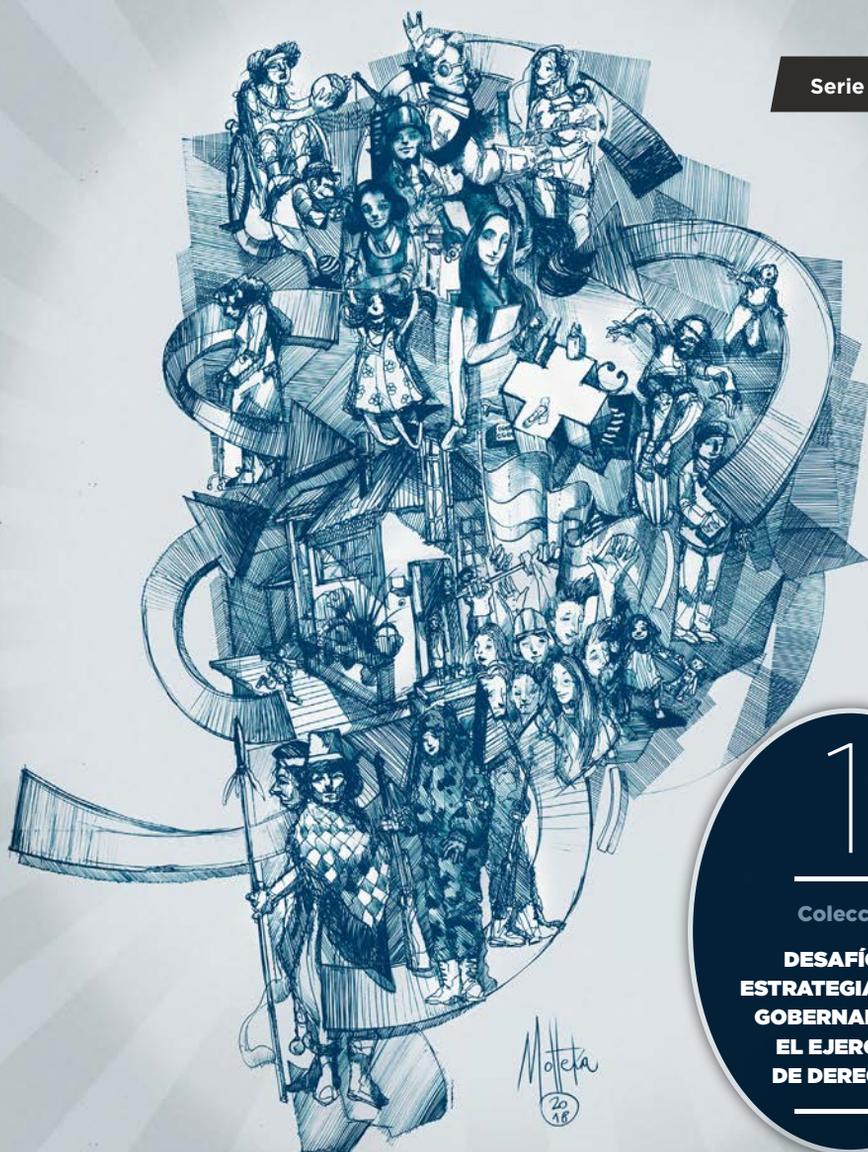


# EL ESTADO, LA POLÍTICA Y LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES

Serie **GOBERNAR**



1

Colección

**DESAFÍOS Y  
ESTRATEGIAS 2020.  
GOBERNAR PARA  
EL EJERCICIO  
DE DERECHOS**

El Estado, la política y los diseños institucionales / Paula Nazarena Amaya ... [et al.];  
compilado por Paula Nazarena Amaya. - 1a ed. - Florencio Varela : Universidad Nacional  
Arturo Jauretche,  
2019.

Libro digital, PDF - (Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos ; 1)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-3679-41-4

1. Estado. 2. Políticas Públicas. 3. Cambio Social. I. Amaya, Paula Nazarena II. Amaya, Paula  
Nazarena, comp.  
CDD 320.6



---

Universidad Nacional Arturo Jauretche  
Rector: **Lic. Ernesto Fernando Villanueva**

Director del Instituto de Instituto de Ciencias Sociales y Administración: Luis Couyoupetrou  
Compilación: Dra. Paula Amaya

Coordinación editorial: Gabriela Ruiz  
Ilustración de tapa: Pablo Motta  
Maquetación: Editorial UNAJ  
Correctora: Victoria Piñera

© 2019, UNAJ  
© 2019, Editorial UNAJ  
Av. Calchaquí 6200 (CP1888)  
Florencio Varela Buenos Aires, Argentina  
Tel: +54 11 4275-6100  
editorial@unaj.edu.ar  
www.unaj.edu.ar

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

**Universidad Nacional Arturo Jauretche**

---

**LIBRO 1**

EL ESTADO, LA POLÍTICA Y  
LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES

**SERIE**

Gobernar

**COLECCIÓN**

Desafíos y estrategias 2020.  
Gobernar para el ejercicio de derechos

---

**Compiladora**

**PAULA AMAYA**

**Autoras y autores**

Carlos Ciappina

Gustavo Badía

Mauricio Schuttenberg

Daniel Novak

Juan Manuel Telechea

Horacio Cao

Maximiliano Rey

Ángel Vaca

Cristina Fioramonti

Federico Aranda

Paula Amaya

# ÍNDICE

Índice.....	7
Prólogo.....	9
<i>Carlos M. Vilas</i>	
Presentación.....	13
<i>Dra. Paula Amaya</i>	
CAPÍTULO 1.....	19
Estado, democracia y neoliberalismo en América Latina: ¿nuevas simbologías, nuevas identidades? .....	21
<i>Carlos Ciappina</i>	
CAPÍTULO 2.....	51
Poder, orden, Estado y democracia: fotografías desordenadas.....	53
<i>Gustavo Badía</i>	
CAPÍTULO 3.....	95
Pasaron cosas. Rupturas y reconfiguraciones en el discurso de Cambiamos en la disputa por la hegemonía.....	97
<i>Mauricio Schuttenberg</i>	
CAPÍTULO 4.....	125
Lineamientos de política económica para un gobierno popular .....	127
<i>Daniel Novak y Juan Telechea</i>	

CAPÍTULO 5 .....	161
Administración pública y relaciones intergubernamentales. El federalismo cooperativo y la coordinación entre Estados en la Argentina .....	163
<i>Horacio Cao</i>	
<i>Maximiliano Rey</i>	
<i>Ángel Vaca</i>	
CAPÍTULO 6 .....	199
El ejercicio de la política en las legislaturas: el valor del Poder Legislativo .....	201
<i>Cristina Fioramonti</i>	
<i>Paula Amaya</i>	
<i>Federico Aranda</i>	





# ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES. EL FEDERALISMO COOPERATIVO Y LA COORDINACIÓN ENTRE ESTADOS EN LA ARGENTINA

## **HORACIO CAO**

Administrador gubernamental (AG). Licenciado en Ciencia Política. Doctor y posdoctorando por la Facultad de Ciencias Económicas (Universidad de Buenos Aires). Máster universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (España).

Como miembro del Cuerpo de AG trabajó en tareas de modernización de los estados provinciales y ha sido director nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública.

Publica con regularidad artículos en revistas científicas y medios periodísticos de la Argentina e Iberoamérica sobre temas de Estado y administración pública.

## **MAXIMILIANO REY**

Doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín). Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Profesor titular regular de Estado y Políticas Sociales (Universidad Nacional José C. Paz) y profesor adjunto regular de Estado y Políticas Públicas (Universidad de Buenos Aires). Profesor de diversas instituciones educativas universitarias en posgrado. Investigador y docente del Instituto Nacional de la Administración Pública. Ha publicado numerosos artículos en libros y revistas de su especialidad.

Se ha desempeñado como consultor e investigador en organismos estatales argentinos.

## **ÁNGEL VACA**

Magíster en Economía Superior de Gobierno (Universidad de Buenos Aires). Licenciado en Administración de Empresas (Universidad Nacional de San Juan). Profesor de Administración Pública Provincial y Municipal de la Escuela de Política y Gobierno (Universidad Nacional de San Martín). Investigador en el Centro de Investigación en Administración Pública (Universidad de Buenos Aires). Se ha desempeñado como funcionario en gobiernos provinciales y consultor en diversos organismos nacionales.

## Presentación

El trabajo se divide en dos partes, una primera en la que se realiza una aproximación al federalismo y otra en la que se analizan las diferentes formas de coordinación entre los Estados miembro de la federación. Para ello, se utiliza una de las clasificaciones más aceptadas para catalogar el entramado federal –dual / cooperativo– que, justamente, se basan en las diferentes formas de llevar adelante acciones conjuntas entre la Nación y las provincias.

La aproximación al federalismo se realiza desde dos ejes, uno vinculado a la forma en que se asigna el poder político en el territorio y otro que remite a la estructura de articulación entre las partes. En el primer caso, se recurre a una aproximación polar, que coloca en los extremos de un continuo a las formas estatales unitaria y confederal, y el formato federal como un híbrido entre ambas. En el segundo caso, se abordan las relaciones interjurisdiccionales a partir dos modelos característicos de federalismo, el dual y el cooperativo.

En la segunda parte, se describe la función de coordinación, la que es un elemento clave dentro de la organización federal del Estado, particularmente para el funcionamiento del modelo cooperativo, analizando la lógica institucional y funcional se despliega en nuestro país.

Finalmente se realiza una síntesis de dos formas concretas de coordinación y cooperación: el Consejo Federal de Educación y el Programa de Formación para Personas Desocupadas.

## Introducción

En el presente trabajo, realizaremos un análisis del modelo cooperativo de la organización federal del Estado, con especial atención al caso argentino.

En el desarrollo del trabajo vincularemos la forma de Estado federal con el patrón de gestión pública, ya que justamente el modelo cooperativo se caracteriza por cambios que ocurren en el nivel de la operación estatal y es a través de ellos que impactan sobre la esfera político institucional.

En línea con estos objetivos, iniciamos el presente texto con una sucinta descripción de las características distintivas de la forma federal de Estado.

En una segunda parte, analizamos concretamente la modalidad “cooperativa” de federalismo contraponiéndola con la “dual”: mientras que esta última hace eje en la delimitación de las potestades, la primera pone énfasis en las articulaciones y el trabajo conjunto entre los diferentes niveles de Estado.

En la tercera parte, enfocamos el análisis en las herramientas y dispositivos de coordinación; las formas concretas que van adquiriendo la articulación implícita en el federalismo cooperativo y las potencialidades y amenazas de cada una de ellas.

Para terminar, se realiza una primera aproximación a los distintos patrones de relación cooperativa en la Argentina, con énfasis en dos ejemplos: el Consejo Federal de Educación y el Programa de Formación para Personas Desocupadas.

## **Nuestra aproximación al federalismo<sup>1</sup>**

Como ocurre con muchos conceptos liminares de las ciencias sociales, la voz “federal”, con el propio decurso del tiempo, se ha ido impregnando de diferentes significados y enfoques. Con ella se propugna una forma de Estado, se describe una forma de entender la gestión del poder, se propone una estrategia organizacional, entre otras. Un trabajo de Stewart (1984), reiteradamente citado en textos como el presente, ha rescatado centenares de definiciones y metáforas vinculadas a lo federal.

---

1 Esta sección fue desarrollada con base en Cao y Vaca (2017a y 2017b).

En nuestro caso, desplegaremos nuestra aproximación a la forma federal de gobierno a partir de un abordaje analítico que remite a dos ejes.

Un **primer eje** se vincula con la forma en que las instituciones establecen una asignación del poder político en el territorio –lo que se conoce como “división vertical”– al instaurar como autoridades distintivas a entes que tienen jurisdicción en diferentes recortes territoriales. Dicho de otra forma, pondremos el acento en determinar cuál es el ámbito vertical que concentra las principales potestades políticas, situación emparentada, pero que no debe confundirse, con la división del trabajo estatal y con las responsabilidades de gestión.

Tomando solo las figuras extremas de la división vertical, encontramos que existen dos formas puras de organización vertical del poder en el territorio:

- la confederal: en donde las unidades componentes se reservan las principales potestades de lo estatal y, por lo tanto, toda vinculación o acción conjunta depende en todo momento de la voluntad de cada una de las partes, y
- la unitaria: tiene su centro de gravedad en la instancia central, que despliega relaciones jerárquicas hacia las diferentes unidades subnacionales.

De esta forma, el poder político de las confederaciones parte de una disposición horizontal de sus miembros, lo que implica una amplia descentralización. Un caso vigente de confederación es el de la Unión Europea<sup>2</sup>.

El modelo unitario, por su parte, es el modelo clásico de organización estatal de la modernidad. Su unicidad remite, históricamente, al proceso de construcción de un poder central que va adquiriendo una autoridad

---

2 Así lo ha definido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania en la sentencia Maastricht de 12 de octubre de 1993.

soberana en los procesos de consolidación nacional, subordinado las “autonomías” feudales.

Contrarrestando esta tendencia secular, con el correr del tiempo, la mayoría de los países fue (re) creando o fortaleciendo algún tipo de división vertical que hoy está presente en casi todos los estados del orbe, salvo en aquellos que, por sus dimensiones de ciudad/estado –como por ejemplo San Marino, Tuvalu, Baréin o Montecarlo– hacen ociosa cualquier partición funcional. Esto implica que, en la actualidad, aún en los estados unitarios, existe algún grado de descentralización y alguna modalidad institucional de articulación política o funcional de las unidades.

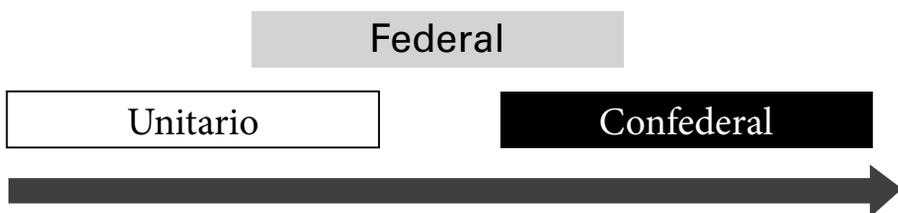
En este sentido, la presentación de la forma de gobierno como un continuo entre los dos polos descritos se debe a que los Estados actuales son entes complejos y, luego de cierto tamaño, no es funcional mantener una unidad fuertemente centralizada sin alguna forma de reparto vertical de competencias, ni tampoco es posible su opuesta en la confederación, es imposible no tener alguna instancia de referencia común (figura 1).

El formato polar deja un espacio intermedio en el que se van produciendo distintas variantes en las formas de Estado, cada una de las cuales estará más o menos cerca de uno u otro extremo y, por lo tanto, con posibilidad de ser calificada como forma unitaria o como una forma confederal.

Con todo, en la frontera entre ambos polos puede pensarse una nueva categoría, lo federal, cuya originalidad consiste en buscar algún grado de equidad entre las partes y el gobierno central. Con ella –y a través de contrapesos institucionales en el poder y en las potestades que se asignan, respectivamente, al gobierno central y las partes– se busca un equilibrio global.

En resumen, la posición que ocupa cada formato en este continuo se vincula con la asignación de poder entre el centro y las partes: la idea de federación es encontrar un equilibrio en el que ninguno de los dos estamentos –nación y provincias– imponga su voluntad de manera absoluta (ver figura 1).

## Figura 1. Continuo de descentralización política: unitario, federal y confederal



Fuente: elaboración propia.

El **segundo eje** de análisis trata de un elemento necesariamente complementario del anterior, que remite a la estructura de articulación entre partes, esencial para mantener en alguna medida la unidad nacional<sup>3</sup>.

Esta articulación también es diferencial en los tres modelos de Estado; en la confederación, tendencialmente, propugna el consenso de las unidades que la integran; en el modelo unitario, por su parte, asigna potestades jerárquicas –aunque sea de “última instancia” – en el ámbito de máxima agregación territorial. En la organización federal, la integración es crucial pues, doctrinariamente, es el camino hacia un equilibrio entre la nación y provincias: lograr que el poder no esté solo en las partes ni solo en el centro, sino que esté compartido, de alguna forma, en un lugar común.

Para alcanzar este objetivo, el entramado institucional de lo federal prevé la interpenetración de ambas instancias a partir de instituciones políticas como, por ejemplo, la cámara territorial (Senado de la Nación) –un ámbito provincial en el poder central– o la Suprema Corte de Justicia –que es un órgano nacional, conformado con acuerdo del Senado– es la encargada de dirimir los conflictos judiciales entre los miembros del pacto federal (nación

3 Hay aquí una articulación de dos conceptos (descentralización / integración) que no refieren al mismo orden; mientras que, como vimos, la descentralización se enfoca desde una perspectiva del poder político, la integración se aborda en el plano organizacional. Las vinculaciones entre ambas dimensiones son importantes, pero no necesariamente unívocas ni directas. En un trabajo en preparación estamos desarrollando *in extenso* el tema.

y provincias)<sup>4</sup>. Pero la interpenetración no solo se produce en el ámbito de las instituciones políticas, también ocurre en el ámbito administrativo.

Para analizar esta dimensión –que es el objetivo central del presente escrito–, trabajaremos con la tradicional clasificación de Cohen y Peterson (1997), quienes definen tres tipos ideales de división vertical de tareas en el Estado: monopolio institucional absoluto, monopolio institucional distribuido y pluralismo institucional.

En el tipo ideal de monopolio institucional absoluto, la función que se pone bajo análisis está reservada para un solo nivel de gobierno. Los ejemplos más emblemáticos de funciones que se desarrollan bajo este tipo ideal refieren a tareas que desarrolla el nivel central en su condición de emergente del poder nacional y, como tal, responsable de algunos elementos básicos de la estatalidad (políticas de defensa, las relaciones exteriores y la política monetaria). Hacemos notar que estamos hablando de la dimensión administrativa; en lo político puede haber una instancia descentralizada que fije directrices estratégicas o presupuestos mínimos, pero la gestión concreta de estos temas precisa ciertos grados de unicidad<sup>5</sup>.

En el caso argentino estos monopolios están descritos literalmente por el artículo 126 de la Constitución: “Las Provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden... acuñar moneda... armar buques de guerra o levantar ejércitos... ni nombrar o recibir agentes extranjeros”.

---

4 Estos dos institutos –Cámara Territorial (Senado de la Nación) y participación de las provincias en la conformación de la Suprema Corte de Justicia (a través del Senado, que con 2/3 debe convalidar candidato seleccionado por la nación)– tienen rango constitucional en la Argentina. Dentro de los institutos de integración, también tiene este rango la Coparticipación Federal de Impuestos.

5 Damos algunos contraejemplos que muestran la dificultad de una gestión descentralizada de estos elementos: monedas o políticas monetarias provinciales, alianzas o enemigos exteriores diferenciados por provincias, ejércitos que con unidades que responden a diferentes mandos provinciales. Los costos en términos de eficiencia, eficacia y efectividad la hacen inviable.

El segundo tipo ideal de Cohen y Peterson –el monopolio institucional distribuido– refiere a una situación en que segmentos perfectamente delimitados de una función son alternativamente gestionados entre el Estado central y las unidades subnacionales. Un ejemplo argentino del monopolio distribuido es el que se ejerce en el Poder Judicial, con rangos de actuación delimitados para los funcionarios de la esfera federal o de la provincial.

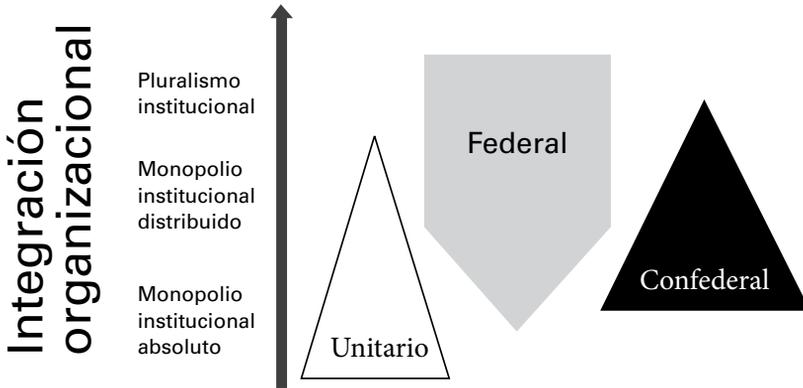
Por último, se dice que hay pluralismo institucional cuando las responsabilidades respecto de determinadas tareas son compartidas por organizaciones, oficinas o burocracias que pertenecen a niveles de gobierno o ámbitos territoriales distintos. Un caso de pluralismo institucional en la Argentina es el de la gestión educativa no universitaria, con programas a cargo de la Nación (como el Fondo de Incentivo Docente), con instituciones de concertación y coordinación (como el Consejo Federal de Educación encargado, entre otras cosas, de fijar los contenidos básicos de la educación primaria y secundaria) y con la responsabilidad de la gestión en los centros escolares casi exclusivamente en manos provinciales (en algunas provincias, hay participación municipal en tareas de extensión y obra pública escolar).

Hilando fino, podría decirse que solo en una confederación los Estados subnacionales podrían desarrollar funciones bajo la lógica de monopolio institucional absoluto. Esto es así porque el orden constitucional –tanto de los países unitarios como de los federales– resguarda para el Estado central el papel de última instancia decisoria, junto con marcos regulatorios (o presupuestos mínimos) y programas destinados a todo el territorio. Así, incluso cuando exista un monopolio subnacional, siempre hay alguna vía por la cual se puede apelar a una autoridad nacional (política, legislativa, administrativa o judicial).

De igual forma, considerado de forma estricta, solo en la forma federal puede haber un monopolio institucional distribuido y, más aún, pluralismo institucional. Esto es así porque en estas instancias existe un cierto equilibrio de poder y potestades de los diferentes niveles de Estado; en el resto de las formas institucionales, la asimetría de poder genera que, aunque sea en última instancia, el ámbito estatal más poderoso pueda utilizar sus recursos

jerárquicos. De forma simétrica, en la organización federal no podrían desplegarse en forma completa monopolios institucionales (figura 2).

## Figura 2. Continuo de integración organizacional: unitario, federal y confederal



Fuente: elaboración propia.

Volvamos a Stewart, el autor que recopiló definiciones y formas de federalismo. En lo relativo a la gestión estatal, y en el marco de una descripción que abarca unos 70 modelos federales, destaca nítidamente los modelos **dual** y **cooperativo** (1984: 51 y 65)<sup>6</sup>. Lo mismo ocurre con otros autores (Menéndez Rexach, 1992: 233; Aja, 2000: 38-9; Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, 2012) que han elegido ambos modelos como parte de un esquema polar (¡otra vez!) que diferencia el grado de colaboración en el ámbito de la gestión.

En el federalismo del **modelo dual**, son pocas las relaciones de gestión entre Estados y las que existen, se promueve una cultura federal que pone el eje en los controles y contrapesos.

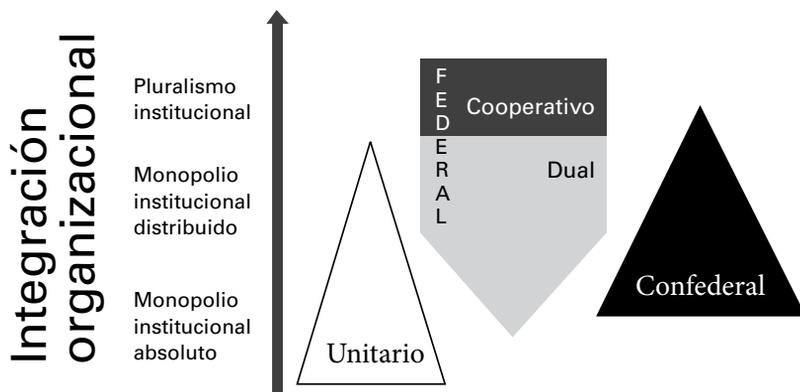
<sup>6</sup> Ambos son los que ocupan mayor espacio (cuatro páginas). Del modelo cooperativo dice que “es, probablemente, el más importante de todos los federalismos definidos en el presente volumen” (Stewart, 1984: 51. Traducción propia).

Así, el grueso de las tareas estatales se realiza sin articulación nación/provincias, y los vínculos que se producen tienden a ser esporádicos, voluntarios y con tendencia a disolverse ante el logro de los objetivos planteados o las eventuales crisis que suelen producirse en el marco del despliegue de una política pública.

En sentido contrario, el **modelo cooperativo** se caracteriza por la tarea conjunta entre nación y provincias, quienes son corresponsables de todo o parte del ciclo de gestión pública –fijación de objetivos, planificación, asignación de recursos, desarrollo de procesos y productos, evaluación y reformulación–. De esta manera, las administraciones y lo nacional y provincial no se hallan separadas, sino combinadas a partir de diferentes formas de articulación.

Estas formas de distribución de competencias y la preeminencia de un modelo u otro caracteriza al modelo de federalismo que podemos encontrar en un país. Cuando predomina la distribución de tipo monopólica, nos encontramos con federalismos que son caracterizados como duales, y cuando nos acercamos al pluralismo institucional puede derivar en un federalismo de tipo cooperativo. En la figura 3 vemos el conjunto partir de los dos ejes de abordaje y el modelo de federalismo.

**Figura 3. Los ejes de abordaje del federalismo**



Fuente: elaboración propia.

Independientemente de las peculiaridades que adopta la forma federal en los distintos países del orbe, se percibe, en mayor o menor medida, una persistente tendencia hacia el modelo cooperativo. Esto es así porque más allá de las diferencias históricas y constitucionales respecto de la distribución de potestades, la creciente complejidad del funcionamiento estatal tiende a crear espacios que deben ser abordados mancomunadamente por las diferentes administraciones públicas de la federación.

La mutación hacia el federalismo cooperativo tuvo sus primeros pasos con la crisis del treinta y la reconfiguración estatal producida para frenarla. Desde entonces, diferentes autores la fueron verificando como una modalidad de gestión de creciente expansión en los países federales (Grodzins, 1966; De Vergottini, 1986: 65; Menéndez Rexach, 1992: 233; Aja, 2000: 38-9; Astarita Bonifacio y Del Cogliano, 2012).

## **FEDERALISMO COOPERATIVO Y HERRAMIENTAS DE COORDINACIÓN**

### **El concepto de coordinación**

Antes de seguir con nuestros razonamientos desde lo político-institucional, hagamos un paneo sobre la forma en que los analistas organizacionales han considerado la coordinación. La coordinación es un concepto complejo vinculado a la manera en que se desarrolla el resto de las funciones organizacionales. Koontz y otros (2012: 24) la considera como “la esencia del arte de administrar, lograr armonía entre los esfuerzos individuales hacia el cumplimiento de las metas de grupo”. Mooney (1982: 93), por su parte, destaca que la coordinación es la “ordenada disposición del esfuerzo... a fin de conseguir la unidad de acción en la persecución de un propósito común. Todos los demás son principios subordinados, a través de los cuales la coordinación opera y se hace efectiva”.

De esta forma, en cualquier colectivo que se reúna con un propósito determinado, se encuentra el principio de coordinación subyacente en el esfuerzo conjunto. Así, el citado autor considera que toda organización tiene básicamente dos objetivos: uno interno y el otro externo. El primero

lo constituye siempre la coordinación –como elemento que mantiene el colectivo–, mientras que el externo es el propósito o interés específico que une al grupo.

Visto desde una perspectiva organizacional, la coordinación aparece como la contracara imprescindible de la división del trabajo. Ahora bien, siguiendo una tradición que se inicia con los llamados “clásicos” de la organización de empresas, el grueso de las tareas de coordinación es realizada a partir de la jerarquía, a partir de asignarle a alguna instancia potestades para fijar el orden y a otra (u otras) la obligación de obedecer.

El desafío ocurre cuando, como en el caso que nos ocupa, se debe desarrollar el concepto de coordinación bajo el supuesto de ausencia de jerarquía, lo que requiere acudir a conceptos, herramientas y dispositivos que permitan lograr el funcionamiento armónico entre partes no vinculadas por autoridad y que, dada la definición de sistema federal (jurisdicciones con autonomía), pueden tener agendas incongruentes.

Este enfoque de coordinación presenta la paradoja desarrollada por Ghymers (2005), en donde en un mismo concepto se restringe el ámbito de libertad y, al mismo tiempo, “se protege su autonomía”, defendiendo la independencia e intereses de las partes durante su interacción.

coordinación será la que trabajaremos en el presente texto, refiriéndonos con ella a acciones de armonización entre partes que no están subordinadas unas a otras. En esta línea, seguiremos la conceptualización de Frese (1972), que la entiende como las acciones requeridas para la armonización de resultados o medidas parciales interdependientes en referencia a la consecución de un objetivo superior.

En esta línea, nuestra definición operativa de coordinación supone la existencia de: a) dos o más organizaciones (administraciones públicas), que b) tienen algún rango de libertad de acción, y c) alguna dimensión de yuxtaposición (territorial, operacional, procesal, de prácticas, de objetivos). Asimismo, se presupone un mínimo de consenso en términos de principios, prioridades u objetivos políticos, lo que está implícito en la

pertenencia a un orden global (la nación) que contiene a todos los miembros del pacto federal.

Es en este marco general que estas organizaciones –con rangos de autonomía, que pertenecen a un orden que los abarca, que tienen algún grado de superposición territorial– han desarrollado acciones de armonización con algún grado de formalidad en lo que hace a productos, procedimientos o prácticas: coordinaron su accionar.

Yendo a las dimensiones de la coordinación entre administraciones estatales, son múltiples las instancias que requieren ser coordinadas. Covarrubias (2018: 194-217) establece las siguientes distinciones, que denomina referentes, entre los que se requiere coordinar la acción de gobierno.

Un **primer referente**, que denomina “institucional”, aborda un aspecto de la coordinación que funciona como un requerimiento para lograr una división eficiente del trabajo y que, en esta clasificación, se ubica dentro de la propia organización como su marco de referencia.

Una **segunda dimensión** refiere a las interacciones que ocurren hacia el interior y entre los distintos sectores de la administración pública, a los que denomina como “sectorial e intersectorial”, respectivamente.

Un **tercer referente** es ubicado en las necesidades de coordinar las relaciones que se producen entre distintos órdenes o niveles de gobierno (central, subnacional, local o municipal) al que denomina “intergubernamental”, y **sobre el que se trabaja en este documento**.

En la **cuarta y quinta**, refiere a las vinculaciones entre la administración pública y **actores** colectivos o individuales de la sociedad, al que denomina “referente social” y “un referente global o internacional”, vinculado con las interacciones de la administración con **organismos multilaterales**.

El tercer tipo de coordinación estatal adquiere una forma particular en un contexto federal, situación que extrema la autonomía de las instancias subnacionales. Citamos al pasar –sin poder profundizar el tema por

razones de espacio— que, en estos casos, asimismo, parece evidente que cualquier política sectorial que se ejecute en el territorio prescindiendo de algún mecanismo de coordinación tiene altísimas probabilidades de tornarse ineficiente (segunda dimensión de Covarrubias).

La coordinación entre administraciones se vuelve clave en la medida en que permite aprovechar las sinergias y ganar márgenes de autonomía, mejorar la eficiencia de las decisiones individuales y contribuir a un mejor entendimiento, así como también a incrementar la capacidad estatal en el proceso de las políticas públicas (Rey, 2013; Serafinoff, 2007; Cao y Vaca, 2017b).

### **Coordinación y federalismo cooperativo**

Nos interesa ver de qué manera la vinculación entre diferentes ámbitos estatales potencia o debilita las capacidades estatales, entendida esta como su aptitud política y organizacional para alcanzar objetivos<sup>7</sup>.

El dispositivo crítico que vincula las relaciones intergubernamentales con las capacidades estatales es la coordinación. Ella implica un trabajo conjunto, lo que no significa que, necesariamente, las partes realicen tareas similares, ni que el poder y las potestades que se asignen sean igualitarios. Se espera que, al alcanzar un grado razonable de coordinación en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, se eviten las inconsistencias, se minimicen las superposiciones y duplicaciones indeseadas y se alcance un efecto sinérgico en las unidades involucradas.

La viabilidad de la coordinación será una función del saldo entre los recursos aplicados —presupuesto, prestigio, capacidad organizacional, tiempo— y los resultados —en términos de poder relativo adquirido, recuperado u

---

7 En Cao y otros (2016: 137 y ss.) dedicamos una sección a realizar un análisis crítico del concepto de capacidades estatales.

obtención de nuevos recursos generados, visibilidad política o la libertad de acción alcanzada— que los actores involucrados alcancen<sup>8</sup>.

Para analizar la forma en que se vinculan las partes en el federalismo cooperativo seguiremos con el abordaje que desarrollamos anteriormente, al estudiar las articulaciones intergubernamentales a partir de los tres formatos estatales: confederal, federal y unitario. Así, al abordar la cuestión, puede deducirse que nuestra aproximación al tema considera la forma de Estado como un determinante crucial, aun reconocido el efecto retorno y la autonomía relativa que puede desplegarse desde la esfera organizacional en relación con ella.

Siguiendo este razonamiento, en la organización unitaria, la vinculación entre las partes estará afectada en mayor o menor medida por un contexto en donde priman las relaciones jerárquicas y procesos de mando/obediencia. En la confederación, por su parte, se desplegarían acciones de colaboración voluntaria, en donde las partes pueden dar por concluida la vinculación en el momento que consideren adecuado. El federalismo dual implicaría una gestión bastante cercana a esta instancia.

En el federalismo cooperativo, por su parte, se emula en el ámbito de la administración lo que describimos en la esfera de la forma estatal (figura 1) hay un equilibrio entre partes. A partir de esta idea, construiremos nuestra definición de coordinación, diferenciándola de dos formas polares y nítidas de la articulación interorganizacional (figura 4):

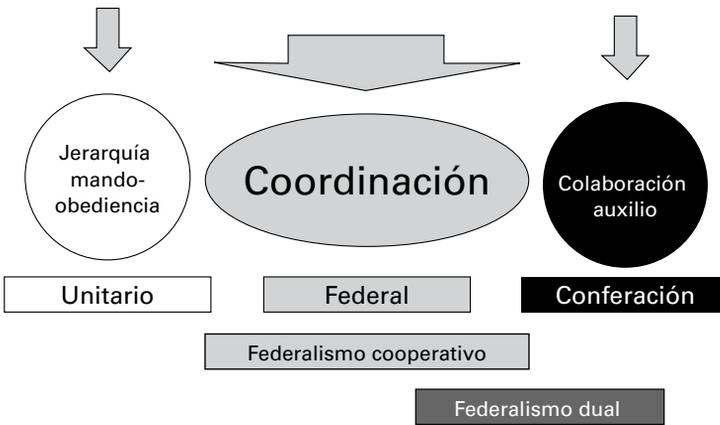
- a) no son relaciones jerárquicas, o sea, ninguna de las partes tiene potestades para, desde su pura autoridad, establecer reglas y dar instrucciones,
- b) no son vinculaciones voluntarias, de las que las organizaciones pueden retirarse sin más.

---

8 Esta idea siempre es resaltada en sus conferencias por Carlos Acuña y Fabián Repetto. El análisis de coordinación que se realiza aquí debe mucho a charlas con ellos y también a Mintzberg (1995: 26 y ss).

En concreto, a los fines de este trabajo, consideraremos como interjurisdiccionales a aquellas relaciones entre diferentes niveles estatales (nación, provincias, municipios, en el caso argentino) que despliegan un dispositivo coordinador –formal o informal– que fija simultáneamente algún grado de obligaciones y autonomía a las partes.

**Figura 4. Trabajo entre diferentes unidades**



Fuente: elaboración propia.

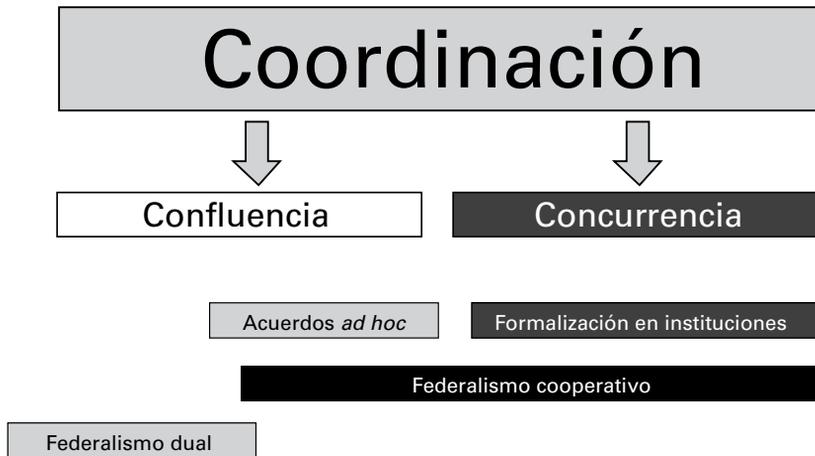
Nos interesa destacar dos modalidades que puede adquirir la coordinación. En primer lugar, hablaremos de “confluencia” cuando las partes participan por el hecho de obtener mejores resultados y no porque su intervención se encuentra normada. En estos casos, se socializa información y se orientan las voluntades de la nación y las provincias en pos de un accionar armónico que conduzca al logro de los objetivos. De esta suerte, se obtiene una ejecución conjunta que entrelaza la acción de cada parte interviniente. Cuando la vinculación entre las partes deriva en acuerdos *ad hoc* que establecen obligaciones y compromisos a cada actor involucrado, podemos decir que hemos superado las formas del federalismo dual y nos adentramos en el reino del federalismo cooperativo.

En segundo lugar, hablaremos de “conurrencia”, lo que implica normar e institucionalizar la toma conjunta de decisiones. Estamos así ante un coejer-

cicio de competencias de tal modo que la acción solo puede ser ejercida de manera conjunta o mancomunada y no podrían los resultados requeridos sin la acción conjunta de las partes. En esta instancia, se rompe el principio de alternatividad que inspira la distribución y asignación de competencias –y que fue clásico en el constitucionalismo federal hasta mediados del siglo XX– y es sustituido por un principio de acción conjunta que exige una actuación agregada como único modo en que puede ser ejercida la competencia<sup>9</sup>.

En suma, diferenciamos instrumentos de dos tipos: pactos bi o multilaterales, que muchas veces toman la forma de acuerdos *ad hoc*, por un lado, y la construcción de normas o instituciones que marcan un grado de madurez superior, por otro (figura 5).

**Figura 5. Confluencia y concurrencia como formas de coordinación**



Fuente: elaboración propia.

9 Sin embargo, en el ámbito de la jurisprudencia, sobrevive la idea de alternatividad de poderes, lo que hace que algunos autores consideren que la concurrencia vista como régimen competencial solo puede ser establecida constitucionalmente con carácter obligatorio y extraordinario. Siguiendo este razonamiento, fuera de la Constitución solo puede ser establecido por mutuo acuerdo sin obligatoriedad para las partes, ya que lo contrario, implicaría ceder competencias y romper con las pautas constitucionales (entre otras consecuencias, esto implica que para tener vigencia lo acordado debe ser aprobado por una ley nacional convalidada por ley/es provincial/es).

Uno tiene la tentación de pensar que lo óptimo es alcanzar los niveles de concurrencia. Sin embargo, Jordana (2002: 31) ha hecho notar la funcionalidad de los llamados “contratos incompletos” que dejan grados de flexibilidad para que las organizaciones participantes puedan reacomodarse a los eventuales cambios contextuales o internos. Excesiva formalización tiende a generar rigideces que siempre corren el riesgo de promover explosiones que hacen colapsar a todo el sistema.

En todo caso, hay consenso en que lo importante es la aceptación de las reglas por todos los actores implicados, independientemente de su grado de formalización, así como a la capacidad colectiva para sancionar a los actores que intentan modificarlas en forma individual, y también penar a los que no sancionan cuando deberían hacerlo (Jordana, 2002: 31).

## Los planos de la coordinación en la Argentina

Un hecho clave del federalismo cooperativo en la Argentina se encuentra en la falta de correspondencia fiscal: mientras que las provincias ejecutan cerca del 50% del gasto (nación + provincias), solo recaudan el 20% del total de ingresos de este conjunto. Esto lleva a que haya diferentes sistemas de redistribución de fondos –transferencias automáticas o presupuestarias<sup>10</sup> desde la nación hacia las provincias, dentro de los cuales nos ocuparemos de aquellos dirigidos a transferir recursos para la gestión de funciones, programas y acciones específicas.

Estas políticas –que vinculan a los poderes ejecutivos de la Nación y de las provincias– 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 despliegan en dos planos<sup>11</sup>:

---

10 Hay algún grado de determinación entre el tipo de transferencia y el tipo de coordinación. No tenemos espacio de tratar el tema aquí.

11 También hay trabajos de coordinación en ámbitos legislativos específicos (comisiones

- Relaciones entre **cuadros de conducción** nacional y provinciales: remiten a las formas de acuerdo y negociación política, que se da entre ejecutivos, en espacios legislativos (comisiones bicamerales y temáticas), en comisiones federales y consejos federales.

Aquí las relaciones son de tipo político y constituyen una herramienta fundamental del gobierno central tanto para incrementar la gobernabilidad nacional como para desplegar programas nacionales a lo largo y ancho del territorio nacional. Como contrapartida, las acciones provinciales en vínculo con oficinas nacionales permiten el acceso a financiamiento además de dotarlas de legitimidad.

- Relaciones **interburocráticas**: remiten a modos y lenguaje técnico que construyen los cuadros administrativos de ambas instancias. Este plano se despliega fundamentalmente en la implementación de programas y proyectos –que pueden o no derivar en actas acuerdos *ad hoc*– y también, según el tipo, en consejos federales.

Aquí las relaciones son de tipo profesional, generalmente con respaldo jurídico y de antecedentes que ambas partes asumen como válido y que dan un respaldo a lo actuado. Estos acuerdos recubren y fortalecen los acuerdos políticos, al dar seguridades con respecto al financiamiento, responsabilidades y objetivos.

Estos dos planos indican que no solo 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. En suma, la cooperación entre niveles de Estado tiene un alto componente técnico, como también cruciales elementos políticos, y buena parte de los problemas ocurren cuando se confunden los roles. Por ejemplo, cuando se utilizan

---

bicamerales y temáticas, bajo lógica parlamentaria), cuyo análisis escapa a los objetivos del presente **trabajo**.

argumentos técnicos para convencer a quienes están detrás de un acuerdo político, o cuando se esgrimen razones políticas para justificar no haber alcanzado estándares técnicos.

La modalidad de trabajo más común es la “bajada” de políticas públicas desde la nación a las provincias: el gobierno federal “mueve primero” (Bonvecchi, 2008), posición que obtienen fundamentalmente a partir de ser los responsables, por lo general, del financiamiento. A partir de él fijan objetivos y en los respectivos diseños, se reservan potestades de control y evaluación.

El segundo movimiento corre a cargo de las provincias, que tienen a su cargo el grueso de la gestión. Como lo ha señalado reiteradamente la literatura, la gestión en el terreno empodera a los actores a cargo, por lo que, de hecho, en el mero desenvolvimiento de los programas se replantean objetivos, se dulcifican las potestades de control y las evaluaciones tienden a hacerse conjuntas.

## **Las instituciones del federalismo cooperativo argentino**

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

- Los consejos federales pueden definirse como instancias formalizadas para la coordinación de políticas públicas entre representantes de nivel nacional y provincial en un marco cooperativo que involucra tanto elementos técnicos como políticos. Los consejos federales resultan espacios muy heterogéneos que, 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 relativos e, incluso, en algunos ámbitos sean utilizados solo 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 (Rey, 2013).

- Los programas de ejecución nación/provincias se dirigen al desarrollo de tópicos que se consideran prioritarios, respondiendo rara vez 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. 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 de caso por caso que excede los alcances de este trabajo.

A modo de ejemplo, veamos a continuación un caso de cada uno.

### **El Consejo Federal de Educación<sup>12</sup>**

En 1971, inmerso en el clima de época mundial tendiente a la descentralización –que, en el caso argentino, implicó el inicio del traspaso de los servicios educativos a provincias–, emergió el Consejo Federal de Educación. La legislación<sup>13</sup> 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 provincias.

Recién con el afianzamiento de la democracia en la segunda mitad de los ochenta, la coordinación federal cobró relevancia. En esta área de política

---

12 Con base en Cao, Rey y Serafinoff (2017).

13 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 n° 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 n° 19.682)

en particular, la sanción de la Ley Federal de Educación (LFE) constituyó un hito a destacar, puesto que además de modificar el marco regulatorio del sistema educativo nacional, al sentar legalmente las funciones de cada integrante jurisdiccional, 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. Como resumen genérico de la literatura especializada, se puede afirmar que la dinámica del CFCE 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 noventa, 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 posneoliberales adquiere mayor legitimidad y tiende a favorecer el acuerdo intergubernamental.

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 continuidades<sup>14</sup>. En su artículo 115, le encarga al gobierno nacional garantizar la integridad del sistema, así como los artículos 79 y 80 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 121).

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 115, inc. a), que delinea de forma más taxativa y amplia que los preexistentes. Como ejemplo de la importancia de la unidad del Sistema Educativo Nacional, en el artículo 113º, referido a su gobierno, la novedad es que queda explícitamente sentado que “el organismo de concertación de la **política educativa nacional**<sup>15</sup> es el Consejo Federal de Educación”.

---

14 La diferencia entre la Ley Federal de Educación (LFE) y la Ley de Educación Nacional (LEN) es notable en cuanto a la expansión de derechos y la protección socioeducativa, pero las responsabilidades formales básicas de cada jurisdicción poseen similitudes.

15 Énfasis nuestro

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 Federal, 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 estos le agrega la participación de dos legisladores representantes por cada una de las comisiones de educación de ambas cámaras legislativas.

El Comité Ejecutivo tampoco varía demasiado, aunque se prevé la posibilidad de convocar al Comité Ejecutivo ampliado. A la Secretaría General se la complementa con nuevas responsabilidades de coordinación e implementación de programas específicos. Se observa, además, su jerarquización dentro de la estructura del ministerio nacional, ya que desde 2002 posee rango de Subsecretaría. 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 establezca para estos casos, cuestión que quedó plasmada en el artículo 118.

Dentro de sus artículos más importantes, se encuentra el artículo 2, que establece que la Asamblea Federal deberá sesionar como mínimo diez (10) veces por año. Otro artículo por destacar es el 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 12 establece que para dictar una resolución se deberá contar, en todos los casos, con la aprobación de tres cuartas partes de todos los miembros de la Asamblea Federal (y que debe 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 mayoría potente.

Esta conformación institucional que adquirió el CFCE 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 CFCE. Esto constituye un doble indicador: por un lado, de la gran influencia del actor nacional en la agenda del CFCE y, por otro, de la trascendencia que el actor nacional le otorgó, 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.

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), pero sin ejercer una preeminencia confrontativa de las posturas provinciales, sino con iniciativas que las tendieron a contener.

Esta comprobación no significa que el CFCE 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 una dominación unilateral.

## **El Programa de Formación para Personas Desocupadas**

Es común que los programas de ejecución nación/provincias se desplieguen a partir de convenios que se utilizan para canalizar relaciones de colaboración con mecanismos contractuales, esto implica que, mediante la instrumentación de un acuerdo de voluntades, se diseñan y se ejecutan acciones de carácter cooperativo. Su legitimidad jurídica no parece generar dudas en la actualidad y la figura cumple los requisitos de un contrato entre iguales<sup>16</sup>.

---

16 En Austria se introdujeron a través de una Ley Complementaria de la Constitución Federal (Ley n° 444/1974), los llamados “contratos de los Estados miembros”, habilitando a la Federación y a los Länder y, a estos entre sí, para concertar acuerdos sobre los asuntos de sus respectivas esferas de acción (Fernández Segado, 2003).

La aplicación de estos programas se aborda desde el enfoque de redes de cooperación interorganizacional, el cual es utilizado por un importante número de autores para focalizar el análisis de las relaciones intergubernamentales (Isuani, 2005a; Stoker, 1989; Fleury, 2002; O'Toole, 1997; Klijn, 1998). Se considera entonces a la red como la trama de relaciones que poseen las instancias intergubernamentales en tanto no conforman relaciones de jerarquía y mantienen acciones combinadas hacia objetivos comunes.

En 2002, el Ministerio de Trabajo de la Nación asumió la ejecución de acciones conjuntas con las provincias argentinas para la implementación del Programa de Formación para Personas Desocupadas. El Programa tenía un componente cuyo objetivo era el de mejorar las condiciones de empleabilidad futura de los beneficiarios, para lo que se elaboró una propuesta de asociación con las provincias, en la que se les otorgaba el papel de proveer la oferta educativa requerida por el componente de capacitación.

Para abordar este trabajo se tomaron las principales características y conclusiones de la gestión del programa que es desarrollado *in extenso* en Isuani (2005b). El abordaje de esta experiencia se considera apropiada para incluir un ejemplo de la ejecución conjunta de acciones y necesidades de coordinación intergubernamental, no solo por la profundidad que alcanzó en su ejecución, sino también por ser uno de los casos mejor documentados en sus detalles de gestión. Es decir, un programa de ayuda social y capacitación a nivel nacional focalizado en un estudio de caso sobre su aplicación en la provincia de Buenos Aires.

En línea con el enfoque planteado por el autor en el análisis, se considera que

la estructuración de una red es aquel proceso que conduce a la conformación de un campo de acción integrado con un conjunto de actores organizacionales independientes, entre quienes se da un proceso de división del trabajo y de coordinación destinado al logro de determinados objetivos de política (Isuani, 2005b).

De esta manera, para implementar el componente de capacitación en la provincia de Buenos Aires, se conformó un campo de acción con una doble dimensión, intergubernamental, que incluyó organizaciones de diversos niveles del Estado (nacional, provincial y municipal, aunque esta última no participara en la firma de los convenios con las instancias anteriores) y una dimensión intersectorial con la participación de diferentes sectores de la política como los de trabajo, educación y desarrollo social.

El plan original fue diseñado en el marco de una profunda crisis económica y social y consistió en una transferencia monetaria mensual que el gobierno nacional otorgaba a jefes y jefas de hogar desocupados, para lo cual, se requería, a cambio del dinero, una contraprestación de tipo laboral, a la que posteriormente se le adiciona la posibilidad de que fuese también una contraprestación formativa. El componente de capacitación de la contraprestación formativa tenía por objeto permitir que los beneficiarios culminaran la educación básica y media a través de los establecimientos educativos estatales dependientes de los gobiernos provinciales con financiamiento directamente del Ministerio de Trabajo, así como brindar aprendizajes conducentes a mejorar sus capacidades laborales. El acuerdo de acción conjunta se formalizó mediante la firma de convenios con cada una de las provincias que adhirieron al programa.

En el caso del convenio firmado con la provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Trabajo de la Nación asumió el compromiso de transferir una suma de dinero a cada establecimiento educativo involucrado, la cual estaba destinada a la adquisición de equipamiento e insumos para el dictado de los cursos. La provincia, por su parte, quedó encargada de desarrollar la oferta educativa y de realizar el seguimiento de la implementación de la capacitación.

El análisis sobre la experiencia reveló que la implementación conjunta del componente de capacitación dio lugar a una serie de oportunidades para los actores que fue subutilizada en la obtención del rédito que pudieron sacar individual y colectivamente. El proceso de estructuración de la red intergubernamental dio lugar a factores internos y externos que cuestionaron su desempeño y, por lo tanto, su capacidad para convertirse en una práctica inteligente.

Entre los condicionantes internos están los problemas burocráticos y las debilidades operativas que presentaban los organismos involucrados que afectaron el cumplimiento de los compromisos asumidos individualmente y de aquellos que requerían de la cooperación interorganizacional. Por su parte, las inercias organizacionales mantuvieron en los actores una visión individual que impidió lograr una acción integral y de conjunto favorable a la cooperación.

Por otro lado, el compromiso con el programa por parte de los involucrados fue dispar, lo que se tradujo en un espacio de acción colectiva inestable. En cuanto a la división del trabajo entre jurisdicciones, el autor menciona que no fue completa, ya que, si bien se sumó la participación de los municipios, fueron actores que no participaron de la firma de los convenios y, por lo tanto, su integración fue parcial. Este punto es importante, ya que fueron los municipios quienes controlaban la demanda educativa, lo que debilitó la coordinación hacia el conjunto de la red. A esta situación, se agregó la ausencia de una estrategia integral destinada a crear un sistema de información y de comunicación entre los actores involucrados, lo que tuvo un impacto negativo dentro y fuera de la red.

En cuanto a los condicionantes externos, se destacan los vinculados al plano institucional, ya que en el esquema federal de gobierno las jurisdicciones mantuvieron una actitud de exceso de celo en su autonomía, al punto de dificultar la colaboración. Así, los distintos niveles participantes se mostraron reacios a la acción conjunta sobre aquellos asuntos que consideraban propios.

Por otra parte, se destaca entre los condicionantes al aspecto político de la relación con los municipios, en el entendimiento que la falta de afinidad política entre estos y otras instancias (nacionales o provinciales) entorpecieron la acción común. Otro condicionante se observó en la preferencia de los municipios por el otorgamiento a los beneficiarios de la contraprestación laboral (desarrollando tareas para el municipio), por sobre la de formación, ya que esta última los excluía de participar como mano de obra adicional a la propia del municipio.

A modo de síntesis y sobre la base de las enseñanzas extraídas por el autor sobre la experiencia analizada, se destacan las siguientes consideraciones:

- Las redes intergubernamentales deben incluir a la totalidad de los actores relevantes, es decir, aquellos que controlan recursos claves para lograr los objetivos de política que la red pretende alcanzar y generar los incentivos que estimulen su adhesión y compromiso.
- Las relaciones intergubernamentales basadas en redes requieren evaluar las capacidades operativas de los actores involucrados para cumplir con sus objetivos. No basta firmar acuerdos sobre objetivos compartidos y voluntades de cooperación, su desempeño guarda relación directa con la capacidad y la calidad operativa de sus integrantes.
- La puesta en marcha de redes intergubernamentales requiere de un avance escalonado, ya que la articulación de organizaciones diversas no produce resultados instantáneos. Estas redes reúnen actores de diferentes niveles del Estado y dedicados a políticas sectoriales diversas, por lo que requieren procesos graduales de acoplamiento entre visiones, expectativas, tecnologías, estructuras y contextos diferentes.
- La conformación de un espacio de acción colectivo a partir de un conjunto de organizaciones diversas demanda un esfuerzo por incrementar la identidad de dicho espacio, con el objeto de cohesionar a las partes y evitar que estas primen sobre el conjunto.
- Lograr los puntos mencionados requiere de una instancia de gestión del conjunto, de un esquema de acción que tenga al todo como preocupación y al logro de sus objetivos como compromiso.

### **A modo de conclusión**

Describimos en el presente trabajo las tres formas clásicas de distribución vertical del poder político institucional –unitaria, confederal y federal– remarcando el carácter híbrido de esta última forma, una suerte de equilibrio estructural entre instancias centralizadas y descentralizadas.

Este análisis puede, de alguna manera, homologarse a otro paralelo a desarrollarse en el ámbito administrativo, en donde pueden pensarse relaciones intergubernamentales típicas para las tres formas de Estado que serían, respectivamente: jerárquica, colaboración voluntaria y coordinación.

Centrándonos en el modelo federal, vemos que, tal como ocurrió en todos los países que tomaron esta forma estatal, el modelo fundacional del federalismo argentino, establecido por la Constitución de 1853, remitió a un **modelo dual**. De separación tajante de incumbencias y colaboración esporádica y de bajo nivel de institucionalización.

Esto implicó que lo fundamental del federalismo discurriera alrededor de una serie de normas que dividen potestades, un instituto de contrapeso y control en manos de las provincias (Senado de la Nación) y otro que trata los casos conflictivos (Suprema Corte de Justicia).

En las últimas décadas, e igualmente como parte de un proceso de resonancias universales, en nuestro país se observa una creciente presencia de formas **cooperativas** en el ámbito de la administración. En este nuevo escenario, las tareas nación/provincias tienen una creciente interrelación alrededor de arreglos institucionales que organizan los distintos equilibrios de poder y gestión. Estos son considerados vitales para elevar la capacidad política y administrativa de la estatalidad del país.

En cuanto a sus características, diferenciamos dos formas: una de tipo más *ad hoc*, referente a cada programa (actas acuerdos) y otra que lleva a una visión más holística que toma la forma de consejos federales. En la figura 6, a modo de resumen final, presentamos los contenidos específicos de esta arquitectura institucional.

**Figura 6. Arquitectura institucional**

MODELO DUAL	ELEMENTOS QUE SE INCORPORAN O REFORMULAN EN EL MODELO COOPERATIVO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clara división de funciones en la Constitución Nacional y leyes nacionales</li> <li>• La división de funciones asigna a las partes elementos básicos de la estatalidad: estructura que exprese institucionalmente lo político, recaudación, justicia, seguridad</li> <li>• Senado de la Nación: forma de controlar que no se avanzará sobre potestades administrativas provinciales.</li> <li>• Corte Suprema de Justicia de la Nación: establece pautas o normas en caso de conflicto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pactos federales</li> <li>• Consejos federales</li> <li>• Actas acuerdos en donde: <ul style="list-style-type: none"> <li>La Nación, para cada política pública, se reserva: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridad para fijar agenda</li> <li>• Potestades de control, evaluación y acceso a información</li> <li>• Capacidad para hacer cumplir acuerdos.</li> <li>• Capacidad punitiva ante desvíos (hasta intervención sectorial)</li> </ul> </li> <li>Las provincias, para cada política pública, se reservan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho de iniciativa y a estar informada</li> <li>• Participar del diseño y agenda</li> <li>• Aprobación colectiva, con casos de mayorías especiales (hasta veto)</li> <li>• Capacidad de hacer cumplir acuerdos</li> <li>• Capacidad punitiva ante desvíos (mecanismos en el Senado y la Corte Suprema)</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Quien ha seguido lo dicho hasta aquí y tiene alguna experiencia en gestión estatal, puede ser que piense que hay un abismo entre la complejidad de los conceptos e instrumentos de coordinación que venimos describiendo y la capacidad de los actores que deberían aprehenderlos en la realidad concreta.

Nos referimos a limitantes en unidades estatales poco o nada preparadas para el trabajo conjunto –desde la cultura, los dispositivos y estructuras organizacionales– hasta los niveles de informalidad y tendencia al incumplimiento de acuerdos, pasando por la inestabilidad que se generan en los programas y acciones en virtud de ciclos electorales o crisis sectoriales o globales.

Puede parecer paradójal, entonces, que hacia el final de un texto que describe tantas aristas, se termine recomendando la máxima simplicidad y homogeneidad posible en el diseño de ámbitos de coordinación. Que reconozca que habrá algún grado de errores y problemas, pero que un diseño excesivamente comprensivo puede hacer que toda la estructura no pueda ponerse en funcionamiento. Acuerdos basados en limitaciones a las partes o un celo excesivo en obtener ventajas individuales, suelen decantar en un aprovechamiento subóptimo de los beneficios de la acción común.

En todo caso, y como ya dijimos, cualquier política que se ejecute en el territorio prescindiendo de algún mecanismo de coordinación implicará un uso subóptimo de las capacidades estatales. Y si bien es imposible vaticinar los signos de los tiempos que se avecinan, nadie duda que serán épocas tormentosas, por lo que habrá que encontrar la forma de apropiarse de este dichoso mecanismo para no desperdiciar recursos políticos, organizacionales y presupuestarios

## Bibliografía

- Abal Medina, J. M. y Cao, H. (2012). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Aja, M. (2000). Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico. *Revista de Occidente*, 229.
- Astarita, M.; Bonifacio, S. y Cogliano, N. del (2012). Relaciones intergubernamentales (RIGs) en la administración pública argentina”. En J. M. Abal Medina y H. Cao. *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.

- Bonvecchi, A. (2008). Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 48.
- Cao, H.; Laguado, A. y Rey, M. (2016). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la administración pública argentina (1958-2015)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cao, H.; Rey, M. y Serafinoff, V. (2017). “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”. *Administración Pública y Gestión Estatal*, 27(16).
- Cao, H. y Vaca, Á. (2017a). “Instituciones federales y orden político”. Documento de Trabajo CIAP, 9(1). Serie Federalismo y Administración Pública.
- (2017b). Administración pública y federalismo cooperativo. Documento de Trabajo CIAP, 9(2). Serie Federalismo y Administración Pública.
- Cohen, J. y Peterson, S. (1997). *Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance*. Cambridge: Universidad de Harvard. Recuperado de <<https://searchworks.stanford.edu/view/3817652>>.
- Covarrubias Moreno, O. (2007). ¿Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo? Trabajo presentado en el XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública? Caracas, Venezuela.
- Corwin, E. (1950). The passing of Dual Federalism. *Virginia Law Review*, 36. Recuperado de <[https://archive.org/stream/essaysinconstitu00mcl/essaysinconstitu00mcl\\_djvu.txt](https://archive.org/stream/essaysinconstitu00mcl/essaysinconstitu00mcl_djvu.txt)>.
- Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.

- Fernández Segado, F. (2003). *El federalismo en América Latina*. Recuperado de <<http://documents.mx/documents/el-federalismo-en-america-latina-francisco-fernandez-segado.html>>.
- Fleury S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de políticas. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12-13, 221-247.
- Frese, E. (1972). *Fundamentos de la organización*. Wiesbaden: RFA.
- Frías, P. (1988). *El proceso federal argentino*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/899/15.pdf>.
- Ghymsers, C. (2005). *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. El método Redima para salir del dilema del prisionero*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Grodzins, M. (1966). *The American System. A New View of Government in the United States*. Chicago: Rand MacNally.
- Isuani, F. (2005a). Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- (2005b). *El caso del componente de formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003)*. Estudio realizado para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Recuperado de <[https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gesti%C3%B3n-intergubernamental-de-programas-sociales-El-caso-del-componente-de-formaci%C3%B3n-del-Plan-Jefes-y-Jefas-de-Hogar-en-la-Provincia-de-Buenos-Aires-\(Argentina-2002-2003\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gesti%C3%B3n-intergubernamental-de-programas-sociales-El-caso-del-componente-de-formaci%C3%B3n-del-Plan-Jefes-y-Jefas-de-Hogar-en-la-Provincia-de-Buenos-Aires-(Argentina-2002-2003).pdf)>.
- (2007). Capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas públicas. Trabajo presentado en el IV Congreso de Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

- Jordana, J. (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Casos de Argentina y Bolivia*, Washington: BID.
- Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview [Redes de políticas públicas: una visión general]. En W. J. M. Kickert y J. F. Koppenjan (Eds.) (1998). *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Koontz, H.; Weihrich, H. y Cannice, M. (2012). *Administración. Una perspectiva global y empresarial*, México D. F.: McGraw-Hill - Interamericana Editores.
- Manganiello, E. y Bregazzi, V. (1968). *Política educacional*. Buenos Aires: Librería del Colegio Buenos Aires.
- Menéndez Rexach, Á. (1992). Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico. *Documentación Administrativa*, 230-231.
- Mintzberg, H. (1995). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel: Barcelona.
- Mooney, J. (1982). Los principios de la organización. En W. Dwigth. *Administración pública*. México D. F.: Trillas.
- O'Toole, J. Jr. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 1997, 57(1).
- Oszlak, O. (1988). El Estado nacional en el interior. Significación e impactos. *Administración Pública y Sociedad*, 3.
- Quintana S. (1988). La garantía del principio federal en la Constitución Argentina. en “*Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio*” México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. Recuperado de <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/641/1.pdf>>.

- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 55.
- Serafinoff, V. (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, Canadá.
- Stewart, W. H. (1984). *Concepts of Federalism*. Boston: Boston University Press of American Books.
- Stoker, P. (1993). Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. En L. Aguilar Villanueva. *La implementación de las políticas*. México D.F.: Porrúa.
- Vergottini, G. de (1986). La distribución territorial del poder político. *Revista Vasca de Administración Pública*, 16.