocráticas. Asimismo, la obra no rehúye los debates actuales ni los escenarios prospectivos. Entre otros temas de relevancia estratégica, el libro introduce reflexiones sobre los nuevos perfiles laborales, la transformación digital del Estado, la coordinación interjurisdiccional y los desafíos de sostenibilidad fiscal.

Un rasgo distintivo del manual es su claro enfoque federal. A diferencia de muchas publicaciones centradas exclusivamente en la administración nacional, esta obra visibiliza y analiza en profundidad las administraciones provinciales y locales, respetando sus particularidades institucionales sin perder de vista una visión de conjunto. La sistematicidad del tratamiento otorgado al nivel municipal —muchas veces relegado en la literatura especializada— representa una valiosa contribución en términos analíticos, empíricos y normativos.

En continuidad con los títulos previos de la serie —*Introducción a la Administración Pública Argentina* (Cao et al., 2007) y *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina* (Abal y Cao, 2012)—, esta edición consolida una línea de investigación sostenida en el tiempo. Su actualización conceptual y empírica, su ampliación temática y su consistencia metodológica hacen que sea una obra de madurez y de referencia ineludible en el campo de la administración pública en Argentina.

Por su solidez analítica, su claridad expositiva y su enfoque integral, el manual resulta altamente recomendable para carreras universitarias, programas de formación para agentes públicos y espacios de reflexión institucional. Además de su valor académico, constituye una herramienta estratégica para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas desde una perspectiva federal y contextualizada.

En un escenario signado por la complejidad institucional, la fragmentación de competencias y los continuos procesos de reforma del Estado, el *Manual de Administración Pública Argentina* brinda herramientas conceptuales y empíricas clave para comprender, interpelar y mejorar la gestión pública en sus distintos niveles. Su carácter de producción colectiva reafirma el compromiso con una labor académica situada, crítica y orientada al fortalecimiento democrático del Estado.

## Acerca de la autora

### Valeria Bizarro

Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba. Diplomada en “Tributos ambientales, Responsabilidad Social y Desarrollo Sostenible” (IEPFA) y en “Ética climática para la gestión local y el desarrollo” (UNC). Doctoranda en Administración y Políticas Públicas (IIFAP-UNC) y en Derecho y Ciencias Sociales (FD-UNC). Ex becaria doctoral del CONICET. Adscripta docente en las cátedras de Derecho Tributario y de Derecho Público Provincial y Municipal en la Facultad de Derecho de la UNC. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Universidad Católica de Córdoba. Desde 2015 participa activamente en proyectos de investigación sobre tributación ambiental, cambio climático, políticas públicas ambientales, federalismo y relaciones intergubernamentales.

#### Cómo citar este texto:

Bizarro, V. (2025). Reseña del libro Manual de Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios, de J. M. Abal Medina y H. Cao (Dirs.). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (92), 208-215. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n92.a515>

