

3

TRANSFORMACIONES EN EL MODELO DE GESTIÓN FEDERAL: UNA REFLEXIÓN DE LOS DESAFÍOS DEL FEDERALISMO COOPERATIVO A PARTIR DE LA EXPERIENCIA EN EL SECTOR EDUCATIVO ARGENTINO¹

Horacio Cao (*)

Maximiliano Rey (**)

Universidad de Buenos Aires

Valeria A. Serafinoff (***)

Universidad Nacional de General Sarmiento

RESUMEN

Este trabajo analiza las transformaciones más recientes del federalismo argentino y los desafíos que se presentan a partir del proceso de migración de un modelo dual a otro cooperativo. Específicamente, reflexiona sobre los desafíos políticos e institucionales para la formulación e implementación de políticas públicas y las transformaciones producidas en términos de articulación de dichas políticas en contextos heterogéneos: grandes diferencias en los niveles de desarrollo regional, pero también en cuanto a la concepción político-ideológica y orientación de las políticas de las máximas autoridades del ejecutivo en cada nivel de gobierno. Se trabaja sobre los consejos federales,

considerados un instrumento que promueve la coordinación de políticas públicas entre el Estado nacional y los estados provinciales. Se explora en las transformaciones de la gestión federal de la política educativa puesto que aporta evidencia para identificar hitos significativos en el proceso de transformación de las modalidades de gestión del federalismo argentino y, en la experiencia reciente, como la consolidación del Consejo Federal de Educación (CFE) contribuye a mejorar las condiciones de articulación del modelo cooperativo. Se busca aportar al debate más instrumental sobre el federalismo y las relaciones intergubernamentales.

67

PALABRAS CLAVE:

federalismo, relaciones intergubernamentales, consejos federales, educación.

(*) E-mail: horaciocao33@hotmail.com

(**) E-mail: maxirey@hotmail.com

(***) E-mail: valeria.serafinoff@gmail.com

RECEPCIÓN: 24/03/16

ACEPTACIÓN FINAL: 12/10/16

ABSTRACT

This paper analyzes the most recent changes in Argentine federalism and the challenges that arise from the migration process from a dual model to a cooperative one. Specifically, it reflects on the political and institutional challenges for the formulation and implementation of public policies and the transformations in terms of articulation of these policies in heterogeneous contexts: large differences between different levels of regional development, and also in terms of political–ideological conception and policy orientation of the highest authorities of the executive in each of the levels of government. In order to analyze these challenges we work over the federal councils, considering

them as an instrument that promotes public policy coordination between the national government and the provincial states. In this sense, we explore the transformations of the federal management of educational policy since it provides evidence to identify significant milestones in the process of transformation of the management arrangements of Argentine federalism and, on recent experience, how the consolidation of the Federal Education Council (FEC) contributes to improve the conditions of the joint cooperative model. The paper seeks to contribute to the debate on federalism and intergovernmental relations.

KEY WORDS:

federalism, intergovernmental relations, education.

1 INTRODUCCIÓN

El trabajo que presentamos a continuación tiene por objetivo describir la transición del modelo de gestión federal de nuestro país, el que, al igual que ocurre con otros países que tienen esta forma de gobierno en el mundo, está migrando desde un patrón de federalismo *dual* hacia otro que se conoce como *cooperativo*. Para ello, trabajamos aspectos conceptuales orientados a identificar el alcance y los desafíos de cada uno de estos modelos de gestión federal, profundizamos en el alcance y particularidades de un instrumento de federalismo cooperativo bastante extendido en Argentina (Consejos Federales) e indagamos sobre la experiencia del sector educativo como forma de analizar las dinámicas particulares que se dan en el marco de una experiencia de federalismo cooperativo.

En los últimos años proliferaron en Argentina los estudios sobre política subnacional y federalismo. Varios autores han abordado su análisis para explicar características del sistema político argentino, principalmente desde dos perspectivas. La primera, centrada en la coordinación electoral e integración partidaria (Gibson y Calvo, 2000; Calvo y Abal Medina, 2001; Falletti, 2001; Jones y Mainwaring, 2003; Eaton, 2004; Cao, 2003 y 2005; Gibson, 2005; Wibbels, 2005; Calvo, Escolar, 2005; Leiras, 2007; Escolar, 2007; Gibson y

Suarez Cao, 2010). La segunda perspectiva, concentrada en el federalismo fiscal y las reglas de distribución de recursos (Tommasi, et.al., 2001; Cetrángolo y Jiménez, 2004; Tommasi, 2006; Gordin, 2006; Gonzalez, 2009 y 2011; Cao, 2007; Ardanaz, Leiras, Tomassi, 2010; Bonvecchi y Lodola, 2011; Olmeda, 2013). Estos trabajos han contribuido a reconocer la importancia de las instituciones del federalismo para comprender la dinámica de interacción entre los actores y su capacidad de veto, así como para analizar los condicionantes políticos o fiscales que afectan la interacción entre los actores. No obstante, son pocos los trabajos que realizaron estudios sobre las estrategias de vinculación intergubernamental desde una perspectiva de políticas públicas y de gestión de estados multinivel.

Una excepción a la ausencia de trabajos que aborden las relaciones intergubernamentales desde un perspectiva centrada en el análisis de políticas públicas puede encontrarse en los trabajos de Palanza, 2002; Potenza dal Masetto, 2004 y 2005; Serafinoff, 2007; Iribarren, 2008; Falleti, 2001 y 2010 y Rey, 2013. Este trabajo parte de dichos aportes, pero tiene una intención más instrumental orientada a aportar elementos tendientes al fortalecimiento de espacios de coordinación en estados multinivel. Para ello, parte del desarrollo de un marco conceptual que indaga en las distintas modalidades del federalismo, así como en las dinámicas de cooperación intergubernamental. Al mismo tiempo, realiza una revisión sobre las distintas experiencias de implementación del instrumento de coordinación sobre el que se profundiza (los consejos federales) y explora sobre las particularidades de la transformación en la gestión de la política educativa. A diferencia de los trabajos antes citados, esta combinación de miradas y perspectivas contribuye a la formulación de una serie de recomendaciones de política tendientes al fortalecimiento de los espacios de cooperación y articulación en estados federales.

Una forma federal de organización implica la existencia de múltiples y solapadas instancias de decisión (niveles estatales). Cada uno de estos niveles estaduales tiene un gobierno autónomamente elegido que puede estar expresando la formación de intereses incongruentes en cada una de estas instancias político-decisionales (Escolar, 2009; Escolar et.al, 2011). Es decir, las agendas políticas son relativamente autónomas y pueden expresar distintos propósitos sobre el rol del Estado y la orientación de las políticas públicas.

Al mismo tiempo, la organización federal del Estado implica la coexistencia de administraciones públicas (nacional, provincial y municipal) que no se relacionan a través de jerarquías formales de autoridad y que responden a distintos regímenes, así como también a lógicas y dinámicas de trabajo diferenciadas.

Por lo tanto, el análisis de distintas experiencias tendientes a dar respuesta a los desafíos que el federalismo y los procesos descentralizadores han aportado a la gestión resulta relevante.

El presente trabajo se propone avanzar sobre el análisis de las transformaciones más recientes del federalismo argentino y, en base a la experiencia en el sector educativo, reflexionar sobre los desafíos políticos e institucionales para la formulación e implementación de políticas públicas en estos contextos.

Esta tarea parte del análisis de la forma federal de gobierno en dos modalidades: dual y cooperativo, así como los elementos salientes configura estos dos modos. En una primera sección, la reflexión es más teórico-conceptual de forma de ir brindando instrumentos orientados a estudiar el modelo de cooperación federal en Argentina. Posteriormente, se analizan los Consejos Federales como instancias creadas específicamente con una finalidad de cooperación intergubernamental. Con estos elementos como marco, se presentan las características de la relación entre Nación y provincias en el sector educativo, dando cuenta de sus transformaciones a lo largo de la historia argentina y haciendo hincapié en el funcionamiento reciente del Consejo Federal de Educación (CFE). La elección del mismo está basada en que es uno de los consejos federales de mayor institucionalización formal (su existencia está pautada en la Ley marco del sector de políticas), la cual le asigna tareas específicas, mecanismos de discusión y decisión amplios; su funcionamiento ha mostrado gran regularidad desde hace más de dos décadas y ha alcanzado un gran número de acuerdos. Para concluir, se presentan algunas consideraciones y recomendaciones tendientes a promover esquemas de coordinación más efectivos.

2 EL FEDERALISMO EN TRANSICIÓN

Como ocurre con muchos conceptos liminares de las ciencias sociales, la palabra federalismo ha sido utilizada para tal cantidad de condiciones que hoy su significado es confuso e impreciso; Stewart (1984) detectó «497 representaciones, tanto literales como figuradas» referidas a modelos, metáforas, concepciones y tipos de federalismo.

Dada esta situación es necesario que, cuando se refiera a lo federal, se esboce mínimamente dentro de qué conceptos se tratará el tema. En nuestro caso nos centraremos en la órbita de la Administración Pública y referiremos a tres elementos que nos ayudan a aprehender la manera en que se expresa la administración en países federales en la actualidad:

- La forma en que adquiere la *división del trabajo en la Administración Pública* de un país federal.
- La *arquitectura institucional* específica que sostiene esta división del trabajo, y
- La manera en que se encaran las *relaciones intergubernamentales*, en donde se priorizan las figuras de consenso.

Ahora bien, independientemente de las peculiaridades que adopta la forma federal en los distintos países del orbe, existe bastante consenso en considerar que este tipo de organizaciones nacionales está mutando de una forma «*dual*» hacia un modelo «*cooperativo*». En efecto, aunque existen divergencias de grado, los expertos coinciden en señalar que los federalismos consolidados tienden hacia esta última modalidad².

3 LAS TRES PERSPECTIVAS DE LA MUTACIÓN EN EL FEDERALISMO

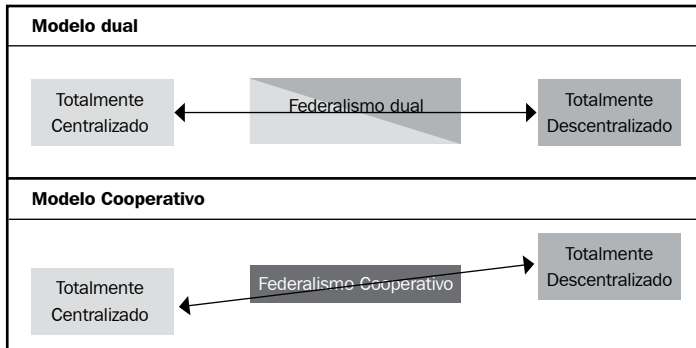
Veremos en esta sección de qué forma los tres elementos que citamos se presentan en el marco de los cambios federales de dual a cooperativo. Se trata de una presentación estilizada, en donde se remarcan diferencias que, en los hechos concretos, adquieren formas de mixtura más que de diferencia tajante.

En lo que hace a la división de tareas en la administración pública, en el *federalismo dual* predomina la parcelación de incumbencias, responsabilidades y funciones. Si bien puede existir algún tipo de vinculación entre las partes, lo que predomina es la independencia en el accionar de los diferentes estado-miembro, y cuando existen tareas conjuntas, los acuerdos que conllevan tienden a ser esporádicos, con bajo nivel de institucionalización y corta duración.

En sentido contrario, en el *federalismo cooperativo* lo que se remarca es la tarea conjunta entre Nación/Provincias y Municipios, quienes son co-responsables de la realización de procesos clave del Sector Público. De esta forma, se articulan las potestades de gestión y, consecuentemente, lo nacional y lo provincial no se hallan separados, sino combinados. Remiten a «una tarta jaspeada (marble cake), o lo que los ingleses llaman tarta de arco iris (rainbow cake), que se caracteriza por una mezcla inseparable de ingredientes de diferente color (Fernández Segado: 2003: 24).

Cuadro 1.

Diferencia en términos de división del trabajo



Fuente: elaboración propia

La perspectiva del federalismo cooperativo está vinculada con la forma que tomaron los extendidos procesos descentralizadores ocurridos a partir del último cuarto del siglo XX. En este proceso, si bien se dieron a los niveles subnacionales 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 adquiera un carácter cardinal. Como es obvio, el grado y forma de las descentralizaciones y las relaciones intergubernamentales se condicionan recíprocamente. Así, cuando el diseño, dirección y gestión pública están basados en monopolios institucionales nacionales, los requerimientos de coordinación son nulos. En el caso de descentralización total hacia provincias y municipios se impone algún tipo de articulación territorial, mientras que las descentralizaciones que venimos describiendo precisan de una doble vinculación vertical y horizontal, implicando sistemas de coordinación más complejos.

El paso de modalidad dual a cooperativa no sólo tiene implicancias de orden administrativo; también redefine la forma de construcción política y el equilibrio de poder entre Nación Provincias. De esta forma se observa una *especialización* de provincias y municipios en el ámbito de lo territorial —con sus múltiples consecuencias, entre otras, en lo electoral— y también la consolidación de los

espacios del federalismo fiscal y de las transferencias Nación/Provincias como espacios clave para comprender la dinámica político institucional de esta forma de gobierno. Volveremos sobre el punto en la tercera sección.

En cuanto a la arquitectura institucional, este punto es el lugar en donde, tal vez, se observa con mayor nitidez la transición federal. En efecto, se visualiza que el grueso de la cuestión federal que en el modelo dual discurría por instituciones de la cúspide de la pirámide político-institucional (Senado, Suprema Corte de Justicia), pasan ahora a compartirse con otros institutos que se despliegan alrededor de líneas medias del ejecutivo nacional y de las provincias. Esto es así pues los mecanismos de cooperación intergubernamental adquieren especial importancia dada la coexistencia y superposición de responsabilidades y funciones entre los niveles de gobierno de un Estado federal en su etapa cooperativa.

Bajo esta lógica, surgen las llamadas «relaciones intergubernamentales» (RIGs), que abarcan tanto estructuras institucionales formales orientadas a la coordinación y el control, como así también relaciones informales que se establecen para gestionar las distintas políticas públicas que se implementan sobre el territorio. Así, sin perder de vista que siguen siendo vigentes los institutos del modelo dual, se incorporan otros dirigidos a operar sobre la administración estatal en lo que hacen al equilibrio en la gestión.

Como puede verse en el Cuadro 2, el *modelo dual* se basa únicamente en las clásicas instituciones federales que promueven un entrecruzamiento de potestades de forma tal de generar un equilibrio Nación/Provincias. Dentro de ellos se destaca, por un lado, la reserva de una parte del poder federal para las provincias (Cámara territorial/de senadores) y, por otro, la mediación de un organismo nacional (la Corte Suprema de Justicia en las disputas interjurisdiccionales).

En el caso del *federalismo cooperativo*, se agregan en cada caso concreto se desarrollan diferentes arreglos institucionales que organizan distintos equilibrios de poder y gestión.

Cuadro 2.

<i>Institutos del modelo dual</i>	<i>Institutos que se incorporan en el modelo cooperativo</i>
<p>Nación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantiza respeto de Constitución Nacional • Mediación de la Corte Suprema • Garantiza integridad territorial • Intervención federal <p>Provincias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rango Constitucional de sus atributos y potestades • Autonomía política, institucional y financiera • Participación en conformación de Corte Suprema nacional • Representación en Cámara Territorial (Senadores) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pactos federales • Consejos Federales <p>• Actas acuerdos en donde:</p> <p>Nación, para cada política pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioridad para fijar agenda • Potestades de control, evaluación y acceso a información • Capacidad para hacer cumplir acuerdos. • Capacidad punitiva ante desvíos (hasta intervención sectorial) <p>Provincias, para cada política pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derecho de iniciativa y a estar informada • Participa en diseño y agenda • Aprobación colectiva, con casos de mayorías especiales (hasta veto) • Capacidad de hacer cumplir acuerdos • Capacidad punitiva ante desvíos (mecanismos en el Senado y Corte Suprema)

Fuente: elaboración propia³

Por último, destacaremos un tercer elemento de la transición federal tiene que ver con el tipo de relaciones institucionales que se establecen entre las partes.

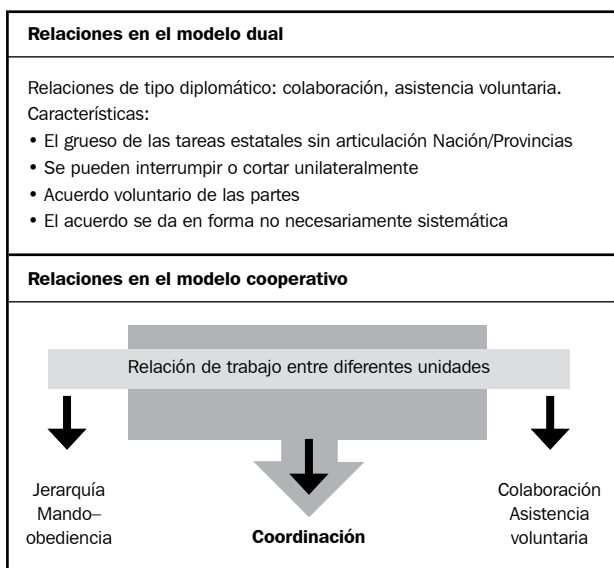
En el *modelo dual*, las relaciones son esporádicas, pero siempre bajo una hoja de ruta que establece quien es el que tiene incumbencia primaria y, supuestamente, las otras partes deben subordinarse o no inmiscuirse. La cultura que permea los puntos de contacto tiene que ver con los controles y contrapesos: de los intereses contrapuestos se espera que surja una síntesis superadora.

En el caso del *modelo cooperativo*, las relaciones son de coordinación, entendidas como una forma híbrida, intermedia entre las relaciones jerárquicas de mando / obediencia y las que refieren a la colaboración voluntaria.

A través de los mecanismos que detallamos en el Cuadro 3, se despliegan instancias que si bien dividen verticalmente las tareas a realizar, no promueven una jerarquización ni una atomización de la cogestión.

Cuadro 3.

Arquitectura institucional



Fuente: elaboración propia

Para terminar el análisis que venimos realizando es interesante hacer notar las vinculaciones que existen entre ambos modelos:

- El modelo cooperativo presupone la existencia de instituciones que configuren al modelo dual. En tal sentido, no es neutral el grado de descentralización (ver Cuadro 1) que tiene de base cada país federal. En la medida en que se consoliden las instituciones cooperativas, intuimos que la recíproca también será válida.
- En tal sentido, el modelo cooperativo implica un salto cualitativo de las instituciones clásicas del federalismo sobre cuya base se constituyen otras tendientes a fortalecer las capacidades de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.
- Una referencia al carácter general o puntual de la coordinación ¿Existe la posibilidad de constituir una modalidad de federalismo cooperativo sobre el conjunto de políticas o es algo más artesanal que se construye sobre

distintas políticas específicas y particulares? El modelo Alemán tiende a la primera situación, buscando construir un modelo de cooperación de tipo más general. En nuestro país, y dentro de la tendencia general hacia una mayor coordinación, es notoria la autonomía de cada caso, por lo que se tiende a la construcción de un federalismo cooperativo de carácter puntual. No obstante, es posible, y los autores consideran deseable, que esta situación puntual se termine consolidando en cuestiones generales.

4 EL MODELO DE COOPERACIÓN EN LA ARGENTINA

El hecho fundante de la potencia de las RIGs en Argentina se encuentra en la falta de correspondencia fiscal: mientras que las provincias ejecutan casi el 50% del gasto (Nación + Provincias), sólo recaudan el 20% del total de ingresos de este conjunto. Esto lleva a que haya diferentes sistemas de redistribución de fondos⁴ desde la Nación hacia las Provincias, dentro de los cuales nos ocuparemos de aquéllos dirigidos a transferir recursos para la gestión funciones, programas y acciones específicas.

Estas políticas —que vinculan a los ejecutivos nacional y provinciales— se despliegan en un relativo vacío constitucional, a partir de procesos de coordinación *ad hoc* que, por lo general, lidera el gobierno central. Las formas que asume la cooperación intergubernamental entre oficinas estatales se despliega en dos planos⁵:

- Relaciones entre *cuadros de conducción* nacional y provinciales, que remiten a las formas de acuerdo y negociación política, que se da fundamentalmente en espacios legislativos y de los Consejos Federales. El ámbito legislativo y espacios como las comisiones bicamerales y temáticas queda por fuera de los objetivos y el alcance de nuestro trabajo. En cambio, nos concentraremos en los Consejos Federales.
- Un plano *interburocrático y profesional*, que remiten a modos y lenguaje técnico. Este plano se despliega fundamentalmente en la implementación de programas y proyectos, pero también se evidencia en algunos intercambios definidos en espacios como los Consejos Federales.

Estos dos planos indican que no sólo existen articulaciones de carácter operativo al momento de implementar acciones concretas, sino también en la elaboración de acuerdos relacionados con el rol de los actores, la asignación de

recursos y la formulación de estrategias de acción y de las metas específicas de las políticas, programas y proyectos. Así, la cooperación en nuestro Estado multinivel, tiene un alto componente técnico como también cruciales elementos políticos. En este último caso, ya que la coordinación generalmente permite la participación de las provincias en el establecimiento de un sentido estratégico a la política pública (sobre todo, como veremos, en el caso de los Consejos Federales). Adicionalmente, porque en las negociaciones Nación / Provincias alrededor de la gestión coordinada se desarrollan situaciones en propias del mundo de la política y de sus procedimientos.

Las relaciones que se establecen en el marco del federalismo cooperativo impactan sobre las relaciones fundamentalmente políticas que se dan entre el nivel nacional y provinciales, al tiempo que dan forma a las mismas. Así, constituyen una herramienta política fundamental del gobierno central para la construcción de poder y desarrollo de la gestión a lo largo y ancho del territorio nacional. Como contrapartida, la articulación de actores de base nacional, provincial y local permite otorgar al proceso de acción estatal un nivel de participación que lo fortalece en términos de legitimidad política y social.

En cuanto a las formas concretas que adquiere el federalismo cooperativo en nuestro país destacamos a:

- *Los Consejos Federales* pueden definirse como instancias formalizadas para la coordinación de políticas públicas entre representantes de nivel nacional y provincial en un marco de intergubernamentalidad. Tal como veremos a continuación, los Consejos Federales resultan espacios muy heterogéneos que, aún con sus limitaciones, expresan un interés en la negociación y acuerdo sobre el alcance de las estrategias de política más sustantivas. Por ello, aun cuando los niveles de eficacia en construir acuerdos negociados sea relativa e, incluso, en algunos ámbitos sean utilizados sólo como un espacio para legitimar decisiones tomadas, son espacios fundamentales para comprender y promover una dinámica cooperativa del federalismo argentino. Por otro lado, algunas experiencias particulares muestran la eficacia de dichos espacios cuando se activan como centros de toma de decisión (v.g. la definición de un plan federal de salud, del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012–2016 o la realización de relevamientos específicos para conocer la situación de NNyA sin cuidados parentales y NNyA en conflicto con la ley).
- *Los programas de ejecución Nación/Provincias* se fundan en urgencias de

gobierno, en cuestiones tópicas prioritarias, en oportunidades institucionales o en la utilización del financiamiento externo, respondiendo raramente a planes integrados de gobierno. Este tipo de instrumento adquirió relevancia en los últimos años, por lo que encontramos múltiples ejemplos de estrategias de cooperación multinivel a partir de programas nacionales (v.g. Plan Nacer/ Sumar, Conectar Igualdad). La multiplicación de este tipo de instrumentos se vincula con el carácter más puntual que adquiere la coordinación en el federalismo argentino y requiere de una indagación más profunda que excede los alcances de este trabajo.

La modalidad de trabajo más común es la «bajada» de políticas públicas desde la Nación a las Provincias: el gobierno federal «mueve primero» (Bonvechi 2008). La financiación del control y la evaluación están mayormente a cargo del gobierno nacional, mientras que el grueso de la gestión corre a cargo de los gobiernos provinciales. En este sentido, resulta interesante observar al carácter bilateral de las RIGs que se instituyen *de facto* en base a la financiación y ejecución de los programas.

5 LOS CONSEJOS FEDERALES EN LA MODALIDAD COOPERATIVA: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS QUE LOS DEFINEN⁶

En esta sección profundizaremos sobre una de las formas que adquiere el federalismo cooperativo en nuestro país en orden a promover las RIGs: los Consejos Federales.

Tal como se señaló anteriormente, el interés en profundizar en este tipo de instrumento tiene que ver con: (i) su extensión en distintas áreas de políticas públicas y (ii) la eficacia que ha tenido en promover acuerdos negociados a nivel federal respecto de algunas políticas (v.g. en los sectores de educación y salud) cuando son potenciados como espacios de negociación y coordinación multinivel. Por ello, indagar en las características y el alcance diferenciado del rol y competencias de estos Consejos permite en la contrastación, principalmente, con la experiencia educativa, construir una serie de recomendaciones orientadas a su fortalecimiento.

Estas instituciones tienen por objetivo la coordinación de áreas específicas de políticas públicas, en términos de articular las decisiones de las autoridades de nivel nacional con las de nivel provincial (y que, en principio, no incluiría la participación del nivel local). Más allá de la heterogeneidad en el alcance y

su organización, pueden considerarse como exponentes de la relación que el ejecutivo nacional establece con los ejecutivos provinciales para la formulación e implementación de políticas públicas sectoriales.

Los primeros Consejos Federales fueron creados a fines de la década del '50 y, a partir de tal fecha, pueden identificarse tres olas de creación de este tipo de instancias:

- La *primera ola*, se inicia en 1958, con la creación de los dos primeros Consejos Federales (Vial y de Catastro), y se extiende hasta 1989. En ese período de inestabilidad institucional se crearon 10 Consejos Federales, 5 de ellos bajo regímenes autoritarios y dos hacia el final del gobierno de Alfonsín. Tal como puede observarse, las primeras experiencias fueron en el sector de infraestructura⁷. Posteriormente, se crean, entre otros, el Consejo Federal de Cultura y Educación y el Consejo Federal de Bienestar Social, reemplazados en 1979 y 1981 por el Consejo Federal de Cultura y Educación y el Consejo Federal de Salud, respectivamente.
- La *segunda ola*, se extiende a lo largo de del gobierno de Carlos Menem (1989–1999). En este período, y en el marco del proceso de descentralización, se crearon el 47% (17) de los Consejos Federales. Estos Consejos se crearon para: a) responder a viejas cuestiones con una estrategia diferente referida a la incorporación, al menos formal, de las autoridades provinciales al proceso decisorio (v.g. Consejos Federales Agropecuario; de Población; de Seguridad Interior; Pesquero; y de Industria); b) resolver «nuevas» *issues* que ingresaban en la agenda estatal (v.g. Consejo Federal de Medio Ambiente; de Seguridad Vial; de Ciencia y Tecnología; y de Prevención de la Drogadicción y el Narcotráfico).
- La *tercera ola*, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. En un primer período entre 2003 y 2005 se crearon 5 (el Consejo Federal Hídrico Federal; de Responsabilidad Fiscal; de Seguridad en los Espectáculos Futbolísticos; Productivo y de Niñez, Adolescencia y Familia). Todos estos en el marco de transformaciones en el campo de la política sectorial. Finalmente, en 2008 se crearon otros Consejos Federales que, podría decirse, siguen el mismo criterio de encuadrarse en reformas político–sectoriales de índole más amplia: Consejo Federal de Políticas Públicas Antidiscriminatorias; de Planificación y Ordenamiento Territorial y Consejo Federal de Justicia. Más tarde, el Consejo Federal de Hidrocarburos.

En total, existen hoy 36 Consejos Federales con distinto nivel de actividad. El peso específico de cada uno en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas sectoriales es también diverso⁸.

La inexistencia de un marco normativo que defina, en términos generales, las características y atribuciones de estas instituciones permiten la convivencia de distintos mecanismos de creación y organización de los Consejos Federales. Así, los mismos han surgido a partir de acuerdos federales, leyes, decretos, o bien, por medio de resoluciones.

Sin embargo, como era de esperar, el análisis de los casos demuestra que cuanto mayor es el nivel de institucionalización y formalización inicial, mayor es la persistencia y el nivel de actividad de los mismos (Serafinoff, 2008; Rey, 2013). La sanción de una ley de creación o la ratificación de acuerdos de creación no es una condición suficiente para explicar el margen de acción, la capacidad resolutive ni la persistencia de los Consejos Federales, pero sí parece constituirse como condición necesaria.

En términos de su conformación, en su mayoría, están integrados por una autoridad nacional y un representante del área de referencia en cada gobierno provincial. Otros Consejos están conformados por un representante de las provincias, pero en representación del gobierno nacional hay más de un funcionario de la misma dependencia de la administración central, o bien, hay varios funcionarios que responden a distintas dependencias de la administración nacional (v.g. Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia; Consejo de Prevención de Drogadicción y el Narcotráfico). De forma que estos Consejos estarían buscando que la coordinación no sea sólo vertical sino también horizontal. Finalmente, unos pocos casos integran también a representantes municipales, aunque estos últimos como adherentes y por integración voluntaria.

Respecto a las autoridades de los Consejos Federales es posible observar que, en su mayoría, son presididos por el representante del Poder Ejecutivo Nacional. Sólo en aquellos Consejos donde los representantes nacionales no son funcionarios de máxima jerarquía (Ministro, Secretario, Subsecretario) la presidencia de los mismos recae en representantes provinciales. Respecto de la jerarquía de los funcionarios provinciales que participan de estos espacios de cooperación federal, la situación es heterogénea ya que las provincias organizan su administración de forma distinta. Incluso, un indicador del conflicto creciente entre alguna jurisdicción y el gobierno nacional es que la provincia no envíe representante a los Consejos Federales o que envíe funcionarios sin capacidad de decisión (v.g. algo que se observó frecuentemente durante la última década en la convocatoria a múltiples Consejos respecto de la representación de la provincia de San Luis).

En poco menos de la mitad de los casos la propia normativa de creación de los Consejos hace referencia a la autoridad que debería conformar estas instituciones. En algunas áreas suelen ser directores provinciales y, por lo tanto, resulta escasa su capacidad de decisión y acción. Por último, hay un grupo en que la representación suele ser ejercidas por funcionarios con jerarquías heterogéneas en las provincias, lo que genera algunos inconvenientes al momento de adoptar resoluciones conjuntas y las capacidades del Consejo se ven atenuadas. En tal sentido, puede destacarse como contrapunto la experiencia desarrollada por el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia que, desde su constitución, ha fomentado la jerarquización de las áreas de niñez y adolescencias en las provincias argentinas. Esta estrategia redundó en el aumento de la capacidad de decisión de quienes formaban parte del espacio de cooperación intergubernamental.

Asociado con los aspectos anteriormente planteados, se observa que aun cuando la presidencia pueda ser electiva y, por lo tanto, recaer en un representante provincial, la sede de los Consejos suele ser en la Ciudad de Buenos Aires. Incluso, por lo general, se emplazan en el lugar físico donde se desempeña el representante del ejecutivo nacional.

La heterogeneidad en el alcance y desarrollo de estos Consejos, así como sus variaciones en distintos momentos históricos son una manifestación de las transformaciones en los modelos de gestión del federalismo argentino. Si bien su potencial expresa la consolidación de un modelo cooperativo, los inconvenientes que se observan al explorar en estos Consejos son un indicador de las tensiones propias del pasaje del federalismo dual al cooperativo. El análisis de la política educativa nos permitirá indagar en dichas tensiones profundizando sobre la forma en que distintos procesos impactan sobre la transformación en las modalidades de gestión federal.

6 LA EDUCACIÓN EN CLAVE FEDERAL

6.1. LA DISTRIBUCIÓN DE TAREAS ENTRE NACIÓN Y PROVINCIAS, UN REPASO HISTÓRICO

Luego de la presentación del arsenal teórico que permite analizar la vinculación intergubernamental para implementar políticas públicas y algunas características de los Consejos Federales como instrumentos para la coordinación de políticas, avanzamos desde aquí con el análisis del sector de política de la educación. Como se adelantó en la Introducción, este consejo es relevante para el análisis puesto que posee condiciones institucionales favorables para

su funcionamiento y porque el mismo ha sido regular a los largo de las últimas décadas. No menos importante es que han su dinámica y acuerdos alcanzados se diferencian de un conjunto de otros consejos en que los resultados son menos relevantes. A su vez, el sector de políticas se inscribe ampliamente, en los términos presentados previamente, como federalismo cooperativo. No siempre fue así, sino que para llegar a esta situación se atravesó un largo recorrido.

Si desde el comienzo mismo de la historia argentina la tarea educativa fue abordada por los gobiernos provinciales⁹, durante la mayor parte del Siglo XX el Estado nacional tuvo centralidad en las diferentes dimensiones del área¹⁰: fue hacia 1978, que la dictadura cívico-militar transfirió a las provincias la totalidad de los establecimientos de nivel primario y en 1992, en el marco del proceso de transformación del Estado, la administración Menem completó, por medio de la Ley 24.049, la tarea descentralizadora. De tal forma, la totalidad de los establecimientos educativos de nivel secundario y terciario no universitario del Estado nacional pasaron a ser responsabilidad de las provincias, así como también la regulación sobre los establecimientos privados.

La descentralización mencionada y Ley Federal de Educación (LFE, N° 24.195, promulgada en abril de 1993) le dieron forma a la estructura de funciones correspondientes a los diferentes actores gubernamentales, en una modalidad que puede ser catalogada como «autoridad superpuesta», ya que si bien tienen funciones diferentes, también poseen un importante cuerpo de tareas simultáneas.

Según Repetto y Nejamkis (2005:6)¹¹ se podía «agrupar las funciones del Estado Nacional en materia educativa en tres grandes áreas: las relacionadas con el establecimiento de políticas y objetivos comunes sectoriales; las de asistencia al sistema educativo para su transformación (a través de la producción de información estadística, investigación, capacitación y evaluación); y las compensatorias, orientadas a reducir las diferencias interjurisdiccionales y sociales».

A su vez, el rol provincial fue bien resumido por Jordana (2002:34): «Las tareas de los ministerios de educación provinciales se encuentran básicamente relacionadas con la gestión diaria de los recursos materiales y humanos, la planificación a corto plazo y las tareas de mantenimiento. Las provincias más activas también llevan a cabo acciones de evaluación, adaptación o preparación de materiales y formación».

En definitiva, hacia fin de siglo, tanto al nivel nacional como al provincial les eran encargadas tareas propias, diferentes. Ahora bien, esta misma división del trabajo provocaba que algunos de los roles encomendados necesitaran ser implementados con la participación de ambas. Como ejemplo concreto,

ciertas políticas sociales (educativas) que pertenecen al Ministerio Nacional no pueden desarrollarse sin la utilización de los establecimientos y/o personal subnacionales. Retomando las herramientas analíticas presentadas previamente, el diseño institucional de este sector de políticas lo posiciona tendiendo al federalismo cooperativo, por el cual la vinculación entre Nación y provincias se acepta mediante mecanismos específicos, entre ellos el CFE.

6.2. ORIGEN Y DESARROLLO DEL CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN

En 1971, inmerso en el clima de época mundial tendiente a la descentralización y de intentos parciales de descentralización de los servicios educativos argentinos, emergió el Consejo Federal de Educación. La legislación¹² le asignaba entre otras funciones la de coordinar, planificar y acordar en los aspectos de la política educativa nacional que, en los diversos niveles y jurisdicciones del sistema escolar, comprometan la acción conjunta de la Nación y de las provincias¹³.

Recién con el afianzamiento de la democracia en la segunda mitad de los '80s, la coordinación federal cobró relevancia. En esta área de política en particular, la sanción de la LFE constituyó un hito a destacar puesto que además de modificar el marco regulatorio del sistema educativo nacional, sentando legalmente las funciones de cada integrante jurisdiccional del mismo, incluyó al por entonces llamado Consejo Federal de Cultura y Educación. La ley le dedicó un capítulo propio.

Estas modificaciones sobre el sector de políticas de la educación fueron acompañadas por una renovación de su ámbito de articulación interjurisdiccional (el Consejo Federal de Cultura y Educación–CFCE), el cual tuvo alto grado de actividad desde entonces. Sin embargo, ello no asegura que el CFCE haya influido de forma relevante sobre el área, ya sea porque no alcanzó a incluir temas en la agenda, porque trató temas poco relevantes o porque sus decisiones no fueron puestas en práctica.

Este instituto abordó diversas temáticas y se comportó de distinta forma según cada cuestión. Los acuerdos que no supusieron transformaciones de envergadura en la política del área o los que implicaron acciones del gobierno nacional tuvieron más facilidad en su aplicación. Las transformaciones que implicaron modificaciones de la política provincial, siempre resultaron más dificultosas.

En general, aunque con matices en la profundidad de la caracterización, varias de las pocas investigaciones existentes (Pronko y Vior, 1999; Nosiglia, Finkelberg y Rebello, 2000; Bereau, 2003 y Potenza, 2005) marcan la preeminencia del actor nacionales por sobre los provinciales, aunque con algunas posibilidades de transformarse en una instancia de consenso. Otros estudios (Faletti, 2001)

notan cierta reacción activa de las provincias, que entre otras cosas, utilizan el consejo como experiencia de aprendizaje y coordinación interprovincial.

Como resumen genérico de la literatura especializada, se puede afirmar que la dinámica del CFE reflejó la tensión nación–provincias, lo cual impidió transformarlo en un actor colectivo del área, porque no logró ninguna «unicidad», sino que más bien fue una arena en la cual convergieron diversos actores con ánimo de enfrentarse, negociar y eventualmente acordar.

Tomando los años que van desde la sanción de la LFE hasta la siguiente norma rectora, la cual describiremos a continuación, se distinguen cuatro momentos en la dinámica de interacciones entre el Estado nacional y los estados provinciales: 1) en los 90's funcionó como caja de resonancia de las iniciativas nacionales; 2) durante la Alianza hubo mayor enfrentamiento y obstaculización debido al enfrentamiento entre los actores; 3) a partir de 2002 la crisis funcionó como aglutinante de voluntades; y 4) en los años postneoliberales adquiere mayor legitimidad y tiende a favorecer el acuerdo intergubernamental.

6.3. EL ÁREA DE POLÍTICAS DE LA EDUCACIÓN Y EL CFE EN EL PERIODO 2003/15

En 2006 el gobierno encabezado por Néstor Kirchner promulgó la Ley de Educación Nacional (LEN). Si bien esta nueva normativa expresa un proyecto de sociedad claramente diferente, en lo tocante a la distribución de responsabilidades existen ciertas continuidades¹⁴. En su artículo 115 le encarga al gobierno nacional las tareas respecto de las dos primeras áreas categorizadas por Repetto y Nejamkis (2005:6): los artículos 79º y 80º le confieren la responsabilidad de la existencia de políticas de compensación social. Respecto del rol de las provincias, además de hacerlas corresponsables de garantizar la ciudadanía educativa para sus habitantes en el marco del sistema educativo nacional, la LEN les reserva la gestión operativa de las escuelas existentes dentro de sus límites geográficos.

El ámbito de articulación interjurisdiccional tuvo algunas modificaciones. Si bien retoma algunas de las especificaciones que posibilitaron la institucionalización de la relación nación–provincias en tiempos previos, la nueva ley pretendió mejorarlas y apuntó a cierta rejerarquización del ahora rebautizado Consejo Federal de Educación (CFE). Y más aún tras cierta tendencia a la desarticulación que produjo la experiencia de la descentralización sin un centro nacional fuerte; de allí que al establecer las tareas de las provincias la LEN incluye «... aplicar las resoluciones del Consejo Federal de Educación para resguardar la unidad del Sistema Educativo Nacional» (Artículo 121º).

La LEN también establece que la potestad del Estado nacional de fijar la política educativa debe ser «conforme a los procedimientos de participación y

consulta de la presente ley» (Artículo 115º, inc. A), que delinea de forma más taxativa y amplia que los preexistentes¹⁵. Como ejemplo de la importancia de la unidad del Sistema Educativo Nacional, en el Artículo 113º referido al gobierno del mismo, la novedad es que queda explícitamente sentado que «el organismo de concertación de la *política educativa nacional* es el Consejo Federal de Educación» (énfasis nuestro)¹⁶.

Además de estas modificaciones en la legislación que institucionalizan el rol del CFE, también su estructura es sancionada en la LEN, explicitando su carácter permanente. El órgano superior sigue siendo la Asamblea Federal¹⁷. El Comité Ejecutivo tampoco varía demasiado, aunque se prevé la posibilidad de convocar al Comité Ejecutivo ampliado¹⁸. A la Secretaría General se la complementa con nuevas responsabilidades de coordinación e implementación de programas específicos¹⁹. Se observa, además, su jerarquización dentro de la estructura del ministerio nacional ya que desde 2002 posee rango de Subsecretaría²⁰. Un elemento que refuerza la significancia del CFE está constituido por la obligatoriedad de sus resoluciones, cuando así lo disponga la Asamblea de acuerdo con la Reglamentación que la misma establezca para estos casos, cuestión que quedó plasmado en el Artículo 118º.

El espíritu de esta normativa sancionada en la LEN también quedó cristalizado en la mecánica que establece el Reglamento de Funcionamiento sancionado por el CFE (Res. Nº 1/2007). En los artículos de este reglamento se refleja el interés por ampliar la base de consenso y legitimidad dentro del CFE.

Dentro de sus artículos más importantes se encuentra el Artículo 2º que establece que la Asamblea Federal deberá sesionar como mínimo diez (10) veces por año. Otro artículo a destacar es el Nº 11, que acorde a lo postulado en la LEN, considera que la Asamblea Federal «se pronunciará a través de resoluciones que son obligatorias» para todas las jurisdicciones. El Artículo 12º establece que para las resoluciones se deberá contar en todos los casos con la aprobación de los 3/4 de todos los miembros de la Asamblea Federal, debiendo quedar constancia en la resolución del resultado de la votación. Así se intenta garantizar que, si las resoluciones son obligatorias, tengan el voto afirmativo de una gran mayoría.

En conjunto, estos dos artículos son de suma relevancia, puesto que estas reglas proveen tanto amplios incentivos para que las jurisdicciones acuerden sólo lo que están dispuestas a cumplir²¹, como así también dan la seguridad de que sólo con el acuerdo de una gran cantidad de provincias se sancionan los consensos.

Esta conformación institucional que adquirió el CFE se dio en un contexto de fuerte liderazgo nacional sobre esta área de política, expresado en voluntad política, presupuesto sectorial y propuestas legislativas.

Gran parte de estas iniciativas, luego transformadas en legislación nacional, tuvo algún tipo de paso previo por el CFE. Esto constituye un doble indicador: por un lado, de la gran influencia del actor nacional en la agenda del CFE y, por otro, de la trascendencia que el actor nacional le otorgó al mismo, haciéndolo partícipe —en diferentes grados— del proceso por el cual tomaron forma sus propuestas legislativas. Posteriormente, cuando el período de gran sanción de leyes quedó atrás, se mantuvo la actividad tendiente a la implementación de lo establecido legalmente y luego a la gestión de los programas nacionales.

Ahora bien, aún cuando el ministerio nacional estaba sesgado hacia la tarea de alcanzar cierto grado de homogeneidad y/o recentralización del sector de políticas educación, existe coincidencia entre los participantes (Rey: 2011) que una de las características más notables fue, en términos generales, el grado de apertura hacia las posiciones de las provincias y centralmente la vocación de consenso, aún sin que ello signifique carecer de posturas fuertes en la defensa de las propias ideas.

En definitiva, el actor nacional se constituyó en guía de las decisiones sobre lineamientos y prácticas del sistema educativo (liderando una tendencia a la recentralización del mismo), pero sin ejercer una preeminencia confrontativa de las posturas provinciales, sino con iniciativas que tendieron a contener a las mismas.

Esta comprobación no significa que el CFE haya sido un ámbito netamente horizontal, ni que no haya habido disputas de poder, sino que en general los resultados no pueden ser comprendidos como la expresión de dominación unilateral.

Lo observado fue un trabajo en conjunto, motorizado por el actor nacional, en el que hubo escaso margen para que el nivel subnacional prevalezca, a pesar que existió la posibilidad de ciertos beneficios provinciales. Vale decir, que las provincias no pudieran imponerse no significa que no aprovecharan para debatir e influenciar en un grado considerable.

Por tanto, el CFE no constituyó, en términos generales, un instrumento de la nación para imponer unilateralmente sus políticas, pero sí un ámbito que se ocupó mayoritariamente de temas de la agenda del actor nacional, en el cual las posturas de las provincias se vincularon con la guía del otro nivel jurisdiccional, en un proceso de debate relativamente genuino.

7 A MODO DE CONCLUSIÓN: EL MODELO COOPERATIVO DE FEDERALISMO Y EL ROL DE LOS CONSEJOS FEDERALES

En esta sección, y a modo de conclusión, se presentan algunas reflexiones a partir del análisis de la experiencia en el sector educativo y del estudio de otros consejos federales. El objetivo de este análisis, como se planteó inicialmente, es indagar en distintos modelos de gestión que promueven una dinámica de cooperación en el federalismo argentino.

La experiencia del CFE y otras investigaciones realizadas señalan que los Consejos Federales no parecen espacios creados para la articulación de decisiones en contextos caracterizados por situaciones políticas conflictivas —sea por la existencia de gobiernos multinivel divididos, por las diferencias entre facciones políticas o entre líderes partidarios— ni tampoco por crisis económicas (Palanza, 2002; Potenza Dal Maseto, 2005; Serafinoff, 2007). Su efectividad parece encontrarse, entonces, en la conformación de espacios para la consecución de apoyos explícitos a políticas del ejecutivo nacional, la consolidación de relaciones bilaterales y el intercambio de experiencias, aun cuando en el CFE muestra alguna impronta más consensual. Es decir, la preponderancia de estos Consejos en su área de actividad parece surgir de la capacidad de los mismos para generar lazos informales entre los «decisiones» de políticas en los distintos niveles gubernamentales (v.g. redes de funcionarios y acuerdos regionales). Si bien, es importante avanzar en la institucionalización de estos vínculos el interés en el instrumento radica en que logra dar avanzar en la constitución de una coordinación, al menos, básica.

Del análisis diacrónico de los Consejos Federales surge que los mismos afrontan distintas etapas de activación y repliegue asociadas, básicamente, con las decisiones del representante del ejecutivo nacional, quien además desempeña un rol activo (v.g. impulsando la agenda de reuniones, realizando las convocatorias, invitando incluso a las reuniones regionales). Esto puede observarse en el desarrollo de la experiencia del CFE, pero también a partir de otras experiencias como en el caso de Salud o Minería.

La capacidad de estas instancias para promover mejores condiciones de cooperación varía en función de distintos *factores de orden político*:

- El nivel de fragmentación y desnacionalización del sistema de partidos otorga un lugar central a la exploración de diseños institucionales que promuevan la cooperación. La inestabilidad de las alianzas y acuerdos de convivencia pueden afectar los niveles de voluntad política para sostener el

rol rector que pueden tener estos espacios. Por ello, la dinámica y el rol de estos Consejos resulta tan variable.

- La constitución de espacios de cooperación en el más alto nivel de toma de decisión resulta central para la consolidación de los andamiajes de coordinación como de la política priorizada (Pignatta, 2015). Por ello, resulta fundamental garantizar la presencia de las máximas autoridades del sector. Sin embargo, para garantizar un rol más ejecutivo, es preciso contemplar, tal como discutiremos a continuación, la participación adicional de otros perfiles. Por ejemplo, la institucionalización del Consejo Federal en el Ministerio de Educación es un ejercicio en este sentido y responde a la necesidad de efectivizar los acuerdos alcanzados.

- El liderazgo político del ministro del Poder Ejecutivo Nacional resulta clave para promover y sostener la cooperación. Por ello, una de las claves es la forma de generar incentivos institucionales que contribuyan a potenciar el interés de los ministros en participar de estos espacios. Serafinoff (2007) indaga en distintas experiencias demostrando que los Consejos conformados por autoridades de menor nivel jerárquico suelen tener un menor peso específico para la coordinación intergubernamental en las distintas áreas de política. Por ejemplo, esto se observa en el caso del CONADIS (discapacidad).

- La fuerte inestabilidad de los funcionarios políticos, fundamentalmente, en algunas provincias en las cuales se observa una alta inestabilidad de los gabinetes (Chudnovsky, 2014). Esto afecta el intercambio y la sostenibilidad de los acuerdos alcanzados. Este tipo de situación se evidencia en todos los sectores, pero es más manifiesta en áreas como niñez y prevención de la drogadicción y lucha contra el narcotráfico.

- La baja capacidad ejecutiva y la escasa capacidad de sancionar prácticas que se desplazan de los acuerdos alcanzados en el Consejo. Los Consejos pueden convertirse en espacios deliberativos sin ningún tipo de incidencia en las decisiones, la baja capacidad resolutive puede convertirlos, en el mejor de los casos, en un espacio para el intercambio de experiencias. La experiencia desarrollada por el Consejo Federal de Educación marca un interesante contrapunto, lo cual debe llamar la atención sobre cuestiones ya mencionadas: diseño institucional y voluntad política y liderazgo del ministerio nacional.

En relación con este conjunto de factores que afectan el desempeño de los Consejos Federales y su capacidad de coordinar políticas pueden promoverse algunos esquemas institucionales orientados a reducir su impacto. Obviamente, sobre el nivel de inestabilidad de los gabinetes en algunas provincias no puede

influirse, pero pueden crearse algunos mecanismos para evitar que el impacto de estos cambios en la cooperación intergubernamental. En tal sentido, algunas medidas para fortalecer estos espacios podrían incluir:

- Crear estas instancias a partir de una Ley, idealmente, la misma debería establecer las facultades, atribuciones, participantes y características organizativas. Así, dichas cuestiones surgirían de un acuerdo entre los representantes de las provincias (senado) y de las distintas fuerzas políticas. Es relevante que en la normativa de creación se establezca el mínimo de reuniones que se convocarán anualmente, además del proceso por el cual se convocará a dichas reuniones y se definirá la agenda. Esta norma debería comprometer tanto a las autoridades nacionales como provinciales de máximo nivel jerárquico.
- Incluir la conformación de una secretaría técnica ejecutiva con responsabilidades de planificación y seguimiento de las acciones desarrolladas en el marco del Consejo, así como del intercambio fluido con los distintos actores y la elaboración de la agenda y convocatoria.
- Crear dos tipos de mesa dentro del Consejo: una mesa de nivel político, conformada por las máximas autoridades en el sector; otra mesa de nivel más ejecutivo, conformada también por autoridades políticas, pero de un nivel más ejecutivo (v.g. Directores y/o Coordinadores). Este tipo de diseño podría contribuir a resolver problemáticas que se observan en algunos Consejos en donde, por las propias estructuras organizativas provinciales, la máxima autoridad en un sector puede tener responsabilidades sobre dos o tres sectores adicionales. Por ejemplo, es algo que se observa en relación con algunas experiencias como la del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia; el de Ciencia y Tecnología o en Drogadicción y Narcotráfico, en donde los Ministros o Secretarios del área suelen reunir múltiples responsabilidades.

En cuanto a *factores de orden técnico* que afectan la capacidad de estos instrumentos para consolidar un federalismo cooperativo destacamos:

- Un elemento que afecta la eficacia de los Consejos, pero que es un problema de índole más general, se vincula con la heterogeneidad de los aparatos administrativos a nivel provincial y local y las diferentes capacidades de las burocracias que se desempeñan en los distintos sectores. No obstante, se considera que la consolidación de espacios de coordinación como los Consejos Federales podrían contribuir a revertir estas brechas, principalmente, porque pueden constituirse como espacios para el desarrollo de capacidades.

Por ejemplo, a través de financiar la puesta en marcha de distintas acciones, tal como hizo el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia que instrumentó distintas enmiendas para promover las transformaciones hacia un modelo de protección integral de los derechos de niños/as y adolescentes.

- De la misma manera en que se observan problemas vinculados con la inestabilidad de las autoridades políticas, se observan inconvenientes relacionados con la ausencia de carreras burocráticas y la inestabilidad de los cuadros técnicos. Esto se observa mayormente en algunos sectores (v.g. vinculados con desarrollo y promoción social) y repercute sobre la capacidad de sostener las acciones.
- Escasa participación en los Consejos Federales de funcionarios técnicos. Esta situación es una constante en varias de las experiencias observadas, puesto que la ausencia de equipos técnicos en estos espacios de coordinación contribuye a ampliar la brecha entre orientaciones estratégicas y las acciones que operativamente se llevan adelante. Este problema se manifiesta más explícitamente en los casos en los que las autoridades políticas participantes no están muy involucradas en la gestión cotidiana de la cuestión.

Algunas recomendaciones que podrían considerarse para tratar de disminuir el impacto de estos factores:

- Promover la constitución de mesas *ad-hoc* para el tratamiento de cuestiones específicas. Para el tratamiento de distintos temas se sugiere convocar a los responsables técnicos de cada jurisdicción, de forma de poder contemplar las distintas particularidades. Estas mesas no serían parte de la estructura organizativa estable del Consejo.
- La posibilidad de delinear algunos programas de formación y desarrollo de capacidades, relativos a los principales lineamientos de política pública. No es necesario que el programa sea implementado desde el Consejo, pero en función de una detección de necesidades de capacitación podrían plantearse distintas líneas orientadas a fortalecer capacidades locales.

Por último, citamos *factores vinculados con la organización interna* de los Consejos:

- La disponibilidad de recursos humanos termina dependiendo de la decisión del responsable político del ejecutivo nacional ya que, por lo general, estos Consejos no cuentan con recursos humanos propios.
- La escasez de recursos presupuestarios. En la mayoría de los casos se

observa que no existe una asignación específica ni programa donde se comprendan las actividades realizadas por los consejos.

En términos de recomendaciones del diseño institucional de estos Consejos se considera que para que el espacio sea fructífero, requiere de capacidades técnicas afinadas que faciliten la toma de decisiones y complementen el liderazgo político. Por ello, resulta imprescindible contar con un equipo destinado en forma exclusiva a las acciones de coordinación en el marco de las competencias del Consejo Federal.

Tal como pudo observarse a lo largo del trabajo, el federalismo argentino ha mutado a lo largo de su historia. Desde un inicial esquema dual ha ido tendiendo hacia mecanismos de vinculación multinivel que lo emparentan con las características del federalismo cooperativo. Este tipo de federalismo impone importantes desafíos en términos de la forma en que se lleva a cabo la articulación. Uno de los mecanismos que ha surgido se ha denominado «consejo federal».

La consolidación de los Consejos Federales, en los términos aquí analizados, podría contribuir a una mayor coherencia e integralidad de las políticas adoptadas en el nivel nacional, pero también a la construcción de capacidades estatales en las provincias. En la medida en que los Consejos promueven determinadas prácticas y establecen estándares de trabajo, pueden contribuir en la construcción de capacidades institucionales al nivel de las provincias

La institucionalización de este tipo de equipos permite la profesionalización de la coordinación en la medida en que puede habilitar y garantizar la sostenibilidad de algunas acciones que promuevan la sistematización de información y la estandarización de registros y sistemas de información, así como también para fortalecer espacios de seguimiento de las acciones implementadas. Por otra parte, contribuiría a generar capacidades de planificación y rectoría.

Con sus más y sus menos, algo de esto ha pasado en la gestión del sistema educativo argentino, cuyo Consejo Federal es uno de los más vitales y relevantes del nutrido conjunto. En función de la experiencia del CFE y de investigaciones sobre otros consejos federales hemos adelantado una serie de propuestas que, reconociendo el potencial que poseen, hacen eje sobre algunos de sus déficits y marcan mejoras que podrán ayudar a la cooperación intergubernamental.

Prefigurar el devenir del federalismo argentino escapa a la capacidad de análisis de los autores en este trabajo. Más allá de estas limitaciones, como muchos de los investigadores que se dedican al tema, consideramos que cualquiera sea su devenir, los Consejos Federales no harán más que incrementar su incidencia e importancia. Sería bueno que tanto la Nación como las Provincias comenzaran a prepararse para ello.

NOTAS

¹ El presente trabajo se desarrolló de forma paralela y cooperativa con la tarea del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Agradecemos a Mariano Priluka y Cristina De Antoni por los aportes hechos al presente texto en ese marco.

² Parece haber sido Grodzins (1966) quien primero vislumbró esta mutación. A lo largo del tiempo, diferentes autores la fueron verificando (Vergotini, 1986: 65; Menéndez Rexach, 1992: 233; Aja, 2000: 38/9). La nomenclatura cambia según el autor (también suele hablarse de federalismo de concertación, coordinado o combinado). Para el nivel de generalidad con que nos movemos en el presente trabajo podemos obviar los matices que involucra cada uno de ellas.

³ En la elaboración del cuadro se toman conceptos desarrollados por Bonifacio y Del Cogliano (2012)

⁴ Entre los que se destaca la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, los ATN o la distribución de fondos de obra pública, que no tenemos tiempo de tratar aquí.

⁵ También hay un ámbito de trabajo en ámbitos legislativos específicos (comisiones bicamerales y temáticas, bajo lógica parlamentaria), cuyo análisis escapa a los objetivos del presente trabajo.

⁶ Dentro de los Consejos Federales no se considera el Consejo Federal de Inversiones (CFI). Este organismo creado para favorecer el desarrollo armónico e integral de las distintas regiones surgió en agosto de 1959, a partir de un acuerdo federal suscripto por las Provincias y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La naturaleza de su conformación, donde no participa el ejecutivo nacional; sus funciones no ceñidas a un sector de política en particular y su rol preponderante a lo largo de las últimas décadas generan la necesidad de un tratamiento diferenciado de esta institución.

⁷ En 1962 se crea el Consejo Federal de Vivienda.

⁸ A continuación, el listado de Consejos Federales vigentes, en cada caso se indica el año de creación. Consejo Federal del Catastro (1958); Consejo Vial Federal (1958); Consejo Federal de Energía Eléctrica (1960); Consejo Federal de Vivienda (1962); Consejo Federal de Bienestar Social (1972-1979); Consejo Federal de Cultura y Educación (1979); Consejo Federal de Salud (1981); Consejo Federal de Turismo (1982); Consejo Federal de Comercio Exterior (1988-1999); Comisión Federal de Impuestos (1988); Consejo Federal de Medio Ambiente (1990); Consejo Federal de Previsión Social (1990); Consejo Federal Agropecuario (1990); Consejo Federal de la Función Pública (1992); Consejo Federal del Consumo (1992); Consejo Federal de Seguridad Interior (1992); Consejo Federal de Población (1992); Consejo Federal de Minería (1993); Consejo Federal de Saneamiento (1995); Consejo Federal de Desarrollo Social (1996-2002); Consejo Federal de Drogadicción y Narcotráfico; Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (1997); Consejo Federal de Industria (1997); Consejo Federal de Adultos Mayores (1997); Consejo Federal de Discapacidad (1998); Consejo Federal del Trabajo (1999); Consejo Federal Pesquero (1999); Consejo Hídrico Federal (2003); Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (2004); Consejo Federal de Seguridad en Espectáculos Deportivos (2005); Consejo Federal Productivo (2005); Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (2005); Consejo Federal de Políticas Públicas Antidiscriminatorias (2008); Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (2008); Consejo Federal de Justicia (2008); Consejo Federal de Hidrocarburos (2012).

⁹ Según el Artículo 5 de la Constitución Federal de 1853: «Cada provincia dictará para sí una Constitución [...] que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria...».

¹⁰ El Congreso Pedagógico de 1882 (y su resultante Ley 1420, de 1884), y la sanción de la llamada Ley Láinez, hacia 1905 marcan el inicio de esta nueva configuración que se profundizó durante la década de 1940, momento en que se aceleró la creación de escuelas nacionales en todo el territorio del país (incluida la novel educación técnica en paralelo con los bachilleratos y los peritos mercantiles).

¹¹ Jordana (2002) y Rivas (2010) realizan descripciones semejantes.

¹² La creación de este consejo federal fue recomendada por la Reunión Nacional de Ministros de Educación, en el acuerdo suscripto en la Ciudad de Buenos Aires el 3 de septiembre de 1971, ratificado por el Poder Ejecutivo Nacional (Decreto 4521/71) y por cada una de las provincias signatarias mediante los instrumentos legales correspondientes. Así es como se estableció un proyecto de ley (luego transformado en la Ley 19682)

¹³ También le permitía «proponer» pautas y modificaciones en diferentes cuestiones. La estructura establecida en el inicio es similar a la actual (descrita más abajo), pero sin Secretaría General y con un Comité Ejecutivo integrado, además del presidente, por un vicepresidente, un secretario y tres vocales. El Comité podía organizar reuniones de organismos técnicos, de investigación, de planeamiento, empresariales, gremiales y otros cuando la índole de los asuntos que deben ser tratados así lo requiera.

¹⁴ La diferencia entre la LFE y la LEN es notable en cuanto a la expansión de derechos y la protección socio-educativa, pero las responsabilidades formales básicas de cada jurisdicción poseen similitudes.

¹⁵ En el Artículo 12 deja establecido que las provincias forman parte de la planificación (junto con la organización, supervisión y financiación) del Sistema Educativo Nacional, de manera

concertada y concurrente con el Estado nacional. En el conjunto de la ley, el CFE es tenido en cuenta como actor relevante para tomar parte de múltiples tareas, desde las necesarias para la adecuación normativa, hasta la evaluación y la promoción de la calidad. Estas características son similares a las de la ley pasada en el sentido que permiten la división y complementación en la realización de las tareas educativas, pero con algún grado mayor de alcance.

¹⁶ De manera similar, la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (2006) otorga lugar al CFE en diversas cuestiones.

¹⁷ Integrada por el ministro del sector del Poder Ejecutivo Nacional, como presidente nato, y por los ministros o responsables del sector educativo de las jurisdicciones y el representante del Consejo Interuniversitario Nacional. A éstos le agrega la participación de dos legisladores representantes por cada una de las Comisiones de Educación de ambas cámaras legislativas.

¹⁸ Dado que el Comité Ejecutivo es el representante de todas las regiones geográficas y que en su ámbito se realizan las discusiones previas de análisis de las cuestiones que luego llegan a la Asamblea, la participación de todas las jurisdicciones en estas reuniones permite que las cuestiones más dificultosas sean discutidas previamente por todas las provincias, lo cual facilitaría el acuerdo legítimo. Asimismo, con idéntica intención, se prevé la posibilidad de convocar a reuniones regionales cuando la temática afecta de forma particular a determinadas regiones.

¹⁹ Pensando centralmente en la participación de la sociedad civil, se crean: el Consejo de Políticas Educativas, el Consejo Económico y Social, y el Consejo de Actualización Curricular.

²⁰ Su titular es designado cada dos años por la Asamblea Federal.

²¹ Evitando así recrear la dinámica verificada en la década pasada, en la cual la variabilidad con que se implementaban las decisiones no tributaba, en la generalidad de los casos, a la adaptación a las especificidades de cada ámbito local, sino que era la fórmula para evitar concretar el acuerdo previamente signado.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos; Martínez Nogueira, Roberto y Repetto, Fabián (2010). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Edición Proyecto de Modernización del Estado.

Aja, Mario (2000). «Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico». *Revista de Occidente*, N° 229. Madrid.

Bereau, Pablo (2003). «El Sistema Educativo Nacional, sus instituciones y la gobernabilidad». *Ponencia al Segundo Congreso Argentino de Administración Pública*, AAEP.

Bonifacio, Sebastián y Del Cogliano, Natalia (2012). «Relaciones Intergubernamentales (RIGs) en la Administración Pública Argentina». En: Cao, Horacio; Abal Medina, Juan Manuel (Coord.) *Manual de la nueva administración pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel editores.

Bonvecchi, Alejandro (2008). «Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada» *Revista Desarrollo Económico* 48 (189–190). IDES – Buenos Aires

Bonvecchi, Alejandro y Lodola, Germán (2013). «La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el presidencialismo fiscal argentino». En: Falleti, Tulia; Gonzalez, Lucas y Lardone, Martín (eds). *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Educa.

Calvo, Ernesto; Abal Medina, Juan Manuel (2001). *El Federalismo Electoral Argentino: Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.

Calvo, Ernesto; Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Cao, Horacio (2003). «La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina», Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina

——— (2005). «El sistema político regional de las Provincias Periféricas durante los '90». *Revista Realidad Económica*, N° 216. Buenos Aires: IADE.

——— (2007). «La Coparticipación Federal de Impuestos». *Revista del Instituto*, N° 3. Buenos Aires: AFIP.

Cetrángolo, Oscar; Jiménez, Juan Pablo (2004). «Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes». CEPAL-ILPES. Santiago de Chile.

Chudnovsky, Mariana (2014). «Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa». En: Walter, Jorge; Pando Diego (ed). *Planificación Estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires: CEREALE.

Eaton, Kent (2005). «Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the 1990s». En: Levitsky, Steven; Murillo, Victoria (ed). *The politics of institutional weakness. Argentina Democracy*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Escolar, Marcelo (2007) «Juntos pero no revueltos. Segmentación estratégica y coaliciones efímeras». Trabajo presentado en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, realizado en Buenos Aires entre el 6 y el 9 de noviembre de 2007.

Escolar, Marcelo (2009). «Integración del sistema político, coordinación de la gestión pública y relaciones intergubernamentales. Argentina en perspectiva comparada». *Mimeo*.

Escolar, Marcelo; González, Lucas; Caminotti, Mariana; Quillici, Federico; Del Cogliano, Natalia (2011). «Federalismo y Relaciones Intergubernamentales. Fragmentación política y federalismo ejecutivo: el caso argentino». *Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP*. Córdoba.

Faletti, Tulia (2001). «Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal» En: Calvo, Ernesto; Abal Medina, Juan Manuel (ed). *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires: INAP-EUDEBA.

——— (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. NY: Cambridge University Press.

Fernández Segado, Francisco (2003) «El Federalismo en América Latina» Cuaderno de Estudios Constitucionales México-Centroamérica N° 41 / Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México / Corte de Constitucionalidad República de Guatemala-México

Gibson, Edward (2004). «Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights». En: Gibson, Edward (ed). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Gibson, Edward; Calvo, Ernesto (2000). «Federalism and Low- maintenance Constituencies: Territorial dimensions of economic reforms in Argentina». En *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, n° 3.

Gibson, Edward; Suarez Cao, Julieta (2010). «Federalized Party Systems and Subnational Party Competition. Theory and an Empirical Application to Argentina». En: *Comparatives Politics*, Octubre de 2010.

González, Lucas (2013). «Raíces estructurales y efectos redistributivos de la centralización y la descentralización en Argentina». En: Falletti, Tullia; Gonzalez, Lucas y Lardone, Martín (eds). *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Educa.

Gordin, (2006). «The Politics of Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina». IBEI Working Papers. Barcelona.

Grodzins, Morton (1966). «The American System. A New View of Government in the United States» Rand Mac Nally, Chicago, USA.

Iribarren, Enrique (2008). «Los Consejos Federales». *Revista Aportes*, N° 26. Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires

Jones, Mark; Mainwaring, Scott (2003) «The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and an Application to the Americas». En: *Party Politics* 9 (2): 139-166.

Jordana, Jacint (2002) «Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Casos de Argentina y Bolivia» No 9938, IDB Publications, Working Papers from Inter-American Development Bank.

Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del Rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995–2003*. Buenos Aires: PENT–Prometeo.

Menéndez Rexach, Angel (1992) «Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico». En *Documentación Administrativa*, N° 230, 231. INAP, España

Nosiglia, Catalina, Finkelberg, Laura y Rebello, Gabriel (2000). «El papel del Consejo Federal en el establecimiento de políticas educativas». Mimeo, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Olmeda, Juan (2013). «De Menem a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino». En: Falletti, Tullia; Gonzalez, Lucas y Lardone, Martín (eds). *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Educa.

Palanza, Valeria (2002). «Espacios de consenso alternativos: los consejos federales de la política social en Argentina». *Documento de Trabajo CEDI* 71. Junio de 2002.

Pignatta, María Angélica (2015). *Mecanismos de coordinación de políticas sociales en territorio: límites y potencialidades para avanzar en la integralidad. El caso del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe (2012–2015)*, Tesis de Maestría en Desarrollo Humano, FLACSO Argentina. Buenos Aires.

Potenza dal Masetto, María Fernanda (2004). «Coordinación intergubernamental de políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales». Tesis de Maestría en Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Noviembre 2004. Buenos Aires.

——— (2005). «Federalismo y Políticas Sociales. Una aproximación desde la experiencia de los Consejos Federales en las áreas de Educación y Salud». *Documento de Trabajo Fundación PENT 005-02*. Buenos Aires.

Pronko, Marcela y Vior, Susana (1999) «Consejo Federal de Cultura y Educación ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas?». En: Vior, S. (Ed.) *Estado y educación en las provincias*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Repetto, Fabián y Nejamkis, Facundo (2005). Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina. Buenos Aires: Fundación PENT.

Rey, Maximiliano (2013). «Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina» en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 55, febrero.

Rivas, Ignacio (2010). «Federalismo en las políticas públicas: El consejo Federal de Población». *Ponencia presentada en el 1er Congreso Internacional Extraordinario de Ciencia Política*, 24 al 27 de agosto, San Juan, Argentina.

Serafinoff, Valeria (2007). «Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión». *Trabajo presentado en Meeting of the Latin American Studies Association*, Montreal, Canada September 5–8, 2007.

Stewart, William (1984). «Concepts of federalism» Lanham, Md. University Press of America, EUA

Vergottini, Giuseppe de (1986) «La Distribución Territorial del Poder Político». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, N° 16. España.

Wibbels, Erik (2005). *Federalism and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.

LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Ley 19682/1972 – de creación CFE
- Ley 24049/1991 – de Transferencia de servicios educativos.
- Ley 24195/1992 – Ley Federal de Educación (LFE),

- Ley 25864/2004 – de ley de los 180 días de clase
- Ley 25919/2004 – de Incentivo Docente
- Ley 26058/2005 – de Educación Técnica
- Ley 26075/2006 de Financiamiento Educativo
- Ley 26150/2006 – de Educación Sexual
- Ley 26.206/2006 – Ley de Educación Nacional (LEN)
- Decreto 4521/1971 Ratificación del Acuerdo suscripto en la Ciudad de Buenos Aires el 3 de septiembre de 1971, Reunión Nacional de Ministros de Educación.
- Decreto Ley N° 22.047/1980 modificación funciones CFE
- Resolución N° 26/93 – Metodología para acordar aspectos prioritarios para la aplicación de la ley federal de educación.
- Resolución N° 1/2007 – Reglamento de Funcionamiento del CFE
- Expediente 56.231/71 de los registros del Ministerio de Educación, registro de provincias signatarias creación CFE.
- Consejo Nacional de Educación «Circular a los Inspectores Nacionales de Educación», Buenos Aires, 1° de mayo de 1879

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Cao, H.; Rey, M.; 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», *DAAPGE*, año 16, N° 27 (jul-dic), 2016, pp. 67-99. Santa Fe, Argentina: UNL.
