

Relaciones intergubernamentales en Argentina. Factores explicativos de la articulación de políticas.

Rey Maximiliano.

Cita:

Rey Maximiliano (2010). *Relaciones intergubernamentales en Argentina. Factores explicativos de la articulación de políticas*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/120>

Relaciones intergubernamentales en Argentina. Factores explicativos de la articulación de políticas

✉ Maximiliano Rey

UBA-UNSAM
maxirey@hotmail.com

Área Temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

¿Qué factores explican la diversidad en la performance de la coordinación intergubernamental en los sectores educación, salud y ambiente? Argentina ha vivido gran parte de la última década con la mayoría de los gobiernos provinciales del mismo color partidario que el gobierno nacional. Sin embargo, las relaciones entre estos han sido dispares en distintos sectores de políticas. Esta variación, obliga a colocar la lupa en otro tipo de distinciones que la partidaria. Entre ellas, el diseño institucional, así como las características de los proyectos y funcionarios nacionales que llevan a cabo la gestión en cada sector.

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

1. Introducción

Sin prisa pero sin pausa desde hace unas breves décadas, las temáticas relacionadas con la existencia de diferentes niveles jurisdiccionales han ido adquiriendo cada vez mayor visibilidad, tanto dentro del ámbito académico como en el plano más general del debate político latinoamericano, en general, y argentino, en particular.

La recuperación democrática, con su énfasis en la limitación de los márgenes de discrecionalidad de los dirigentes públicos, fue un primer hecho que favoreció el reverdecer de las ideas asociadas al federalismo, en su concepción tradicional tendiente a la división del poder político.

Paralelamente, el avance del debate teórico, principalmente en las sedes académicas más prestigiadas mundialmente y luego en diferentes rincones del planeta, comenzaba a descongelar las ideas cristalizadas por Riker (1964, 1975) en torno a que el federalismo no poseía gran relevancia teórica a la hora de explicar el funcionamiento de los sistemas de gobierno.

Más tardíamente, en la agenda política argentina también cobraron fuerza las ideas descentralizadoras. Como consecuencia de su implementación en el marco de la reforma del estado de fines del siglo pasado -aunque reconocen orígenes e impulsores más tempranos, de diversas concepciones teóricas y políticas-, un nuevo *issue* surgió, en torno a las competencias y articulaciones entre los diversos actores a que daban lugar las medidas de descentralización.

En conjunto, estos hechos generaron cierto florecimiento del interés que desde la academia se le otorgaba a los fenómenos políticos en los cuales operan actores gubernamentales de diferentes niveles jurisdiccionales. De igual forma, la práctica política bajo los nuevos escenarios conformados por estas características federales y descentralizadas, nutrió de cuestiones nuevas a la indagación teórica.

Más allá de la diversidad de problemáticas, enfoques y derivas, en términos generales la cuestión subyacente es la dificultad de lograr genuinas acciones coincidentes en un sistema federal descentralizado, la cual encuentra su origen en la propia naturaleza de tal sistema. Esto es, al estar compuesto por un conjunto de actores autónomos, con ideas e intereses no necesariamente concurrentes, existe la posibilidad de que no se pongan de acuerdo en lo atinente a las políticas públicas a desarrollar.

Históricamente en Argentina, en el terreno de la asignación de competencias para llevar a cabo las políticas públicas existió lo que Riker (1975) llama federalismo centralizado: una situación en la cual el gobierno nacional ejerce control sobre las unidades subnacionales (Jordana 2002:28). Esta situación tradicional se fue modificando en las últimas décadas, tras los procesos de democratización y descentralización, en función de los cuales las jurisdicciones subnacionales han adquirido mayor importancia.

Dicho ello, es inmediatamente necesario aclarar que este incremento de la relevancia subnacional asociada a las prerrogativas para desarrollar sus propias políticas en sus campos de incumbencia, no supone la inexistencia de competencias del Estado nacional (el cual continúa poseyendo gran rol dentro del sistema de gobierno argentino) ni de tareas concurrentes.

En consecuencia, para que realmente exista una federación como tal, y no una colección de provincias inconexas y/o una autoridad central desconectada de la realidad del conjunto, es indispensable cierto grado de acuerdo entre las diferentes jurisdicciones.

A su vez, ya no en términos de la distribución institucional de competencias, sino en el aspecto político, algunas opiniones sostienen la existencia de un histórico péndulo político, de extremo centralista durante gobiernos peronistas (y extremo periférico durante gobiernos de signo diferente), por el cual la posición dominante que logra el gobierno nacional le posibilita implementar políticas sin el acuerdo de las provincias.

Los elementos enunciados en los últimos dos párrafos explican la trascendencia que en un sistema federal descentralizado posee este tipo de problemáticas, que puede adquirir dos caras diferentes:

- por un lado, debido a que al mismo tiempo que las jurisdicciones son soberanas también son

interdependientes, en una situación en la cual no se arribe a cierto entendimiento se lesiona la capacidad de gobierno del sistema federal;

- por otro lado, dada la potencia que puede adquirir el gobierno nacional en épocas de gobierno unificado, es probable que obtenga la capacidad para sojuzgar a las jurisdicciones subnacionales, desvirtuando de tal manera la naturaleza del sistema federal de gobierno.

Esta descripción de las situaciones problemáticas latentes a que da lugar un federalismo descentralizado como el existente en Argentina constituye el marco sobre el cual se inscribe la investigación que presenta esta ponencia, puesto que el tema puntual que aborda cae dentro de la cuestión general de la articulación entre los gobiernos de la nación y las provincias,

Estos dilemas presentados pueden ser efectivamente considerados como tales o no por una sociedad dada. En Argentina, estas cuestiones no emergieron históricamente a la luz pública de esa manera, dada tal vez la centralización ya mencionada. Sin embargo, debido a diferentes factores entre los cuales talla con fuerza el desarrollo de políticas de descentralización, la cuestión de la relación entre los actores de diferentes jurisdicciones ha ido lentamente preocupando a los sectores encargados de la dirección del Estado, y de tal modo se han ido erigiendo una serie de instituciones pensadas como ámbitos de encuentro entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional (adicionales al tradicional papel federal del Poder Legislativo), tendientes a generar consenso para la coordinación de políticas públicas. A cada una de estas se les asignó el nombre formal de Consejo Federal de (el sector de políticas a que atendiera).

Los actores que busca articular cada consejo federal son principalmente las máximas autoridades nacionales y provinciales de cada sector, aunque la mayoría de los consejos también cuentan con algún espacio para representantes de actores sociales.

El nacimiento del primer consejo federal, el de la Energía Eléctrica, se remonta a 1960. Posteriormente se fueron creando otros consejos federales en diversos sectores de políticas, principalmente en la medida en que las jurisdicciones subnacionales iban adquiriendo funciones en el respectivo sector.

Sin embargo, al no existir una normativa ni un criterio en común, cada consejo federal adopta las formas y el funcionamiento que le otorga la realidad del sector de política al que pertenece. La estructura de los consejos también adquiere características propias según cada sector, aunque es pertinente notar que en la mayoría de los casos la correspondiente agencia del gobierno nacional tiene gran incumbencia en la pauta organizacional. En lo referido a sus funciones, se verifica un amplio margen de variación entre los consejos: el asesoramiento al gobierno nacional o provincial, la evaluación de políticas, la distribución de fondos coparticipables, la promoción y asistencia a las provincias a fin de crear organismos especializados en temas específicos, entre otras (ver Serafinoff, 2007).

En resumen, al decir de Palanza (2002:7), los marcos legales que los amparan no tienen conexión explícita y no existen canales formales que los vinculen entre sí (de manera que no existe vinculación entre los consejos, ni articulación de las acciones llevadas adelante).

Adicionalmente, cabe mencionar aquí que cada uno de los diversos sectores de políticas posee su propia especificidad en una serie de dimensiones, entre las cuales se puede contar a las reglas que pautan lo relacionado con la distribución de tareas, recursos, derechos y obligaciones entre los estados subnacionales y la nación. Y obviamente que más allá de algún grado de homogeneidad política que demuestran los gobiernos, los actores del mismo gobierno pero de diferentes sectores adquieren características variables. De allí que estas pueden variar ampliamente entre un sector de políticas y otro.

En consecuencia, es factible que la actividad de estos espacios pueda ser dispar y arrojar resultados diversos. Entre estos, se puede especular desde casos en donde se lograra alcanzar con éxito la tarea de articulación, hasta otros en que no se produjeran acuerdos significativos, quedando en medio situaciones en las cuales los acuerdos alcanzados sean la concreción de las intenciones de los actores de un nivel jurisdiccional antes que la consecuencia de un consenso federal.

Partiendo de estas consideraciones, este trabajo de investigación indagó las relaciones intergubernamentales experimentadas en tres sectores de políticas públicas, centrándose en los tipos

y temáticas de los acuerdos logrados.

Concretamente, el objetivo general fue estudiar las relaciones entre las provincias y el estado nacional en el seno de los consejos federales y el modo en que estos últimos funcionaron como instancias de articulación interjurisdiccional de políticas públicas, durante períodos de los dos últimos turnos gubernamentales (los encabezados por Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, respectivamente).

2.- Fuentes y resultados de los procesos de políticas federales.

La perspectiva teórica general propuesta en esta ponencia se inscribe en diferentes vertientes de la ciencia política, como son las investigaciones sobre cooperación en gobiernos multinivel y federalismo, sobre distintas formas de diseño institucional y procesos políticos, así como también de la bibliografía sobre políticas públicas.

La temática aquí presentada es parte de un asunto más amplio al que se puede denominar la cuestión federal argentina. Por ello es importante contextualizar el recorte analítico utilizado dentro de la amplia bibliografía elaborada sobre dicho tópico, el cual posteriormente permite que se lo complemente con otros desarrollos conceptuales (relaciones intergubernamentales, institucionalismo, comunidades de políticas, etc.), de modo de abordar el fenómeno estudiado de forma teórica y empírica sistemática.

A pesar de que existe una vasta literatura sobre el concepto federalismo, no pareciera existir un acuerdo sobre una definición definitiva del mismo. Un reconocido teórico del tema como Elazar (1987:15) sostiene que el concepto de federalismo es parte de la terminología clásica de la ciencia política y que como tal adquirió gran amplitud, al punto de haberse vuelto dificultoso elaborar un claro corte analítico, más allá de las variaciones empíricas.

Por ende, para el tema aquí abordado es suficiente con la siguiente afirmación: la asunción, por parte de una comunidad política, de un sistema federal de gobierno conlleva la división del Estado en diferentes niveles jurisdiccionales, cada uno de los cuales posee la garantía de cierto grado de autonomía, lo cual en determinados circunstancias puede generar incongruencia entre las preferencias de ambos niveles jurisdiccionales, haciéndose necesario en consecuencia instancias de coordinación de políticas.

Partiendo de esta situación, el enfoque construido hace converger dos debates existentes en la ciencia política actual.

En el primer caso, al entender que la estructura federal de gobierno puede generar conflictos entre sus actores, las posturas encontradas en la literatura disienten sobre cuál es el actor jurisdiccional beneficiado del juego federal argentino.

Por un lado, varias opiniones aseguran que la nación se lleva todos los gananciales: el gobierno nacional mantiene los resortes de poder más importantes, que le permite disciplinar a los gobiernos provinciales y así controlar lo sustancial de las políticas públicas (para un ejemplo basado en el origen del federalismo argentino, ver Gibson y Falletti, 2007); mientras por otro lado, diferentes autores dudan de esta supuesta fortaleza nacional, sobre la base de que el federalismo electoral más la descentralización puso en la mano de los gobiernos provinciales herramientas que les otorgan cierta capacidad de eludir la injerencia del poder central, condicionando de tal modo las iniciativas nacionales del mismo (ver, por ejemplo, Alonso y Repetto, 2004:13,14).

El segundo debate (que en la literatura política excede la aplicación al federalismo) está atado al primero por el lado de las causas. Vale decir, atiende a la pregunta por el origen del sesgo a favor de alguno de los actores, en este caso, del federalismo.

De una parte, se encuentran opiniones tendientes a observar a las instituciones como la variable que explican el resultado, mientras que de otra parte se argumenta que las variables contextuales son las relevantes.

En términos generales, los distintos tipos de neoinstitucionalismos afirman que en orden a aumentar los parámetros con los cuales manejarse, en toda sociedad existe un conjunto de

instituciones (Hall y Taylor, 1996; Peters, 2003). Este brinda una serie de constricciones e incentivos al comportamiento de los actores. Así, el juego político que define a las políticas públicas se desarrolla dentro de un marco institucional dado que, al comunicar a los diversos sujetos sociales, tamiza las relaciones que se entablan y deja su traza en el resultado de éstas.

Existen diferentes tipos de instituciones. Si bien muchos estudios se centran en aquellas del plano político partidario, aquí se sostiene que no solamente es posible comprenderlas de tal forma, sino que hay una serie de niveles de reglas (empezando por las constitucionales hasta los reglamentos de las agencias gubernamentales), entre los cuales se encuentran las pautas que dan forma a cada sector de políticas (que incluyen a los consejos federales).

En resumen, se puede afirmar que existen instituciones de índole intergubernamental en tres dimensiones: a) política; b) fiscal; c) administrativa.

Retomando el hilo del último debate presentado, la postura que se diferencia de la perspectiva institucional recién descrita hace hincapié en los factores contextuales.

Una primera línea de investigación diferenciada del tradicional estudio del federalismo surgió con fuerza en Estados Unidos hacia la década del setenta del siglo pasado, la cual designaba los fenómenos a estudiar como Relaciones Intergubernamentales (RIG). Uno de los elementos involucrados en la disputa terminológica entre el federalismo y las RIG, según sostiene Elazar (1987:14), “fue el comienzo del estudio serio del sistema de administración federal, separadamente de las dimensiones legales y constitucionales del federalismo”. Esta característica queda de manifiesto en el ya clásico libro de Wright (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*¹, en el cual se aboca a analizar las relaciones cotidianas entre los funcionarios de diversas jurisdicciones, en orden a la realización de políticas públicas.

Esta se advierte claramente cuando el mismo Wright (1997:72) señala la separación del enfoque de RIG frente al del federalismo, hecho que queda patentizado cuando presenta los rasgos característicos del primero: 1) el número y la variedad de las unidades gubernamentales; 2) el número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen; 3) la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios; 4) la importancia de las acciones y actitudes de los funcionarios; y 5) la preocupación por cuestiones de política financiera.

Es interesante retener, en primer lugar, que el enfoque de RIG, y refleja el papel de las burocracias públicas, de la política estatal y local y de las políticas públicas. Vale decir, las preocupaciones de quienes estudian desde esta perspectiva “coinciden más de cerca en el campo de la administración que en los campos legislativos, ejecutivo o judicial” (Wright, 1997:84).

El segundo punto a destacar de este esquema de RIG, es tal vez el más importante para este acápite: las relaciones interjurisdiccionales tienen lugar entre funcionarios públicos, no solo entre gobiernos. O como afirma Wright (1997:75) en el contexto del estudio de sus conductas: “estrictamente hablando, no existen relaciones entre gobiernos; sólo hay relaciones entre funcionarios que gobiernan diferentes unidades”.

A partir de estas tres cuestiones abordadas por el enfoque de RIG se puede realizar una construcción analítica enfocada hacia los lazos de identificación o líneas de *accountability* entre los diferentes actores participantes del juego federal, entendidas como elemento facilitador de la cooperación.

Si bien algunos autores del debate federal toman como ejemplo de “*agency-based variables*” cuestiones como el liderazgo o la *performance* de determinados actores (ver Samuels y Mainwaring, 2004:90), los teóricos dedicados a políticas públicas se centran en cuestiones relativas a las características que emparentan a determinados funcionarios políticos con sus iguales de otros niveles gubernamentales, como ser sus trayectorias, sus formaciones académicas o profesionales, sus rasgos políticos o ideológicos, etc. La literatura que da forma a estas ideas es amplia y de gran variedad, por lo cual a los efectos de esta presentación, valga hacer referencia a los siguientes conceptos: relación entre técnicos y políticos, “comunidades epistémicas”, “comunidades o redes de políticas”, “subgobiernos”.

¹ La primera edición en inglés de este libro fue en 1978.

En general, la utilización de estas diversas construcciones teóricas hace hincapié en que compartir interpretaciones y la presencia de convenciones comunes facilita la confianza, y que por ende cuanto mayor sea el tejido asociativo de ciertas comunidades (profesionales, políticas, etc.), mayor será su aporte a la coordinación entre niveles.

Hecho este recorrido sobre las corrientes que informan este marco teórico, he aquí un resumen de las cuestiones relevantes para el mismo.

Existen diferentes tradiciones teóricas que abordan la cuestión de las configuraciones de gobierno, dentro de las cuales se encuentran perspectivas diversas sobre la explicación de la forma que adquieren las políticas públicas. Englobando todos los autores, surgen dos tipos de variables, las institucionales y las contextuales. Algunos autores colocan el énfasis argumental en las primeras, otros lo hacen en las segundas, y muchos en la articulación teórica de ambas. Estos aducen que si bien tradicionalmente la toma de decisiones en la dimensión federal de un área de política se realizaba en forma de instrucciones, ordenes –por parte del gobierno central- y vetos -si había actores subnacionales con capacidad de ejercerlos-, en la actualidad, la emergencia de nuevos patrones de conducir los asuntos de gobierno produjo cierto relajamiento de las relaciones de jerarquía y autoridad, y por ende tienden hacia decisiones más negociadas, que pueden generar resultados crecientemente consensuales. Esta situación de gobernanza no necesariamente se asienta en la informalidad. Se pueden conformar con reglas y ámbitos de interacción que favorezcan un relativo equilibrio y establezcan cierta comunidad de ideas e intereses entre los actores participantes, que puede partir tanto de la responsabilización partidaria como de ligazones de índoles profesional, lo cual no supone homogeneidad absoluta ni falta de conflictos (Peters y Pierre, 2004; Gutierrez, 2006:36-43).

Si bien este último relato conceptual consensualista es tentador, la existencia de desequilibrios (las perspectivas antes mencionadas respecto a ganadores de uno u otro nivel van en ese sentido) también forma parte de las posibilidades empíricas que este marco conceptual describe, de modo de dar sustento analítico a la pesquisa fáctica descrita en lo que sigue.

Luego de este repaso, sólo queda presentar de qué manera las ideas que de ellos surgen fueron adaptadas y utilizadas en esta ponencia presenta.

Surgen claramente dos conjuntos de variables a relevar: A) el diseño institucional de cada área de política, y B) los lazos que puedan vincular a funcionarios de los diferentes niveles jurisdiccionales.

A) Por tal se entiende el conjunto integrado tanto por la “asignación de autoridad” como por la “adjudicación financiera” a cada jurisdicción.

Teniendo presente que el federalismo argentino dota de autoridades propias a las provincias (dimensión política), por la primera se significa la distribución de competencias “administrativas” en un área de política determinada. Se entiende que el poder de nómina, de despido y de desarrollar políticas propias es un recurso central en este juego.

Por la segunda se hace referencia a los recursos financieros con que cuentan los actores. Si bien el porcentaje de cada nivel jurisdiccional sobre el monto total del gasto en el área de política respectiva es importante, el origen de los fondos con que cuentan las provincias para destinar al área son de suma relevancia. En este sentido, la existencia de transferencias desde la nación coloca a las reglas sobre las mismas como uno de los principales aspectos que impactan en la autonomía del actor provincial del área. De igual modo, cuentan como recurso para imponer la propia voluntad las partidas que la propia nación ejecuta territorialmente.

El análisis institucionalista sostiene que las iniciativas nacionales tendrán éxito cuando las reglas del juego federal se encuentren más cerca del extremo *center-enabling* que del *center-constraining*. Vale decir, las reglas pautan las atribuciones y fondos en cada área de política, distribuyendo así el poder entre las jurisdicciones que participan de la misma. Según sea esta deberían ser las decisiones en los consejos federales.

Se esta ahora en condiciones de presentar un punto de central relevancia para esta investigación: la existencia de actores pertenecientes a múltiples jurisdicciones del sistema federal puede ser institucionalmente organizada en sus relaciones de diferentes formas. Vale decir, no hay

un solo tipo de arreglo institucional, de formato de éstas.

Como consecuencia directa, los arreglos institucionales (de los sectores de políticas) que importan pueden ser pensados en función de una serie de dimensiones (cada una de las cuales no son conceptualizadas dicotómicamente, sino como un continuo):

1. Asignaciones de autoridad (división de tareas): diversos autores acuñaron designaciones diferentes para la forma en que la Nación y las provincias reparten las funciones que cada una tendrá a su cargo. Así, mientras “monopolio institucional” refiere a una situación en la cual la mayoría de las competencias radican en un solo nivel jurisdiccional, “pluralismo institucional” designa aquel sector de políticas en el cual las funciones están repartidas entre las jurisdicciones. Si bien la descentralización genera este último tipo de arreglo, al interior de este es posible diferenciar si existe una separación claramente delimitada entre las funciones del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, o por el contrario si la porción de autoridad que el gobierno nacional posee sobre el sector de políticas dado engloba a las tareas de las jurisdicciones subnacionales, y por ende éstas últimas quedan subsumidas dentro de los límites de las decisiones nacionales, o como última posibilidad, si se observa una distribución de tareas y responsabilidades que traslapa ambos niveles.
2. Tipo de origen y distribución de recursos financieros: algunos sectores poseen fondos federales específicos que se distribuyen a las provincias de manera automática, mientras el funcionamiento de otros sectores se solventa con recursos provinciales propios (ya sean originados en recaudación provincial o coparticipación federal), e incluso existen fondos con transferencia no automática que financian varios sectores. Por otra parte, separadamente de los fondos que reparte a las provincias (ya sea en el caso de los fondos específicos o mediante la coparticipación federal), los organismos de la Nación poseen fondos para gastar en sus programas de ejecución territorial.

Obviamente, también las reglas de juego que rigen a cada consejo federal deben ser tomadas en cuenta, por ello:

3 Respecto del ámbito de articulación (consejo federal): posee objetivos generales, fundado intelectualmente en el debate federal, o detenta tareas específicas (con normativa que pauté su injerencia), y que por ende asignen papel resolutorio al consejo federal. También es importante la composición: integración con funcionarios técnicos vs. funcionarios políticos. Dependencia institucional de la Secretaría Técnica del CF. Existencia de comisiones técnicas (pautadas por ley, decreto o reglamento).

Ahora bien, hasta aquí llega la presentación de la forma en que se escudriñó la parte institucional. Como se describió, existen otras perspectivas que bucean en características de los actores.

Por ello, también se deben observar el resto de las variables que este marco teórico identificó:

B) por un lado variables partidarias ampliamente teorizadas por los autores de “*comparative politics*”, y por otro lado variables de identificación profesional de los estudios de políticas públicas y gobernanza.

En cuanto a las primeras, tanto el color partidario de las jurisdicciones respecto a la Nación, como el grado de centralización al interior del partido en los casos en que el gobierno de ambos niveles es del mismo color partidario.

En consecuencia, aquí radica un segundo punto crucial para la evaluación realizada por esta Tesis:

4 El grado de la existencia de líneas de *accountability* entre los funcionarios de los dos niveles jurisdiccionales, surgidas de compromisos cercanos a la disciplina impuesta por la identidad partidaria.

En lo relativo a la segunda variable, el repaso que se hizo anteriormente por una serie de conceptos englobados en la caracterización de semejanza profesional no significa que este trabajo se aboque a examinar si los funcionarios que participan en los consejos federales estudiados

componen taxativamente una comunidad de políticas o un subgobierno, sino que en función de las características de los ministros y de las particularidades de sus perfiles técnicos, se pretende establecer las afinidades posibles.

Se arriba así al otro punto importante para el armazón de indicadores de esta ponencia:

5 La variación en la presencia de lazos de identificación entre los funcionarios de los dos niveles jurisdiccionales, emanados de las coincidencias de formación y/o actividades laborales.

3. Sector Educación

3.1.- Asignación de autoridad

Las tareas de los diferentes actores gubernamentales pueden ser catalogadas como “autoridad superpuesta” (Wright, 1997), ya que si bien tienen funciones diferentes, también poseen un importante cuerpo de tareas simultáneas, la decisión sobre gran parte de las cuales la propia normativa se encarga de asignarla de manera bien detallada al ámbito de articulación.

En 2006 el gobierno encabezado por el Dr. Kirchner promulgó la Ley de Educación Nacional (LEN). Si bien esta ley está informada por un proyecto de sociedad claramente diferente a la década anterior, en lo tocante a la distribución de responsabilidades hay varias continuidades.

Es así como sigue siendo válida la apreciación de Repetto y Nejamkis (2005:6), según quienes se puede “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”.

Efectivamente, respecto al primer área categorizada por los mencionados autores, el artículo 115 la LEN le encarga a la nación, a través del Ministerio de Educación, las siguientes tareas: fijar las políticas y estrategias educativas; asegurar el cumplimiento de los principios, fines, objetivos y previsiones establecidos por esa misma ley para el Sistema Educativo Nacional a través de la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos; dictar normas generales sobre equivalencias de planes de estudios y diseños curriculares de las jurisdicciones, y otorgar validez nacional a los títulos y certificaciones de estudios; dictar normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos expedidos y de estudios realizados en el extranjero; coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional y promover la integración, particularmente con los países del MERCOSUR.

En el segundo área, de asistencia a la gestión subnacional, le asigna el siguiente rol: fortalecer las capacidades de planificación y gestión educativa de los gobiernos provinciales para el cumplimiento de las funciones propias y aquellas emanadas de la presente ley; desarrollar programas de investigación, formación de formadores e innovación educativa, por iniciativa propia o en cooperación con las instituciones de Educación Superior y otros centros académicos; contribuir con asistencia técnica y financiera a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para asegurar el funcionamiento del sistema educativo; declarar la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación de los/as alumnos/as que cursan los niveles y ciclos de carácter obligatorio (esta decisión y las medidas que se instrumenten deberán contar con el acuerdo de la jurisdicción involucrada y del Consejo Federal de Educación, y serán comunicadas al Poder Legislativo Nacional)” (Art. 115).

Por último, el tercer área hace que la nación no deje de ser responsable de la existencia de políticas de compensación social: “El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fijará y desarrollará políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación” (Art.79). Y en el Artículo 80 de la misma Ley se dispone lo siguiente: “Las políticas de promoción

de la igualdad educativa deberán asegurar las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades, principalmente los obligatorios. El Estado asignará los recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad”. Esta tarea se realizará a través de la provisión de textos escolares y otros recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos a los/as alumnos/as, familias y escuelas que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable.

Pasando ahora al 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 en su ámbitos territoriales. Lo hace de la siguientes manera: “asegurar el derecho a la educación en su ámbito territorial; cumplir y hacer cumplir la presente ley, adecuando la legislación jurisdiccional y disponiendo las medidas necesarias para su implementación; ser responsables de planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo en su jurisdicción, según sus particularidades sociales, económicas y culturales; aprobar el currículo de los diversos niveles y modalidades en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Educación; organizar y conducir las instituciones educativas de gestión estatal; autorizar, reconocer, supervisar y realizar los aportes correspondientes a las instituciones educativas de gestión privada, cooperativa y social; aplicar las resoluciones del Consejo Federal de Educación para resguardar la unidad del Sistema Educativo Nacional; expedir títulos y certificaciones de estudios” (Artículo 121).

3.2.- La relación fiscal.

El financiamiento de los diversos gastos que existen en este sector de políticas corre por cuenta tanto de la nación como de las provincias.

Estas últimas atienden los gastos de funcionamiento escolar con recursos emanados de la recaudación propia provincial y de la coparticipación.

Por su parte, la nación colabora con parte minoritaria de los gastos salariales y además posee recursos presupuestarios para programas de ejecución territorial. Según datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación Argentina), entre 2002 y 2007 el promedio del gasto en educación básica de la Nación representó no más del 10% del gasto total en la materia.

De todas formas, hay que aclarar que la abrumadora superioridad cuantitativa provincial no debe ser entendida como indicador de autonomía, puesto que la mayor parte de estos recursos son gasto inflexible, dedicado a salarios y funcionamiento escolar, mientras que el gasto de la Nación puede ser aplicado con mayor variabilidad, lo cual le confiere mayor margen de negociación.

Es interesante señalar la institucionalización formal de la cuestión salarial: la Ley 26075 de Financiamiento Educativo (2006), entre otras cuestiones relevantes, crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente. A partir de su existencia, en cada inicio del ciclo escolar la paritaria nacional (en la cual por el sector público participa la Nación más las provincias, en el marco del CFE) fija un piso inderogable para el salario de todos los docentes del país.

Teniendo en cuenta este piso, las provincias que prueben que no están en condiciones de alcanzarlo, son atendidas por el Fondo de Compensación Salarial Docente (aportando a la diferencia entre el piso anterior y el nuevo). De tal forma, incluso en estas provincias (once en la actualidad) las arcas de las cuales salen los recursos para atender este piso no son nacionales sino provinciales.

Y en todas ellas, incluidas aquellas once, el salario básico (y el resto de los componentes remunerativos del salario) es establecido por los gobiernos provinciales, en paritarias con los respectivos gremios.

Para completar este resumen de la cuestión fiscal de este sector de políticas solo resta hacer referencia a la Ley 25919 de Incentivo Docente (que prorroga su antecesor hasta fines de 2010) por la cual el Tesoro Nacional financia una suma fija para todos los docentes del país, sin distinción jurisdiccional.

En definitiva, el corpus normativo principal en lo tocante a la fiscalidad del sector educación, no sólo establece la obligación de alcanzar un nivel de inversión educativa del 6 % del PBI (la LFE también contenía disposiciones en el sentido de aumentar el gasto consolidado que no fueron cumplidas) sino que además,

“especifica con claridad el porcentaje de inversión que corresponde a la Nación y el que le corresponde al resto de las provincias; también de dónde salen los fondos: los nacionales del Tesoro Nacional y los que corresponden a las provincias salen de un incremento de coparticipación que van a recibir anualmente todas las provincias en un esquema de crecimiento del PBI nacional. Además, en el artículo 7, la ley garantiza una asignación específica de esos fondos a educación. Otro aspecto importante de la ley es la constitución de un Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, que obliga a la Nación a utilizar los fondos incrementales para compensar las diferencias salariales de bolsillo de los sueldos iniciales en aquellas jurisdicciones” (Panzer, 2006) que no alcancen el piso establecido en la paritaria nacional.

Estas palabras de resumen tienen amplia legitimidad debido a que pertenecen al Secretario de Finanzas de SUTEBA (importante sindicato contestatario del sector).

Como síntesis, cabe destacar que si bien los gobiernos subnacionales resignaron posiciones fruto de la forma en que se descentralizaron los servicios educativos, haciéndose cargo de mayor gasto sin aumentar las fuentes de ingresos, las leyes sancionadas recientemente establecieron mayor participación de nación en los gastos de funcionamiento, y sobre todo generaron pautas claras en torno a las reglas que gobiernan el uso de los recursos. Ental sentido, los fondos nacionales destinados al salario docente (ambos fondos ya descriptos) son automáticos, obviamente establecidos por ley, y con asignación específica, por lo cual no marcan una situación de clara preeminencia nacional.

Los fondos para programas específicos son la contracara de la situación anterior, puesto que la determinación sobre su distribución y los fines a los que se aplicarán son resorte del ministerio nacional.

De todas formas, si bien como suele decirse los gastos para educación siempre son pocos, y desde hace por lo menos tres décadas las provincias argentinas tienen situaciones presupuestarias delicadas, hechos que en conjunto provocan que cualquier inyección de fondos sea bienvenida, la cuantía de los fondos nacionales para programas territoriales del ministerio no constituyen la parte más importante de las finanzas de este sector de políticas.

3.3.- El Consejo Federal de Educación (CFE)²

La creación del Consejo Federal de Educación fue aconsejada 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 del 7/X/71) y por el de cada una de las provincias signatarias mediante los instrumentos legales correspondientes³. Así es como se estableció un proyecto de ley (luego transformado en la Ley 19682), para que este consejo pudiera conformarse.

Este consejo mantuvo su funcionamiento (si bien sufre cierta modificación en la dictadura militar -Decreto Ley N° 22.047-), hasta nuestros días, previo modificación del formato en la década pasada, surgido de los cambios introducidos por la normativa que transformó el área a comienzos de la misma.

Ahora bien, como corolario de las enseñanzas extraídas del funcionamiento histórico y reciente, en 2007 se avanzó en un nuevo diseño institucional, el cual acompaña el sentido en que se quiere direccionar las relaciones intergubernamentales en el área educación.

Aunque retomando las especificaciones que posibilitaron la institucionalización de la relación nación-provincias en tiempos pasados, la Ley de Educación Nacional (2006) pretende mejorarlas y apunta a una rejerarquización del ahora CFE.

² Este acápite se basa en Rey (2008)

³ Asentados en fojas 14/100 del exp. 56.231/71 de los registros del Ministerio de Educación.

El Sistema Educativo Nacional no cambia su carácter descentralizado y también al igual que en su predecesora, la LEN atribuye al Estado nacional la potestad de fijar la política educativa, aunque lo hace “conforme a los procedimientos de participación y consulta de la presente ley” (Art.115, inc. A). Y estos son más taxativos y amplios que lo existente. Ya en el Artículo 12 deja establecido que las provincias forman parte de la planificación (junto con la organización, supervisión y financiación), de manera concertada y concurrente con el Estado nacional, del Sistema Educativo Nacional. A su vez, en el Artículo 113, referido al Gobierno del mismo, la novedad es que deja explícitamente sentado que “el organismo de concertación de la política educativa nacional es el Consejo Federal de Educación” (énfasis nuestro).

En el mismo sentido, lo que en la anterior ley (Art. 53, inc. E) sólo era un enunciado acerca de la potestad de la Nación de “implementar programas especiales para garantizar el ingreso, permanencia y egreso de los alumnos/as [...] en coordinación con el Consejo Federal de Cultura y Educación”, en la LEN (Art. 79) adquiere otra envergadura, ya que las iniciativas de promoción de la igualdad educativa asignadas a la nación son “en acuerdo con el Consejo Federal de Educación”. De igual manera sucede con una amplia gama de recursos que establece el artículo siguiente.

Por lo demás, 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 una clara división y complementación en la realización de las tareas educativas, pero con mayor grado de alcance.

La Ley 26075 de Financiamiento Educativo (2006) también asigna un rol central al CFE. En el Art. 9 crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, para combatir desigualdades salariales, y establece que el CFE participará junto a la Nación en la fijación de las pautas de asignación y operatoria del mismo. El artículo siguiente no es menos trascendente: “El ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología juntamente con el Consejo Federal de Cultura y Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: a) condiciones laborales, b) calendario educativo, c) salario mínimo docente y d) carrera docente”. También de suma relevancia es el Art. 17, en el cual ante el incumplimiento provincial, se establece que las sanciones son aplicada por el Ministerio Nacional “en consulta” con el CFE. En el resto del articulado también se le confieren al CFE atribuciones relacionadas con la evaluación, ponderación de indicadores, etc.

Además de estas modificaciones en la legislación, que amplían el rol del CFE, también en su estructura (sancionada en la LEN) se verifican algunos cambios. Si bien no se trata de una gran transformación, pareciera que al igual que con la normativa general, se trata de respetar las configuraciones que han favorecido el funcionamiento federal, y se imprimen algunos cambios para mejorarlo.

Amen de explicitar su carácter de permanente, se lo considera ámbito en dónde se trata la política educativa⁴, lo cual lo diferencia de servir para la “coordinación y concertación del Sistema Nacional de Educación” (Art. 54 de la LFE). Ciertamente su rol operativo y reglamentador también está asentado en la Ley, en el Art. 32, y en los acápites de cada tipo de educación y de cada materia a garantizar por el Sistema Nacional de Educación.

El órgano superior sigue siendo la Asamblea Federal tal cual existía, vale decir, integrada por el ministro del área del Poder Ejecutivo Nacional como presidente nato, y por los ministros o responsables del área educativa de las jurisdicciones y tres representantes del Consejo Interuniversitario Nacional. Frente al déficit en la relación con el Congreso Nacional, se le agrega la participación de dos legisladores representantes por cada una de las Comisiones de Educación de ambas cámaras legislativas.

En cuanto al Comité Ejecutivo, tampoco varía demasiado, sino que se prevé la posibilidad de que “a efectos de garantizar mayor participación según el tipo de decisiones que se consideren,

⁴ Art. 116 de la LEN: “Crease el Consejo Federal de Educación, organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional”.

podrá convocarse al Comité Ejecutivo ampliado, integrado por las autoridades educativas jurisdiccionales que se requieran” (Art. 117, inc. B). La idea de esta última posibilidad es que, 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 diferente.

A la Secretaría General se la complementa con nuevas responsabilidades de coordinación e implementación de programas específicos. Lo que es relevante mencionar es su jerarquización dentro de la estructura del ministerio, ya que desde 2002 posee rango de Subsecretaría, lo cual es indudablemente una apuesta al fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

El trabajo realizado por el CFE se plasma normativamente en Resoluciones y Recomendaciones, por lo cual su análisis da cuenta del resultado a que efectivamente arriba el Consejo.

Un elemento que refuerza la significancia del CFE en tanto articulador de las relaciones federales 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, que quedó plasmado en el Art. 118.

Por último, una innovación que apunta a remediar las carencias en la participación, se encuentra en lo referente a los consejos consultivos. Se crea el Consejo de Políticas Educativas, “cuya misión principal es analizar y proponer cuestiones prioritarias a ser consideradas en la elaboración de las políticas” (Art. 119, inc. A). Este se conforma con una gran amplitud de actores sociales. Al Consejo Económico y Social se le asigna la función específica (“participará en aquellas discusiones relativas a las relaciones entre la educación y el mundo del trabajo y la producción”, Art. 119, inc. B), y también se amplía su convocatoria. Por último, el Consejo de Actualización Curricular, “a cargo de proponer innovaciones en los contenidos curriculares comunes”, se nutre de “personalidades calificadas de la cultura, la ciencia, la técnica y el mundo del trabajo y la producción” (Art. 119, inc. C). Reforzando el sentido participatorio del CFE, el capítulo referido al mismo termina con la convocatoria dos veces al año a representantes de organizaciones gremiales docentes con personería nacional para considerar agendas definidas de común acuerdo.

El espíritu de esta normativa sancionada en la LEN también quedó cristalizado en la mecánica que establece el Reglamento Interno sancionado por el CFE (Resolución N° 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 podemos encontrar el Art.2 que establece que la Asamblea Federal deberá sesionar como mínimo diez (10) veces por año.

Otro artículo a destacar es el Art. 11, el cual 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 Art.12 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 como es fácil de observar aún sin ser un avezado analista neoinstitucional, estas reglas proveen tanto amplios incentivos para que las jurisdicciones acuerden sólo lo que están dispuestas a cumplir -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-, como así también dan la seguridad de que sólo con el acuerdo de una gran cantidad de provincias se sancionan los consensos.

Además este Reglamento considera en el Art.21 que los Consejos Consultivos deberán analizar y emitir opinión sobre aspectos prioritarios para la elaboración de las políticas educativas, produciendo informes o propuestas sobre las cuestiones sometidas a su consideración. Asimismo deberán proponer al Consejo Federal de Educación acciones y medidas para el cumplimiento de la normativa educativa nacional.

3.4.- Actores de Nación y provincias

En el sector educación Daniel Filmus fue Ministro de la Nación desde 2003 hasta diciembre de 2007. Su sucesor es Juan Carlos Tedesco, quien se encuentra en su cargo hasta la actualidad.

Académicamente ambos son muy similares, tienen una enorme experiencia en docencia, publicaciones propias, títulos académicos, etc.

Filmus obtuvo su título de Licenciado en Sociología en la Universidad de Buenos Aires en 1977, se especializó en educación para adultos en el Centro Regional de Especialización de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL), México y tiene un Master en Educación de la Universidad Federal Fluminense, de Río de Janeiro, Brasil.

Por su parte, Tedesco es Licenciado en Ciencias de la Educación, recibido en la Universidad de Buenos Aires en 1968 y si bien no tiene especialización académica su experiencia laboral lo llevó a que dictara innumerables maestrías en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en el Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo (IUED), en la Universidad de Ginebra, Suiza; en la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina; en la Universidad Nacional de Costa Rica y en la Universidad Estadual Paulista, de San Pablo, Brasil.

A pesar de este recorrido académico similar, se presenta una diferencia en cuanto a sus respectivas trayectorias políticas.

Filmus fue militante político desde temprana edad, participando de la militancia universitaria en el Partido Comunista hasta la dictadura, en la cual se acercó al peronismo con el lema de defender los derechos humanos. En 1989, ingresó a la gestión pública como Director General de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Ha participado en las elecciones del 2006 por la jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires perdiendo a manos de Mauricio Macri. Actualmente ejerce la función de Senador Nacional por la Ciudad hasta el 2013.

Juan Carlos Tedesco recién se integró a la gestión pública con el cargo de Secretario de Educación de la República Argentina en abril de 2006, y fue Viceministro de Educación de Filmus. Se considera independiente de la política partidaria, es por ello que no podemos encontrar una fuerte militancia política en él.

La diferencia en antecedentes militantes parece no ser un obstáculo a la continuidad entre ambas gestiones, seguramente favorecida por la pertenencia a la misma área de investigación académica.

Esta continuidad no solo se expresa en las políticas adoptadas en el sector de Educación, teniendo en cuenta la reglamentación e implementación de las tres leyes impulsadas por Filmus (Ley de Financiamiento Educativo, Ley de Educación Técnica y Formación Profesional, Ley de Educación Nacional), sino también en la conformación del equipo de funcionarios, secretarios y subsecretarios del área educativa, conformado en torno al nuevo ministro.

Tedesco al asumir la cartera educativa nacional, ha decidido mantener en las distintas secretarías y subsecretarías del Ministerio Nacional a muchos de los funcionarios que habían estado en la gestión anterior. Relevante es el caso de Alberto Sileoni, quien fue Secretario de Educación de Filmus hasta el año 2006, cuando se convirtió en Ministro de Educación de la Ciudad de Buenos Aires y dejó en su puesto al actual Ministro de Educación Nacional. A principios del año 2007 renunció como ministro y se volvió a acercarse a Daniel Filmus criticando al entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Jorge Telerman. En la actual gestión de Tedesco, Sileoni volvió a ser Secretario Nacional de Educación.

En relación a los secretarios y subsecretarios del área educativa, tenemos la permanencia desde la gestión anterior de Daniel Iglesias (Subsecretario de Coordinación administrativa), Osvaldo Devries (Subsecretario de Planeamiento Educativo), Domingo De Cara (Secretario del

Consejo Federal de Educación), María Inés Vollmer (encargada del Instituto Nacional de Formación Docente), Alberto Dibbern (Secretario de Políticas Universitarias), María Rosa Almandoz (encargada del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET)) y el ya nombrado Alberto Sileoni (Secretario de Educación).

Si bien es clara esta continuidad entre Daniel Filmus y Juan Carlos Tedesco en los equipos de secretarios y subsecretarios del sector, cabe aclarar que Tedesco abre mayor participación a las provincias en su círculo primario. Tres son los funcionarios que se incorporan en el equipo de Tedesco que no ocupaban dichos puestos de la gestión anterior: Susana Montaldo (Subsecretaria de Equidad y calidad), Eduardo Aragundi (Director Nacional de Información y Evaluación de la Calidad de la Educación) y Adriana Cantero (Directora de Gestión Curricular y Formación Docente). Dos de dichos funcionarios han tenido gran protagonismo en las carteras educativas provinciales, Adriana Cantero y Susana Montaldo, en cambio Eduardo Aragundi se ha desempeñado en la Ciudad de Buenos Aires, entre sus funciones hallamos ser Director General de Educación del Gobierno de la Ciudad de Bs. As en el 2006 y Director de Educación para Adultos y Adolescentes por la Ciudad en el 2004.

Queremos profundizar en los casos de Susana Montaldo y Adriana Cantero, por la importancia que radica la incorporación de funcionarios provinciales en el equipo de Juan Carlos Tedesco. En primer lugar, el grupo primario de trabajo en la cartera educativa en torno a la figura del ministro de educación es reducida, por ello la importancia. En segundo lugar, Susana Montaldo antes de ser Legisladora nacional por la provincia de Tucumán en el 2007, fue Secretaria de de educación del Ministerio de Educación de la Provincia de Tucumán. A su vez, Adriana Cantero fue Ministra de Educación de la provincia de Santa Fe desde el 2005 al 2007, es decir que ambas tenían conocimientos en la forma de implementación de políticas públicas del sector educativo a nivel subnacional.

Aunque esta incorporación de ex funcionarias provinciales podría parecer minúscula, cabe aclarar que refuerza la visión federalista de la educación que ya esta presente en los secretarios y subsecretarios que se encontraban en torno de Daniel Filmus y que continuaron a la par de Juan Carlos Tedesco.

En cuanto a las provincias, se puede observar en ambos años la presencia de trayectorias académicas semejantes, de inserciones laborales comunes y de pertenencias profesionales que los identifican. Vale decir, en el área de educación la mayoría son docentes o tienen estudios vinculados a la pedagogía.

También es cierto que ha ministros sin estas características, siendo algunos de ellos típicos exponentes de la dirigencia política partidaria (aunque esta característica casi no se encuentra en las provincias más grandes

3.5- Funcionamiento del CFE

En 2007, este consejo federal emitió un total de veintisiete (27) resoluciones relevantes, mientras que en 2008, se alcanzó la suma de treinta y tres (33) resoluciones relevantes.

Cuadro 1- Impacto jurisdiccional de los acuerdos, por tipo y trayecto del CFE.

	Debatida en Consejo Regional previo a la Asamblea del CFE					No debatida en Consejo Regional del CFE							
	Programa Nacional		Acciones sectoriales	Normativa Sectorial		Organizativas debate/docum. int.		Programa Nacional	Acciones sectoriales	Normativa Sectorial		Organizativas debat./docum./funciona. int.	
Encarga/Obligación a provincias				24/7	72/8 74/8			40/8		11/7	55/8		
Leotorga a nación					53/8 56/8				39/8	19/7 35/7			
Esfuerzo conjunto	22/7 23/7	42/8 54/8 64/8 66/8	65/8		59/8								
Neutralidad				07/7 13/7 15/7 25/7 32/7 34/7 36/7 37/7	47/84 8/862/ 8 63/8 67/8	14/7	73/8		70/8	17/7 18/7 30/7	57/8 58/87 1/8	01/7 02/7 06/7 09/7 12/7 31/7 33/7	41/8 43/8 44/8 45/8 46/8
Beneficio provincial	03/7	49/8 50/85 1/8						60/8					
Encarga/Obligación			16/07						61/8				

Resoluciones de 2007 en negrita.

Elaboración propia en base a resoluciones publicadas por el CFCE.

La lectura de lo producido por este consejo en 2007 muestra un dato incontrastable: las resoluciones se encuentran ubicadas mayoritariamente en dos celdas de la cuarta fila. Las acompaña lejanamente otra celda de esta misma fila, y luego una celda de la otra fila central y una de la segunda fila. El resto del cuadro posee una participación marginal, e incluso se observa gran cantidad de celdas vacías.

Una característica llamativa es la escasa distribución vertical del cuadro, centrada mayoritariamente en tres columnas. Vale decir, sobresalen por un lado cuestiones normativas y neutras tratadas en reuniones previas a las Asambleas, y por otro lado cuestiones relativas a documentos y organización interna, que también son neutrales pero que se tratan directamente en las asambleas.

El análisis de tal distribución marca una amplia prevalencia de dos tipos de temáticas, en el marco de la primacía de acuerdos que no sesgan a este ámbito interjurisdiccional a favor de

ninguno de los participantes, aún cuando la inexistencia de resoluciones que favorezcan a las provincias y sólo una que obligue a la nación, frente a cuatro en el sector opuesto, es un claro síntoma de quién ejerce la conducción del sistema educativo.

La primera aproximación a lo producido en 2008 encuentra los acuerdos principalmente establecidos en tres celdas de la franja central (cada una con más de diez puntos porcentuales), seguidas por otras dos celdas pisando ese porcentual. El fondo del cuadro casi no participa salvo por una celda lateral derecha, mientras que la parte superior esta más poblada, aunque sin ninguna celda con guarismos relevantes.

En sentido vertical, la distribución no es uniforme, puesto que si bien todas las columnas poseen algún acuerdo existe concentración principalmente en una columna de la derecha, y luego con menor peso otra de la en el mismo sector y dos del lado contrario.

En otras palabras, la neutralidad es la fila más presente, principalmente debido a acuerdos sobre normativa debatida previamente y sobre documentos debatidos directamente en la Asamblea (ambas con la mayor cantidad). La celda de acuerdos sobre programas nacionales con esfuerzo conjunto y debate previo es la tercera en importancia. Esta última, junto con el resto de su fila marca que los “esfuerzos compartidos” son también importantes en el funcionamiento de este consejo federal.

En definitiva, dado que en 2008 el tratamiento de normativa sectorial neutral ha sido el tópico que más acuerdos ha logrado, seguida por otra temática (programas nacionales) pero también con consecuencias neutrales, se puede afirmar que *los productos del CFCE tienden a ser “equitativos” para ambos niveles jurisdiccionales, pero con cierta preeminencia de lo normativo, aunque sin dejar de lado enteramente otras cuestiones. Asimismo, que la franja del cuadro que posiciona mejor a las provincias no es relevantemente inferior a la franja superior (e inclusive la celda de programas nacionales que beneficia a las provincias posee cierto peso relativo) muestra una pequeña diferencia con 2007.*

En resumen, el Cuadro 1 en su totalidad se encuentra mayormente poblado en las filas centrales, y más despoblado en la zona inferior y superior. A este dibujo horizontal debe agregarse una distribución vertical que descansa principalmente sobre la tercera columna, y subsiguientemente sobre las dos últimas y la primera. Esta ubicación de las resoluciones en el cuadro muestra el claro predominio en el periodo 2007-2008 de la neutralidad de las resoluciones del Consejo Federal de Educación. E inclusive de un esfuerzo conjunto entre los diferentes niveles de gobierno (Nación- Provincia). Adicionalmente, es posible establecer una pequeña pero sustantiva diferencia entre ambos años en torno a que en el año 2008 exhibe una relativa mayor cantidad de resoluciones en la franja favorable a las provincias, y a la diversidad de temáticas.

4.- Sector Salud

Este sector se caracteriza por algún grado de semejanza con el sector educación en cuanto a su asignación de autoridad, pero con variaciones de diverso grado en el resto de sus rasgos, incluida una variación interanual en los actores integrantes del Consejo Federal de Salud.

De allí que su comportamiento sea interesante para mostrar la influencia de tanto de los actores como de las particularidades del ámbito de encuentro interjurisdiccional. En este sentido, el análisis aquí realizado afirma que si bien el marco general del sector facilita el acuerdo, las características del financiamiento del sector y del Consejo Federal, así como de los ministros nacionales generan una variación importante en el modo que aquel adopta.

4.1.- La asignación de autoridad

En la década pasada, el proceso de cambio de este sector continúa con la tónica general descrita aunque con nuevos bríos, producto del proceso de transformación estructural sufrido en esos años. Según Repetto *et. al.* (2001) “las mismas pueden ser caracterizadas en función de dos

procesos centrales: por un lado, la transferencia de los hospitales públicos hacia niveles jurisdiccionales inferiores; por el otro, la existencia de proyectos vinculados al cambio en el modelo de gestión hospitalario”.

Efectivamente, en el año 1992 se transfieren 19 hospitales a las Provincias de Entre Ríos, Buenos Aires y a la Ciudad de Buenos Aires, a lo cual se suma paralelamente la segunda estrategia de este período, la política de los “hospitales públicos de autogestión” (que a finales de 1999 se llamarían “hospitales de gestión descentralizada”).

De tal forma, los centros sanitarios del subsector público de salud argentino quedaron en su amplia mayoría bajo el mando de las autoridades subnacionales (con algunas excepciones pertenecientes a Nación y en mayor grado a municipios, puesto que si bien en la mayoría de las provincias se mantiene un esquema centralizado –en este caso a nivel provincial-, en la Provincia de Buenos Aires existen varios hospitales municipales), mientras que la Nación mantuvo tareas de diseño de políticas, asistencia técnica, regulación y programas especiales.

En consecuencia, a este sector también se lo puede describir como “autoridad superpuesta” (Wright, 1997), aunque las tareas simultáneas sólo poseen una especificación genérica en la normativa, y el ámbito de articulación tampoco posee funciones taxativamente definidas.

El proceso de cambio de las tareas entre las jurisdicciones que se ha descrito no fue reflejado en una normativa general que asentara la estructura interjurisdiccional, como fue la LFE en el sector educación.

De todas formas, a principios de la década pasada, y en el marco del COFESA, se alcanzó un consenso sobre la distribución de responsabilidades, conocido como “Acuerdo Federal sobre políticas de Salud”, luego cristalizado por el PEN en el Decreto N° 1.269/1992 de “Políticas sustantivas e instrumentales de la Secretaría de Salud”, en el cual queda taxativamente ordenada la misión del actor nacional:

“El Estado Nacional, en coordinación con todas las jurisdicciones, deberá fortalecer su función de orientador, conductor general del sistema, articulador y distribuidor de recursos. Asimismo, deberá resignar su función de administrador de servicios, desarrollando las funciones de planificación, normatización, evaluación, control y fundamentalmente, regulación y fiscalización del sistema, de acuerdo a normas constitucionales. Deberá tender a adecuar su estructura administrativa y contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los Estados Provinciales como también restablecer su condición de soporte técnico” (COFESA, 1991:6/7).

Este marco guió el desarrollo del sector por casi una década, hasta que fue sustituido en el año 2000 por el “Marco estratégico-político para la salud de los argentinos”, sancionado en el Decreto N° 455.

Esta norma, en consonancia con las funciones atribuidas en la ley de ministerios, establece las funciones reservadas para el Estado Nacional, que Repetto y Nejamkis (2005:20) agrupan de la siguiente manera: “1) establecimiento de políticas y objetivos sectoriales y unificación de criterios comunes al sistema; 2) fortalecimiento institucional o asistencia para el sistema en su conjunto; 3) acciones compensatorias para atender desigualdades, inequidades o brechas en materia de problemas de salud; y 4) desarrollo de programas para el logro de objetivos estratégicos”.

Asimismo, en los considerandos del mismo decreto se afirma “[Q]ue el gobierno y la administración del sistema de servicios de salud son una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, de los Poderes Ejecutivos Provinciales, de los gobiernos municipales y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

Y asienta en términos de la normativa sectorial el papel que vienen desarrollando las provincias de la siguiente forma: “[Q]ue una de las estrategias centrales de la reforma es la reasignación de los recursos aumentando la participación presupuestaria del Ministerio De Salud en la Atención Primaria de la Salud, transfiriendo la responsabilidad de la planificación operativa a cada una de las jurisdicciones locales y sus servicios de salud”.

Como fruto del proceso reseñado, Tobar y Rodrigañez (2003:22) llegan a la siguiente conclusión: “los 24 poderes de nivel intermedio tienen en sus manos la atención pública de la salud

de sus respectivas jurisdicciones y una enorme autonomía para decidir sus políticas sanitarias. Por su parte, la autoridad nacional posee responsabilidades limitadas y muy generales. Finalmente, los gobiernos locales o municipios tienen un papel residual en la administración de los servicios de salud -y se limitan al primer y segundo nivel de atención, ya que en la gran mayoría de los casos el proceso de descentralización se frenó en las provincias y la Ciudad de Buenos Aires”.

4.2.- La relación fiscal

Este sector de políticas tampoco posee fondos de asignación específica, aunque existen relevantes fondos nacionales para aplicar territorialmente. Por ende aquí también las provincias financian sus tareas con recursos propios y de coparticipación, aún cuando también aprovechan los previamente mencionados.

En los últimos 5 años, el promedio de lo invertido por Nación en el área de atención pública de la salud (la cual excluye obras sociales y salud provisional) ronda el 15%, correspondiendo la mayor parte a las provincias, y una cifra parecida a la primera a los municipios (datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales-Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación Argentina). En cuanto a las finalidades, la mayor parte de los recursos provinciales son destinados a atender el gasto del personal en salud y el funcionamiento hospitalario, mientras que la nación atiende programas específicos.

4.3.- El Consejo Federal de Salud (COFESA)

El origen de este consejo federal se remonta al año 1971, cuando nació dentro del Consejo Federal de Bienestar Social, como un espacio de consulta especializado. Debió pasar una década (1981) para que sea creado formalmente como Consejo Federal.

El Decreto N° 22.373 establece al COFESA como el espacio formal de encuentro y articulación interjurisdiccional, y delinea su estructura y modo de funcionamiento.

Es importante detenerse en esta normativa, puesto que al tiempo que constituye el origen del COFESA, continúa siendo la guía del funcionamiento del mismo, dado que no ha sido modificado ni reglamentado (o son los dos calificativos masculinos o femeninos, tengo la sensación que modificada es el calificativo de normativa y reglamentado del COFESA) por otra regla hasta la actualidad.

Sus miembros son los funcionarios de dirección del sector en el nivel nacional y subnacional del país (cuyos gastos serán “atendidos con cargo al gobierno de la jurisdicción que representen”), y es presidido por el primero (si bien hoy en día el cargo es el de Ministro de Salud de la Nación, en la norma figura como “Secretario de Estado de Salud Pública de la Nación”). De todas formas, a solicitud del presidente y “con carácter de invitados especiales permanentes (u ocasionales según la índole del temario)”, se estipula la posibilidad de otras presencias en las reuniones, tanto de entidades públicas como privadas, que sean de “significativa representatividad en actividades vinculadas con el campo de la Salud, a fin de facilitar la manifestación de opiniones intersectoriales” (Art. 5).

El Artículo 2 fija las funciones del COFESA: “propender integralmente al coordinado desarrollo sectorial en materia de salud en toda la República, a cuyo fin se aplicará preferentemente a:

- a) la apreciación de los problemas de Salud comunes a todo el país, de los de cada provincia y de cada región en particular;
- b) la determinación de las causas de tales problemas;
- c) el análisis de las acciones desarrolladas y la revisión de las concepciones a que respondieran, para establecer la conveniencia de ratificarlas o modificarlas;
- d) la especificación de postulados básicos, capaces de caracterizar una política sectorial estable de alcance nacional y la recomendación de los cursos de acción aconsejables para su instrumentación;
- e) la compatibilización global de las tareas inherentes a la diagramación y ejecución de los programas asistidos, conducidos por la autoridad sanitaria nacional y la de cada jurisdicción a fin de

lograr coincidencias en los criterios operativos, en la aplicación de los recursos disponibles y en la selección de métodos de evaluación, estimulando la regionalización y/o zonificación de los servicios;

f) contribuir al desarrollo de un sistema federal de Salud”.

En cuanto a su estructura, a este Consejo Federal se le asigna “una secretaría permanente que funcionará en la sede de la Secretaría de Estado de Salud Pública de la Nación” (Art. 7), y se deja abierta la posibilidad de que los miembros del mismo concierten la constitución de comités especiales para el estudio de determinados asuntos, en razón de los temas y/o de su trascendencia regional, a efectos de facilitar el cumplimiento de los fines indicados en el Artículo 2, dando oportuna cuenta de ello a la presidencia del Cuerpo y manteniéndola informada de la realización y resultado de dichos estudios” (Art. 8).

Es de destacar que en el último año de estudio (2008) ha sido práctica habitual la realización de Consejos Regionales de Salud (CORESA), en las cuatro regiones en que se encuentra dividido el país.

El decreto citado ordena en el Art. 3 la periodicidad de las reuniones ordinarias: dos veces por año, poniendo la convocatoria en manos del Presidente. Existe además la posibilidad de reuniones extraordinarias, “a iniciativa del presidente, o cuando lo soliciten no menos de CINCO (5) de las jurisdicciones representadas en el Consejo, con indicación del temario y antelación suficiente para su oportuna convocatoria” (Art.4). Un punto importante en referencia a la forma de convocar las reuniones ordinarias tiene que ver con la agenda de las mismas: será establecida por el Presidente en la convocatoria, en consulta con el resto de los miembros (Art.3).

Por último, el Decreto mencionado fija que las conclusiones a que se arribe en cada reunión, serán expresadas mediante recomendaciones o informes según corresponda. Sin embargo, desde hace ya varios años que el COFESA como todo producto emite Actas de las reuniones, las cuales consisten en la transcripción de lo conversado firmado por las autoridades nacionales y provinciales participantes.

Como ha sido descripto previamente, en este sector de políticas no se han sancionado leyes generales ni modificatorias en los últimos años, pero sí ha habido consensos entre ambos niveles a fin de generar pautas hacia dónde dirigir las políticas del sector. En este sentido, el “Marco estratégico-político para la salud de los argentinos” sancionado en el Decreto N° 455 del año 2000 (que sustituyó al acuerdo alcanzado casi una década antes⁵) entre las estrategias que sanciona brinda lineamientos para la coordinación entre niveles: “[C]ontribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema federal de salud, a partir de un accionar basado en la concertación, siendo su ámbito natural de articulación el Consejo Federal de Salud. La coordinación interjurisdiccional de esfuerzos y recursos permitirá contribuir no solamente al desarrollo del sector salud sino también tendrá un efecto de fortalecimiento y desarrollo de la vida democrática”⁶.

Siendo las descriptas las únicas normativas existentes sobre el COFESA, es de absoluta nitidez que estos instrumentos legales son bastante generales en las especificaciones en cuanto al qué y cómo de las cuestiones a abordar. En esta misma dirección cuenta que no hay un reglamento interno que agregue alguna pauta de funcionamiento. De allí que “no se ha detectado una metodología específica acordada y/o mecanismos utilizados habitualmente para concertar decisiones al interior del cuerpo” (Palanza, 2002:35).

Al mismo tiempo, la dinámica que establece esta institucionalidad parecería muy ceñida a la voluntad del actor nacional. Si bien esto es un enunciado a probar, vale tener la referencia de estudios sobre períodos previos de este mismo Consejo Federal: “La autoridad central tiene un rol

⁵ Como ya se dijo, el Decreto N° 1.269/92 cristaliza un acuerdo entre las jurisdicciones. El mismo destaca la necesidad de “...promover la coordinación con las jurisdicciones, tanto a nivel del Consejo Federal de Salud, como en la elaboración de programas estratégicos y en la asistencia técnica y financiera a programas provinciales”.

⁶ Con similar intención, en el mismo Decreto se incluye la estrategia de “[A]tender con especial interés las brechas, desigualdades y/o inequidades en materia de problemas de salud que pueden aparecer a nivel local o regional, así como trabajar coordinadamente para resolver los problemas comunes a todo el país”.

convocador y rector, lo que hace que se convierta en la principal pieza del motor de arranque del órgano. El carácter general con que son enunciadas las funciones, estructura y la dinámica de funcionamiento del CO.FE.SA. se traduce en una enorme flexibilidad a la hora de hacerlo funcionar. Esto último ha significado períodos de mucha actividad para el órgano y períodos de gran deficiencia en su funcionamiento. Es que las características de la norma que regula el Consejo han dado lugar a que su desempeño se vea condicionado primordialmente por la relevancia y el espacio que las autoridades sanitarias del país -en particular, el ministro nacional como autoridad convocante del CO.FE.SA.- y por cuestiones de carácter más bien coyuntural” (Tobar y Rodrigañez, 2003:3).

4.4.- Actores de Nación y provincias

El Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación estuvo a cargo del Dr. Ginés González García desde el 10 de enero de 2002 hasta el 10 de diciembre de 2007. Fecha en la cual asumió la dirección de esta cartera ministerial la Lic. Graciela Ocaña

En cuanto a la formación académica, profesional de cada ministro presentan distintas orientaciones.

Ginés González García se graduó como médico cirujano en la Universidad Nacional de Córdoba. Mientras que, Graciela Ocaña se licenció en Ciencias Políticas en la Universidad de Buenos Aires. Esta primera diferencia permite comprender el campo de acción en los cuáles se desarrollaron profesionalmente, que a su vez está íntimamente ligado a su procedencia política. Además, es necesario tener presente los trabajos por los cuáles se han destacado. En este sentido, la trayectoria previa a la asunción como ministros puede aportar indicios en cuanto a las características de cada gestión.

Ginés González García es: Diplomado en Salud Pública de la Escuela de Salud Pública de la Universidad Nacional de Buenos Aires con especialización en Administración en Salud; Especialista en Salud Pública del Consejo de Médicos de Córdoba; Diplomado como Médico Sanitarista en la Academia Nacional de Medicina y Magíster en Sistemas de Salud y Seguridad Social de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y la Fundación ISALUD con la Tesis “Políticas de Medicamentos basadas en la demanda”. “Doctor Honoris Causa”. Universidad de Morón. Esto da cuenta de su conocimiento y preparación en la temática de salud pública.

Por otro lado, si bien esta amplia formación académica es acompañada por una extensa militancia en el movimiento peronista, nunca ejerció cargos partidarios. Con respecto a los puestos desempeñados en la esfera pública siempre estuvieron relacionados al área de Salud. Durante los años 1975 y 1976 fue Director del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) en San Luis. Desde 1988 a 1991 fue Ministro de Salud de la Provincia de Buenos Aires. En 2002, asumió el cargo de Ministro de Salud de la Nación en el gobierno del Dr. Eduardo Alberto Duhalde. El 25 de mayo de 2003 fue ratificado en el cargo por el Presidente Dr. Néstor Carlos Kirchner.

En el contexto de una crisis política, social y económica, impulsó la Política Nacional de Medicamentos, cuyos ejes fundamentales fueron la Ley de Prescripción de Medicamentos por su nombre Genérico y el Programa Remediar de distribución gratuita de remedios para más de 15 millones de personas. Esta temática es recurrente en sus trabajos académicos, previos a asumir como Ministro Nacional. Cabe resaltar el trabajo que desde la Fundación ISalud ha realizado junto con un grupo de profesionales técnicos abocados a la tarea de armar planes de emergencia sanitaria.

En tanto, la ministra Graciela Ocaña si bien no se ha especializado en ningún área particular de la Ciencia Política, cuenta con un amplio trabajo en el campo legislativo. Su actividad política inicialmente estuvo vinculada al FREPASO. En este sentido, desde 1993 fue asesora de varios legisladores, siendo sus principales temas de trabajo la Reforma Política y las investigaciones de corrupción del Gobierno de Carlos Menem. Luego en 1999, asumió su primera banca como diputada nacional bonaerense por la Alianza de la cual formaba parte dicho partido. Integró como Secretaria la Comisión Investigadora de Hechos Ilícitos vinculados con el Lavado de Dinero presidida por la diputada Elisa Carrió. De esta forma, Graciela Ocaña antes de terminar su mandato como diputada provincial, en 2001, decidió incorporarse al ARI. En 2003 fue reelecta como

diputada por la provincia de Buenos Aires. En enero de 2004 hasta el 28 de agosto de 2006 retuvo este cargo, en uso de licencia, cuando asumió en el PAMI. Su trayectoria en el Congreso Nacional nos indica su compromiso con cuestiones políticas partidarias y su escasa o casi nula experiencia en la implementación de políticas de salud.

Esta visible diferencia tanto en la formación académica, la experiencia en cargos vinculados a la gestión pública de salud y la procedencia político-partidaria, puede señalar los distintos estilos de conducción del Ministerio de Salud durante el año 2007 y 2008. Por lo cual, la continuidad o el cambio de secretarios en el ministerio es un aspecto más a tener en cuenta para analizar si hubo un cambio en la relación entre los niveles de gobierno.

En cuanto a los funcionarios designados en las secretarías del ministerio nacional, cabe señalar que solamente el Dr. Carlos Alberto Soratti, subsecretario de la Secretaría de Políticas Regulaciones y Relaciones Sanitarias durante la gestión del Dr. González García continuó en la cartera sanitaria luego del cambio de conducción como Subsecretario de la Secretaría de Políticas, Regulaciones e Instituciones. Dicha Secretaría tiene a su cargo las pautas de formación del capital humano para la estrategia de la Atención Primaria de la Salud. El Dr. Carlos A. Soratti es médico cirujano especializado en terapia intensiva, y realizó un postgrado en Sistemas de Salud y Seguridad Social. Además, presidió el Incucai desde 2003 hasta el año 2006. Durante las reuniones del Cofesa realizadas en el año 2007 asistió en calidad de Secretario Ejecutivo del mismo.

De este modo, entre los subsecretarios, secretarios y directores de la gestión de Ginés González García en el año 2007, es preciso señalar a la Dra. Claudia Viviana Madies (Subsecretaria de Política, Regulación y Fiscalización), al Lic. Walter Valle (Secretario de Programas Sanitario), al Dr. Carlos Alberto Vizzotti (Subsecretario de Relaciones Sanitarias e Investigaciones en Salud), y al Lic. Sebastián Tobar (Director de Relaciones Sanitarias) entre otros.

Mientras que en el año 2008 durante la gestión de la Lic. Graciela Ocaña se reemplazaron a todos los funcionarios antes mencionados. Vale decir, en la Subsecretaría de Política, Regulación y Fiscalización asumió el Dr. Ignacio Vélez Carrera, la Secretaría de Programas Sanitarios quedó a cargo del Dr. Juan Carlos Nadalich, en la Secretaría de Determinantes de la Salud fue nombrado Alberto Hernández y al frente de la Subsecretaría de Relaciones Sanitarias e Investigaciones en Salud fue designado el Dr. Reinaldo Sánchez de León.

La conformación de las Secretarías es un aspecto importante para analizar la relación entre los ministros nacionales y sus pares subnacionales. Pues, por ejemplo, la Secretaría de Promoción y Programas Sanitarios es un área estratégica del Ministerio de Salud ya que cumple la función de regular los programas nacionales de prevención de enfermedades, asistencia y rehabilitación que se ejecutan en las provincias. Por lo tanto, el titular de dicha secretaría cumple un rol importante en la interacción entre nación y los gobiernos subnacionales.

El nombramiento de nuevos funcionarios de las secretarías y subsecretarías del Ministerio de Salud nacional indica que cada Ministro optó por elegir bajo su criterio la conducción de áreas claves en el vínculo con las provincias.

En cuanto a las provincias, una primera aproximación al perfil de los responsables del área de salud a nivel subnacional señala que la mayoría son médicos sanitarios, que han cursado sus estudios en distintas instituciones, si bien también se encuentran ministros "más políticos".

Como se ha dicho, estos datos no son menores dado que dichas instituciones son ámbitos donde los técnicos adquieren tal conocimiento estrechando vínculos con pares provinciales e incluso con el ministro a nivel nacional. Por otro lado, la mayoría son hombres de confianza del gobernador de sus respectivas provincias, lo cual queda demostrado al haber integrado los equipos técnicos provinciales con anterioridad. De esta forma, en algunos ministros provinciales confluye la formación técnica acompañada de una determinada inclinación político-partidaria.

4.5.- Funcionamiento del COFESA

Durante el año 2007, el consejo federal de salud generó quince (15) acuerdos, mientras que en el año 2008, emitió veintiún (21) acuerdos.

Cuadro 2. Impacto jurisdiccional de los acuerdos, por tipo y trayecto del COFEMA

	Debatida en Consejo Regional previo a la Asamblea del COFESA						No debatida en Consejo Regional del COFESA									
	Programa Nacional		Acciones sectoriales		Normativa Sectorial		Organizativas debate/docu/funcion. int		Programa Nacional		Acciones sectoriales		Normativa Sectorial		Organizativas debate/docu/funcion. int	
Encarga/Obliga a provincias	7.7b/7	1.2/8	2.9/8 3.4/8						6.7/7		2.7/8		1.1/7	1.1/8		
Le otorga a nación																
Esfuerzo conjunto	7.2/7	3.9/8	4.1/8 4.2/8 4.3/8						2.5/8		3.6/8		3.5/7			
Neutralidad			7.6/7	2.10/8	2.4/7 6.6/7 7.7.a/7	3.5/8	2.6/8 2.8/8				1.12/7		2.11/8		2.17/8 3.7/8	
Beneficio provincial	6.4/7 7.5/7	3.2/8							1.8/7 5.5/7 7.3/7		3.3/8					
Encarga/Obliga a nación	2.2/8															

Elaboración propia en base a actas publicadas por el CoFeSa.

Teniendo en cuenta el año de emisión de los acuerdos, aquellos que han tenido lugar durante el año 2007 se ubican principalmente en la cuarta y quinta fila, seguidas por la primera fila y dejando completamente vacías dos filas: la segunda y la última. Observando la distribución vertical, cobran relevancia los acuerdos sobre programas nacionales, en ambos ámbitos, y la normativa sectorial en el primero de estos.

Agregadas las dos dimensiones, se destacan los acuerdos referidos a cuestiones normativas y neutrales debatidos en reuniones previas a las Asambleas y los acuerdos sobre programas nacionales que otorgan beneficios a las provincias tratados directamente en las Asambleas.

Vale decir, si bien la neutralidad posee una fuerte presencia, los acuerdos que benefician a las provincias también tiene su peso.

Por otro lado, los acuerdos alcanzados durante el año 2008 están algo más concentrados en el centro del cuadro, diseminados en menor medida en la parte superior (si bien en la segunda fila no existen acuerdos, hay varios en la primera), presentando escasos acuerdos en las últimas filas.

A este dibujo horizontal debe agregarse una distribución vertical bastante dispersa, que presenta celdas vacías correspondientes a la tercera columna, ya que se recuesta principalmente sobre las primeras dos columnas, y secundariamente sobre las dos últimas.

Dado que estas propuestas consensuadas no se ubican en una celda determinada, si no en varias, no es posible resaltar un área temática e impacto jurisdiccional que prevalezca distinguiendo en qué tipo de reunión han sido tratados.

Esta posición de los acuerdos marca una clara preeminencia de las iniciativas que incumben a ambas jurisdicciones, y por el contrario no se observa predominio de ninguna temática ni de alguno de los dos ámbitos.

Tomada en conjunto, la distribución vertical de cuadro es muy dispersa, lo cual impide señalar claramente un número significativo de acuerdos que se enfoquen en cuestiones particulares. A pesar de esto, cabe resaltar que la mayoría de las propuestas acordadas si bien hacen referencia a temáticas de diversa índole suponen en su mayoría un esfuerzo conjunto o neutralidad por parte de las jurisdicciones en cuestión. En cuanto a las reuniones previas a las asambleas, priman las cuestiones de programas nacionales. Mientras que en las asambleas predominan dichas cuestiones además de las que hacen referencia a acciones sectoriales. De todos modos, a esta pintura en conjunto se le puede agregar una diferenciación entre ambos años: la referida al mayor peso relativo de la fila de beneficio provincial (e incluso una celda dentro de esta) en 2007, frente al mismo carácter de la fila “obliga a provincias” en 2008.

5. El Sector Ambiente

5.1.- La “asignación de autoridad”

La Constitución Nacional reformada en 1994 es taxativa en este sector de políticas, puesto que en el capítulo referido a las jurisdicciones subnacionales les atribuye “el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (Art.124). A ello agrega competencias específicas a la nación y a las provincias en los artículos dedicados al ambiente del capítulo sobre nuevos derechos y garantías: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales” (Art.41)⁷.

Las últimas dos palabras merecen resaltarse, puesto que al limitar las potestades de la nación en su tarea de establecer el contenido de los presupuestos mínimos, están constituyendo una perspectiva “restrictiva” de los mismos (Sabsay y Di Paola, 2009:142). En este sentido, si a las provincias les ha sido otorgada la titularidad del dominio de los recursos naturales y en consecuencia les corresponde el ejercicio de la jurisdicción sobre estos, la limitación sobre la tarea encomendada a nación imposibilita cualquier tipo de interpretación que reste peso a las provincias en este sector de políticas.

Bajo este mandamiento constitucional, que si bien carece de mecanismos operativos (y por ende deja lugar a la emergencia de dificultades prácticas a la hora de compatibilizar presupuestos mínimos erigidos por un actor jurisdiccional sobre los recursos pertenecientes a otro) confiere dominios diferentes a cada nivel, se han sancionado un conjunto de leyes que establecen la relación intergubernamental en la reglamentación y ejecución de las políticas (etapa posterior a la relación intergubernamental necesaria para la sanción legislativa de aquellos presupuestos).

Entre ellas, de gran importancia es la Ley General del Ambiente, en primer lugar porque ratifica al COFEMA y al asignarle autoridad sobre el Sistema Federal Ambiental (establecido por esta misma normativa) afianza la relevancia provincial, y en segundo lugar, debido a que es una ley marco que, entre otras cuestiones, establece las pautas para trazar los presupuestos mínimos en diversas problemáticas.

Estos han sido sancionados en diversas leyes, y aunque en cada temática en particular existen matices en las formas de distribuir las competencias, en términos generales es posible realizar dos afirmaciones complementarias: en primer lugar, la actividad pública que emerge de estas disposiciones legales coloca a este sector de políticas bajo el modelo de “autoridad superpuesta” (Wright, 1997), dado que ambos niveles poseen tareas encargadas; en segundo lugar,

⁷ El resto de lo estipulado en este artículo es así: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.”

debido a las disposiciones constitucionales ya descriptas, esta superposición de tareas otorga a las provincias mayores prerrogativas (salvo en lo relativo a la gestión y eliminación del PCB).

Vale decir, aún cuando la nación tiene una tarea relevante puesto que los presupuestos mínimos pautan la normativa para el sector, a partir de estos la mayor parte de las decisiones quedan en manos provinciales. O como afirma Gutierrez (2009:1) para el caso de la gestión del agua, pero aplicable a todo el sector de políticas del ambiente: “el dominio provincial” como particularidad derivada del federalismo (ambiental) argentino.

A su vez, como se detalla más adelante, el COFEMA es estatuido como ámbito de articulación con tareas específicas, aunque no en todos los casos.

Aquí es necesario introducir una salvedad. Insertos en el texto de algunas de estas leyes hay elementos que generan tensión entre ambos niveles gubernamentales, ya sea porque -siempre desde el punto de vista de algunas provincias- la normativa federal avanza y se superpone con normativa subnacional, ya porque habilita a nación a realizar tareas que constitucionalmente no le corresponden.

Hasta aquí se han presentado tanto las disposiciones realizadas por la constitución como la normativa legal posterior. En definitiva, el diseño constitucional “recurre a la doctrina concurrente” (Gutierrez, 2009:14), dentro de la cual otorga amplia autonomía a las provincias (pero a diferencia de salud y educación esto no implica una contrapartida económica gravosa e inflexible); la normativa subsiguiente por un lado asigna tareas al COFEMA y sigue la división de tareas constitucional adosándole previsiones en orden a la coordinación entre ambas jurisdicciones, pero por otro lado contiene algunos elementos particulares que dan lugar a quejas provinciales y en alguna medida enturbia la claridad asignativa en el sector, al punto que Rezk (2005:21) la denomina “conflictiva situación normativa en el campo ambiental”.

5.2.- La Relación Fiscal

La cuestión fiscal no está desarrollada en su totalidad. Si bien la Ley de Política Ambiental (n° 25.675) establece un Fondo de Compensación Ambiental para las provincias -lo cual es valorable en términos de la claridad de la relación intergubernamental y estaría en sintonía con el espíritu constitucional-, el mismo no ha sido formalmente sancionado. Esta situación, junto al conjunto del diagrama financiero sobre la temática, implica la “inexistencia de procedimientos objetivos de coordinación intergubernamental que aseguren por ejemplo el financiamiento compensatorio de los daños ambientales resultantes de proyectos de inversión ejecutados por (o bajo la responsabilidad de) un nivel de gobierno superior” (Rezk, 2005:24)⁸.

Por otra parte, ya en vigencia se estipula que lo cobrado por tasas va al presupuesto general de la nación, y en el sentido contrario se encuentran dos diseños fiscales: a) las provincias poseen el cobro de las multas establecidas por la Ley de residuos peligrosos; b) el fondo de bosques constituye una transferencia condicionada específica.

Al igual que los otros sectores, Nación posee fondos para implantación territorial de políticas públicas, que distribuye entre las provincias.

En resumen, la cuestión fiscal presenta características que distan de favorecer la comunión entre ambos niveles. La falta de instrumentos que asignen los recursos es consecuencia de

⁸ Rezk (1995:22) entiende el que el FCA “es en realidad un fondo de garantía colectiva. Su composición financiera, según experiencias ya disponibles a nivel provincial, incluye partidas presupuestarias especiales, fondos percibidos en concepto de multas, tasas, aranceles y recursos obtenidos a través de la acción de regreso que ejerce el Estado contra el verdadero responsable de los daños, en cumplimiento del principio contaminador-pagador”. Esta afirmación sobre algo que todavía no existe es basada por el autor en experiencias provinciales ya en marcha: “La provincia de Salta dispuso (por Ley 7.070) la creación del Fondo Provincial del Medio Ambiente destinado a la financiación y proyectos de gestión ambiental, promoción de actividades de educación ambiental y otras actividades y acciones legítimas relacionadas con el cuidado del medio ambiente; La Pampa, por su parte y mediante Ley 1.352, creó el Fondo de Defensa de Intereses Difusos, destinado a la preservación de los intereses difusos de la población y en la misma línea y filosofía existen estos tipos de fondos en Chaco (Fondo Ambiental –Ley 3.964), Neuquén, Tucumán (Fondo Especial de Conservación del Suelo –Ley 6.253) y Formosa (Fondo Ambiental Provincial –Ley 1.060)” (Rezk, 2005:23).

discrepancias entre los integrantes de la federación, pero a su turno su inexistencia no colabora a la generación de condiciones propicias a la coordinación. Esta situación no es compensada por la exigüidad de las transferencias específicas asignadas.

5.3.- El Consejo Federal de Medio Ambiente.

La historia del COFEMA se remonta a principios del año 1990, cuando se realizaron una serie de reuniones de autoridades ambientales de diferentes provincias. En el tercero de esos encuentros, en el mes de agosto en la Ciudad de La Rioja, se suscribió el acta de nacimiento (Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente).

En la misma se considera que “la coordinación entre los distintos niveles gubernativos y sociales son indispensables para la eficacia de las acciones ambientales”, y por ende se acuerda que este Consejo Federal sea el “organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros” (Art.1). Debe destacarse que esta acta constitutiva fue ratificada por la Ley de Política Ambiental Nacional (en su Artículo 25).

Entre los objetivos que se le asignan en el Artículo 2 de la misma acta, es de subrayar la especificidad de los últimos:

7 - Exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental, en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales.

9 - Fijar y actualizar los niveles exigidos de calidad ambiental y realizar estudios comparativos, propiciando la unificación de variables y metodologías para el monitoreo de los recursos ambientales en todo el territorio nacional.

10 - Constituir un banco de datos y proyectos ambientales.

11 - Gestionar el financiamiento internacional de proyectos ambientales.

El resto de los objetivos son de tinte más bien genéricos: 1 - Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacional e internacional. 2 - Coordinar estrategias y programas de gestión regionales y nacionales en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental. 3 - Formular políticas de utilización conservante de los recursos del medio ambiente. 4 - Promover la planificación del crecimiento y desarrollo económico con equidad social en armonía con el medio ambiente. 5 - Difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente debe ser compartida entre comunidad y estado. 6 - Promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la nación, provincias y municipios. 8 - Propiciar programas y acciones de educación ambiental, tanto en el sistema educativo formal como en el informal, tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población.

A este conjunto de tareas específicas y generales, deben agregarse aquellas también específicas vistas en las leyes sancionadas ya descriptas.

Respecto a su estructura y funcionamiento, sigue el formato de consejos federales previos:

a) una Asamblea, b) una Secretaría Ejecutiva, y c) una Secretaría Administrativa; d) comisiones:

a) “Órgano superior del Consejo con facultad de decisión, y como tal, es la encargada de fijar la política general y la acción que debe seguir” el COFEMA. Formada por todas las provincias que ratifiquen su pertenencia al mismo, cuyos poderes ejecutivo deben designar expresamente al “ministro o funcionario representante titular y suplente” (Art. 6), el cual contará con derecho a voto⁹.

Un dato no menor es que su presidente es electo, por una mayoría de dos tercios de votos de los presentes, y dura hasta la próxima sesión Ordinaria (Art. 7). Este tipo de reuniones deben realizarse cuatro veces por año¹⁰ cuándo y dónde lo determine la sesión previa, mientras que las reuniones extraordinarias se convocarán a pedido de una tercera parte de los miembros del

⁹ El Acta 1 de 1996 corrige ciertas lagunas del acta constitutiva, por ejemplo la inclusión del actor nacional: “La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, o el organismo que la reemplace, será miembro pleno del COFEMA con voz y voto en la figura de su máxima autoridad o de quien la represente” (Artículo 1).

¹⁰ En el Acta constitutiva se establecía dos veces, lo cual fue modificado en la Resolución 1/96.

Consejo o por la Secretaría Ejecutiva (Art. 8). Sus productos tendrán la forma de Recomendación (determinación que no tendrá efecto vinculante para los miembros) o Resolución (decisión con efecto vinculante para los estados miembros) (Art.9).

En consonancia con su función, a la Asamblea se le asignaron las siguientes potestades: a - Dictar el reglamento de funcionamiento del Consejo; b - Establecer y adoptar todas las medidas y normas generales para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Artículo 2º; c - Proponer los aportes que deberán realizar los estados miembros para el sostenimiento del organismo; d - Aprobar el proyecto de presupuesto anual del Consejo que deberá presentar la Secretaría Ejecutiva. e - Dictar las normas para la designación del personal; f - Crear las comisiones y consejos asesores necesarios para el cumplimiento de sus fines. g - Aprobar anualmente, un informe ambiental, elaborado por la Secretaría Ejecutiva y que será difundida en los estados miembros. h - Evaluar la gestión de la Secretaría Ejecutiva (Art.10).

La convocatoria a Asamblea debe ser realizada por la presidencia con 30 días de anticipación, y durante los diez días inmediatos a la recepción de la convocatoria, los miembros podrán solicitar la inclusión de otros temas en el orden del día. Este será comunicado a los miembros, como mínimo diez días antes de la fecha de la reunión (Art. 5 de la Resolución 1/96).

Para poder sesionar, es necesario que cuente con la presencia de la mitad de los miembros del Consejo y las decisiones son tomadas por “el voto de la mitad más uno de sus miembros presentes, salvo cuando se estipule otra mayoría superior” (Art.13).

b) Integrada por “un representante de cada una de las regiones en que la Asamblea resuelva dividir el país. La representación será anual y rotativa entre los miembros que formen en la región” (Art.15)¹¹. Constituye el “órgano ejecutivo y de control” y es “presidida por el presidente de la Asamblea”. Su tarea es la expedición de las “instrucciones necesarias para el cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea” y la evaluación “del cumplimiento de estas resoluciones indicando en el informe pertinente, que elevará a la Asamblea Ordinaria, las dificultades y alternativas que crea oportunas” (Art.14). Es su obligación comunicar “fehacientemente la convocatoria a la Asamblea, con una antelación de no menos de diez días y debiendo, incluirse el Orden del Día de la misma” (Art.16).

c) Es designada y organizada por la Asamblea Ordinaria, y sus funciones son “la gestión administrativa y presupuestaria del organismo” (Art.19).

d) La Resolución 23 de 1999 agregó al Reglamento del COFEMA las disposiciones para el funcionamiento de comisiones sobre diversas temáticas. Entre otros mecanismos menores, debe destacarse lo siguiente: con cada comisión que cree, la Asamblea deberá definir si es Permanente o Especial (transitoria), cometido específico, plazo otorgado, su conformación y las condiciones para su integración (Art. 5); las comisiones se expiden a través de informes técnicos o recomendaciones que serán elevadas a la Secretaría Administrativa la que cumplimentará las instancias necesarias para su tratamiento por la Asamblea (Art.2); toda Comisión, después de considerar un asunto y convenir sobre los puntos del informe o recomendación a la Asamblea, acordará la redacción. Si en la comisión no hubiese consenso, el informe reflejará las alternativas presentadas (Art.10); para formar quórum, cada comisión, permanente o especial, deberá contar, en el Proceso de Consulta, con la intervención o presencia de más de la mitad de sus miembros (Art. 11).

Es de destacar que el COFEMA constituye una persona jurídica de derecho público, y que la obligatoriedad de las resoluciones ya descrita entre las características de la Asamblea, tiene en el **Artículo 4º otra afirmación explícita:** “Los estados partes se obligan a adoptar a través del poder que corresponda las reglamentaciones o normas generales que resuelva la Asamblea cuando se expida en forma de resolución”, aunque luego prevé que “en caso de incumplimiento o de denegatoria expresa, la Asamblea en la reunión ordinaria inmediata, considerará las alternativas de adecuación al régimen general que presentare el estado miembro o la Secretaría Ejecutiva”.

¹¹ En igual sentido que las dos citas al pie previas, el Artículo 2 de la Resolución 1/96 explicita que la Secretaría Ejecutiva también es estará integrada por el representante del Gobierno Nacional y el Presidente del COFEMA.

5.4.- Actores de Nación y Provincias

Durante el período estudiado, se sucedieron dos Secretarios de Medio Ambiente de la Nación. En septiembre de 2003 comenzó su gestión el Licenciado Atilio Savino, reemplazado en julio de 2006 por Romina Picolotti, quien estuvo al frente del organismo nacional hasta diciembre de 2008.

Atilio Savino es Licenciado en Economía, Contador Público Nacional y cuenta con un Doctorado en Ciencias Políticas. En su extenso currículum académico, se destaca su labor académica como titular de la cátedra "Residuos" del posgrado en Gestión Ambiental del Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), titular del módulo "La gestión ambiental en los residuos" en el posgrado en Gestión Ambiental Metropolitana de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional de Buenos Aires y profesor asociado en la Maestría Políticas Saludables del Instituto Universitario Isalud, de la cual fue miembro de la Junta Directiva y Vicerrector Interino a cargo del Rectorado. También fue miembro del Comité Directivo Internacional de la Solid Waste Associatio (ISWA), integrante del Consejo Consultivo del Center for Climate Change Mitigation (CFCCM) y miembro de la National Geographic Society. En cuanto a su experiencia de gestión, formó parte de los equipos técnicos del Ministro González García desde que éste fuera titular de la cartera de Salud de la Provincia de Buenos Aires. De hecho fue Ginés quien propuso en el cargo a Savino por "la capacidad, formación y autoridad profesional con que cuenta para asumir la responsabilidad que conducir una secretaría de Estado de tanta relevancia" (Pagina 12, 18-09-03).

Savino se desempeñó durante las gestiones de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001) en la Coordinadora Ecológica Metropolitana (Ceamse), donde ocupaba el cargo de gerente. Y desde unos meses antes de su designación en la Secretaría de Medio Ambiente pasó al Ministerio de Salud, en donde se desempeñó como Coordinador de Gestión Ambiental y Desarrollo Sustentable de la cartera sanitaria.

Por su parte, Romina Picolotti se recibió de abogada por la Universidad Nacional de Córdoba y luego obtuvo un Master en Derecho Internacional de la American University, de los Estados Unidos.

Su experiencia profesional previamente a su arribo a la conducción de la Secretaría de Medio Ambiente era escasa en la gestión pública pero no en la temática, puesto que se había desarrollado mayormente en el ámbito de entidades internacionales y de la sociedad civil relacionadas con el ambiente.

Prontamente luego de terminar el postgrado mencionado comenzó a trabajar en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Allí conoció a Daniel Taillant (en ese entonces consultor del Banco Mundial), dato no menor puesto que además de su futuro marido, también se convertiría en su compañero de ruta en el ideario ambientalista.

Algunos meses después viajaron a Perú, Haití y Camboya, ambos como miembros de delegaciones institucionales de la Comunidad Europea, en el caso de Picolotti específicamente para un proyecto de capacitación de jueces en derechos humanos y ambiente.

En 1999 decidieron volver a la Argentina y fundaron el Centro de Estudios de Derechos Humanos y Ambiente en Córdoba (Cedha), desde donde comenzaron a trabajar para extender su reconocimiento a todo el país. Esta ONG estaba financiada principalmente por la Fundación Richard y Rhoda Goldman, la Ford Foundation, y la Embajada Británica de Buenos Aires.

El conjunto de lazos y reconocimientos logrados desde esta posición redundó en la convocatoria del entonces Gobernador de Entre Ríos, Jorge Busto (luego tomaría idéntica decisión la Asamblea Ambientalista de Gualagaychú), para trabajar sobre el conflicto sobre la pastera Botnia. En cumplimiento de esta tarea, el Gobernador y la abogada experta viajaron a Washington y mantuvieron reuniones con los directivos del Banco Mundial, producto de los cuales, Busto "quedó tan sorprendido por la informalidad de la vestimenta de la abogada (que concurría en jeans y camisa) como por la formalidad y el reconocimiento de sus colegas de otras ONG de Derechos Humanos en los Estados Unidos" (La Nación, 26-11-2006).

El nombramiento en el Gobierno Nacional llegó después de que Picolotti patrocinara a la

provincia de Entre Ríos en la demanda penal que se le realizó a la pastera y de que recibiera un premio que le entregó la Fundación Sophie, de Noruega, por su lucha en temas ambientales y de derechos humanos (precisamente un estudio dedicado a las pasteras).

Las diferencias en las trayectorias de estos dos funcionarios nacionales tienen su correlato en los funcionarios que acompañaron ambas gestiones.

Savino tuvo en su gestión el acompañamiento de Homero Bibiloni como Subsecretario de Recursos Naturales, Biodiversidad y Relaciones Institucionales. Abogado platense egresado de la Universidad Nacional de La Plata, especializado en Derecho Administrativo en esa casa de estudios y en Derecho Ambiental en la Universidad del País Vasco, el Dr. Sabino es un hombre de perfil técnico, fuertes vínculos con el peronismo (luego de este paso por la Secretaría de Ambiente Nacional estuvo a cargo de la Subsecretaría Legal y Técnica de la Municipalidad de La Plata, además de que su estudio en La Plata tuvo como clientes a municipios bonaerenses acusados de graves violaciones de leyes ambientales y a la intendencia de Gualeguaychú [La Nación, 3-12-2008]), y cierta distancia de las ONGs ambientales (amén de ciertas desavenencias con la Fundación MAYDAY durante su gestión como Subsecretario, luego tuvo fuertes cruces con ONGs más importantes, cuando siendo Secretario de Medio Ambiente de la Nación [2008 en adelante], al responder un pedido de la Corte Suprema, no dudó en ironizar sobre el trabajo de las mismas).

Por el contrario, Picolotti desembarcó en la Secretaría con gente propia para ocupar gran parte de los cargos de conducción de la misma. Así, eligió como jefe de gabinete a su hermano, Juan Picolotti (adscripto en la Cátedra de Derecho Ecológico de la Universidad Blas Pascal y colaborador docente en la maestría de Derecho Ambiental de la Universidad de Belgrano, también becado por el International Institute of Education de Washington DC, y especializado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en el Center for International Environmental Law de Washington DC), que también la acompañaba en el Cedha; y como Coordinadora de la Unidad de Asuntos Ambientales Internacionales a la cubano-norteamericana Ana María Kleymeyer, (abogada norteamericana, por la Universidad de París y con Maestría en American University, pero con vasta experiencia en el área ambiental dado su trabajo en el Water Program del World Bank Institute). Los ejemplos de gente de su máxima confianza contratada para trabajar en la Secretaría son mayoría (incluso fueron utilizados por la crónica periodística del entonces para embarrar a Picolotti), dejando en minoría a consecutivos titulares de la Subsecretaría de Coordinación en Políticas Ambientales, Bruno Carpinetti y el Profesor Fernando Melillo. El primero es hijo de un dirigente con pasado en el duhaldismo, y el segundo un dirigente con amplia trayectoria en el progresismo porteño, que llegó a ser titular del partido en la Capital y jefe del bloque de ARI en la Legislatura, antes de romper con esa agrupación política y sumarse a la gestión kirchnerista.

Los funcionarios asistentes al COFEMA representando a las provincias tiene la particularidad de que no son homogéneos en sus cargos. Esto es, no son todos ministros sino que la agencia provincial que atiende el área ambiental en muchas jurisdicciones subnacionales poseen un rango menor. Al mismo tiempo, no todos los titulares de estas agencias son expertos en ambiente, sino que también existe un fuerte componente político partidario.

5.5.- Funcionamiento del COFEMA

Durante el período estudiado, se sancionaron cuarenta y seis resoluciones relevantes, correspondiendo diecinueve (19) al primer período y las restantes veintisiete (27) al segundo.

Cuadro 2. Impacto jurisdiccional de los acuerdos, por tipo y trayecto del COFEMA

	Debatida en Consejo previo a la Asamblea del COFEMA				No debatida en Consejo del COFEMA				
	Programa Nacional	Acciones sectoriales	Normativa Sectorial	Organizativ. debate/doc/funcionam. int.	Program. o Sistema Nacional	Acciones sectoriales	Normativa Sectorial	Organizativdebat/doc/funciona. int.	
Encarga/Obligación a provincias						158/8			
Le otorga a nación		96/4			94/4				
Esfuerzo conjunto					104/5	154/8	104/5	130/7	
Neutralidad		110/5		90/4	117/6 118/06 119/06 120/06 121/06 150/08 152/08	106/5		111/5	81/4 107/5 137/07 139/08 140/08 141/08 142/08 144/08 145/08 146/08 147/08 155/08 156/08 157/08
Beneficio provincial			80/04 95/04	131/07					
Encarga/Obligación a nación	84/04	134/07	83/4 87/4 89/4 92/4	135/7	101/4 103/4	159/8			136/07

Elaboración propia en base a actas publicadas por el COFEMA.

Teniendo en cuenta los años en que fueron alcanzados los acuerdos, los que han tenido lugar durante el primer período (hasta mitad del año 2006) se encuentran ubicados en mayor medida en la parte baja del cuadro, seguidos por las líneas que marcan equidistancia, y en mucha menor medida en las primera dos filas. En cuanto a la dimensión vertical, la normativa sectorial obtiene el primer lugar y también resulta relevante el guarismo de los programas nacionales, quedando muy rezagado el resto.

Cruzadas ambas dimensiones, la normativa sectorial que encarga a Nación discutida previamente a la Asamblea, resulta la más producida. Este hecho, sumado a lo ya comentado respecto a que la parte del cuadro favorable a las provincias es el más ocupado, marca cómo fue la dinámica de este sector durante este primer período.

Por otra parte, los acuerdos logrados durante el segundo período están claramente más

concentrados, en sentido horizontal, en el centro del cuadro, quedando muy relegada la parte baja, pero siendo aún mucho más importante que las franjas superiores. A su vez, en sentido vertical, existe una enorme predominancia de las resoluciones organización interna, dejando muy distante aquellas sobre Acciones Sectoriales. Como parte de esta última lectura, es preciso señalar que los Programas Nacionales directamente no muestran acuerdos, así como la normativa sectorial es casi inexistente.

Esta disposición expresa amplia preeminencia de las iniciativas que incumben a ambas jurisdicciones, aunque no deja de tener cierta importancia los acuerdos sesgados a favor de las provincias, por lo menos comparados con su contraparte nacional, y se observa predominio de la temática de organización del propio ámbito de debate.

La pintura agregada que enseña este cuadro es de una distribución vertical dispersa, salvo por las dos celdas con la mayor cantidad de acuerdos. Por el contrario, la mayoría de las propuestas acordadas, si bien pertenecen a distintas temáticas suponen en su mayoría un esfuerzo conjunto o neutralidad por parte de ambas jurisdicciones. De todas formas, la parte del cuadro que importa beneficio para las provincias también es importante, lo cual se contrapone notablemente a la exigua cantidad de acuerdos con beneficio para la nación. También es de importancia dejar establecida la diferencia entre períodos: mientras el primero evidencia el sesgo hacia las provincias, y el mayor tratamiento de normativa, en el segundo se existe una casi absoluta preeminencia de la neutralidad encarnada en la organización interna.

6.- Conclusiones tentativas

El resultado de cruzar los datos y conclusiones de los tres sectores arroja el siguiente panorama general: las similitudes y diferencias de lo producido en estos consejos pueden ser relacionadas con el entramado institucional que pauta los sectores, pero también puede estar operando la presencia de variables contextuales que afecten algunas características de los acuerdos logrados.

Como ha sido expuesto, los dos primeros consejos federales poseen similitudes en lo tocante a la asignación de autoridad del sector de políticas. Esta “autoridad superpuesta” y los fondos automáticos que existen tanto en el sector educación como en el sector salud favorecerían un funcionamiento armonioso del ámbito de articulación. Tal cual afirma la hipótesis institucionalista, la escasa diferencia de autoridad propende a generar consejos federales caros al entendimiento consensual equidistante. De todas formas, ya hay que subrayar que en este contexto general sin grandes diferencias en cuanto al nivel beneficiado, el COFESA está más inclinado a favorecer a la nación por sobre las provincias, lo cual supone un matiz en esta senda explicativa.

Como cabría esperar, en el tercer sector visto, la “asignación de autoridad” del mismo estaría actuando de modo de generar acuerdos en los que se observa cierta tendencia al beneficio del nivel subnacional, si bien la equidad está muy presente, de modo predominante, lo cual de nuevo abre la necesidad de complementar este tipo de explicación.

Por otra parte, la lectura institucionalista permite leer los acuerdos en clave temática con alguna dificultad en el caso de ambiente.

En los sectores Educación y Salud, existe una clara diferencia en lo relativo a las preferencias temáticas, atribuible al diseño institucional de cada consejo federal. Vale decir, la precisión con que la ley le asigna competencias al CFE produce que este se aboque principalmente a ese tipo tareas, lo cual lo distingue del COFESA, cuya disposición legal más general le da lugar al tratamiento de cuestiones de diferente tenor.

En el caso de ambiente, las temáticas tratadas varían ampliamente entre períodos, lo cual remite a otro tipo de interpretación que la institucionalista. Vale decir, se notan ciertas diferencias entre años que no tributan al diseño institucional.

Entonces, si bien los dos primeros consejos federales parecieran confirmar hipótesis de tenor institucional, tanto a nivel del sector como a nivel del diseño de las reglas de los propios consejos -

aún con matices y restando investigar en profundidad la voluntad de los actores respecto a este punto-, el tercer consejo se aparta en una medida importante.

En consecuencia, se pueden avanzar más ideas guiándose con el resto de las variables presentadas.

El caso de Salud permite hacer un análisis apelando a factores de tal tipo. Como hemos demostrado, si bien la conformación del Consejo Federal de Salud es nominalmente la misma (institucionalmente queda establecida la participación de los ministros provinciales, enmarcados en iguales características de funcionamiento), las personas participantes en calidad de tales conforman dos escenarios diferentes en cada año. En 2007, la figura de Ginés González García supone una pertenencia a dos espacios en los cuales Graciela Ocaña no participa. Tanto a nivel partidario como a nivel profesional el primer Ministro posee una afinidad más amplia con la mayoría de sus pares provinciales. Y en este caso la cercanía es muy grande porque no sólo hay coincidencias de esos dos tipos, sino que inclusive hay una trayectoria en una fundación (Isalud) de la que participaron algunos ministros provinciales y que tiene cierto prestigio entre los investigadores del área.

En consecuencia, aun conscientes de la necesidad de profundizar en esta senda mediante entrevistas que agreguen densidad interpretativa a los datos mostrados, se puede realizar una primera conclusión tentativa a partir de los mismos.

En primer lugar, pareciera que la mayor confianza entre funcionarios de ambos niveles jurisdiccionales favorece la consecución de mayores beneficios por parte de las provincias. Esta afirmación no necesita para probarse que suceda lo contrario el año siguiente, sino que en este período se adquiera mayor volumen la pauta influida por la institucionalidad. Vale decir, pareciera que el diseño institucional de la “asignación de autoridad” de esta área de políticas incide en la tendencia hacia un trabajo en común (que produce gran cantidad de actas de “neutralidad” o “esfuerzo conjunto” en ambos años), pero que marginalmente existen acuerdos que escapan más a esta pauta cuando hay confianza, y que tienden a diluirse cuando no la hay (e inclusive en tal situación adquieren niveles relativos más altos los acuerdos que “obligan a las provincias”).

En segundo lugar, como quedó dicho en trabajos anteriores (Rey, 2009), la generalidad de las reglas que pautan el funcionamiento del COFESA (en contraposición a las del CFE) no le asigna tareas de elaboración normativa. Por ende, las diferencias entre años deben ser atribuidas a factores extra-institucionales. En este sentido, pareciera que a mayor afinidad se genera mayor apertura por Nación de llevar a la discusión sus propios programas, y se dedica menos esfuerzo a acuerdos que organicen el debate. La menor afinidad del segundo período estudiado podría relacionarse –en términos relativos a 2007- con la ascendencia de las acciones sectoriales y de la necesidad de organizar más debates. Es un punto a desentrañar con otra metodología la causa de los porcentajes de los acuerdos normativos.

En tercer lugar, el trayecto que atraviesan los acuerdos no es altamente significativo, pero de todas maneras es llamativa la diferencia entre años. Aparentemente, un mayor grado de afinidad hace menos necesario el tratamiento en ámbitos previos a la Asamblea de ministros. Se puede especular entonces con que la confianza o bien resuelve los temas más sencillamente o bien permite mayor tratamiento de los temas por canales informales (o inclusive se puede pensar en una combinación de ambos fenómenos), mientras que la mayor cantidad de trabajo previo en ámbitos formales ayuda al acuerdo cuando hay menos confianza. Esta lectura de los datos se refuerza al observarse que en el año que más acuerdos comienzan en reuniones previas a la Asamblea, menos beneficios para las provincias hubo.

En definitiva, la diferencia en la relación entre los ministros de ambas jurisdicciones parece corresponderse con divergencias en el funcionamiento del COFESA, si bien podrían estar influyendo otras variables que merecen observaciones empíricas más detalladas.

El caso del área de políticas educación también contribuye a dar crédito al análisis en base a las características de los funcionarios. Esto se nota inmediatamente en una primera observación del cuadro general de acuerdos de educación (cuadro 1), más espejado (esto es, celdas compartidas por los dos años bajo estudio) que el cuadro general de acuerdos de salud (cuadro 2).

En el mismo sentido, la equidad en el impacto de las resoluciones cede pequeño espacio en

2008 a los beneficios provinciales, cuando en el ministerio nacional la llegada provincial es una continuidad acentuada de la gestión previa. Vale decir, lo que en 2007 puede ser entendido como la confluencia de la normativa y de un grado importante de cercanía entre jurisdicciones se mantiene el año siguiente, pero se acentúa la posibilidad de dar a, y tomar de, las provincias, pudiendo ser en parte debido a la presencia de estas en la gestión nacional.

También los tipos de resoluciones marcan esta tendencia general. El CFE en su norma de creación queda atado claramente a la elaboración de la normativa complementaria a las leyes nacionales. Esta influencia institucional es efectiva en los dos años, pero la continuidad profundizada del último año estudiado puede estar sesgando algo el segundo tema en importancia hacia la discusión de las acciones nacionales.

Por otra parte, no hay gran diferencia entre ambos años en torno al uso de ámbitos previos a las asambleas. Aquí también la explicación amerita más trabajo en profundidad, pero no es desdeñable la posibilidad de que la continuidad entre ambas gestiones, esté empezando a constituir una institucionalidad informal en torno al tratamiento de ciertos temas en determinados ámbitos. Al mismo tiempo, y complementariamente, el importante grado de afinidad entre ambas jurisdicciones produciría que la confianza entre funcionarios políticos funcione tanto como los saberes compartidos de los niveles técnicos, dejando para estos las cuestiones que necesitan afinar la letra chica.

El sector ambiente en mayor medida necesita de las variables contextuales para explicar su funcionamiento. El tipo de funcionario que encabeza el actor nacional, característica que además supone una voluntad del Poder Ejecutivo Nacional claramente diferente, pareciera modificar el funcionamiento del COFEMA.

La gestión nacional en manos de una ambientalista, con fuerte respaldo del gobierno del que forma parte derivó en mayoría de acuerdos sobre la organización del debate, de manera neutral, mientras que en el período anterior las provincias obtuvieron mayores beneficios sobre temáticas de normativa o programas nacionales.

En conjunto, los datos relevados parecieran indicar que las características del factor humano y sus consecuencia sobre los factores contextuales no son analíticamente antitéticos con las instituciones

De tal manera, se puede plantear que estos últimos explican gran parte del modo en que se relacionan las jurisdicciones, pero que a su vez la sintonía entre los funcionarios que están a cargo del ministerio nacional con sus pares provinciales posee incidencia en la materia, si bien afirmando la necesidad de trabajo de investigación que profundice los mecanismos causales que estarían operando

Bibliografía

- Abal Medina (h), J.M. y Calvo, H. (eds.) (2001) *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Eudeba /INAP, Buenos Aires.
- Asensio, M (2000) *Federalismo Fiscal: Fundamentos, Analisis Comparado y el Caso Argentino*, Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa Editorial, México.
- Ansell, Ch. K. (2004) "Territoriality, Authority and Democracy", en *Restructuring Territoriality: Europe and the United States Compared*, Ansell y Di Palma (eds.), Cambridge: Cambridge University Press.
- Bache, I. y Flinders, M (2004) "Themes and Issues in Multi-level Governance", en Bache, I. y Flinders, M (eds.) *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Blanco, I y Gomà, R. (Jun. 2003) *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*, en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 26. Caracas
- Benton, A. (2003) "Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino", en *Política y Gobierno*, X (1), primer semestre.
- Braun. M y Tommasi, M (2002) *Fiscal Rules for Subnational Governments. Some Organizing Principles and Latin American Experiences*, Documento de Trabajo N° 78, Centro de Estudios en Desarrollo Institucional (CEDI), Buenos Aires.
- Bereau, P.P. (2003) *El Sistema Educativo Nacional, sus instituciones y la gobernabilidad*, ponencia al Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, AAEAP.
- Calvo, E; y Escolar, M; (2005), *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*, Prometeo, Buenos Aires.
- Camou A. (1997), *Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina*, en Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 54-67.
- Cetrángolo, O. y Jimenez, J. (2004) "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina", en *Revista de la CEPAL*, N° 84, diciembre, Santiago de Chile.
- Diaz-Cayeros, A. (2004) "Do Federal Institutions Matter? Rules and Political Practices in Regional Resource Allocation in México?" In Gibson E. L. (ed.), *Op. Cit.* Pp. 297-322.
- Elazar, D.J. (1987) *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa.
- Elster, J. (1998) "A plea for mechanism", en Hedstrom y Swedberg (eds.) *Social Mechanism: An Analytical Approach To Social Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Escolar, M. Y Pirez, P. (2001) *¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina*, presentado al XXIII Congreso LASA, Washington.
- Falleti, T (2005) "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", en *American Political Science Review*, 99, 3, August 2005, pp. 1-20.
- FIEL (2003) *Instituciones Fiscales para la Argentina*, FIEL, Buenos Aires.
- Filippov M.; Ordeshook, P.; Shvetsova, O. (2004) *Designing Federalism: A theory of Self-Sustaining Federal Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Faletti, T. (2001) "Federalismo y descentralización educativa en la Argentina: consecuencias (no requeridas) de la descentralización del gasto en un país federal", en Abal Medina (h), J.M. y Calvo, H. (eds.) *Op. Cit.*
- Garman Ch., Haggard S. & Willis E. (2001) "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases", en *World Politics*, 53, 2001, pp. 205-36.
- Gibson, E. L. (2004) "Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights.", en Gibson E. L. (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press. Pp. 1-28.
- Gibson, E., Calvo, E. y Falleti, T. (1999) "Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación

- territorial y transferencias de ingresos en le hemisferio occidental”, en *Política y Gobierno*, VI (1), primer semestre.
- Gordin, J. (2006) *The Politics of Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina*, Working Paper N°2, Institut Barcelona D’Estudis Internacionals, Barcelona.
 - Gutierrez, R. (2006) *Between Knowledge and Politics: State Water Management Reform in Brazil*, Disertación de Doctorado, Johns Hopkins University.
 - Hall, P. (1993) *El gobierno de la economía*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid
 - Hall, P. y Taylor, R. (1996) ”Political Science and the Three New Institutionalism”, en *Political Studies*, n° 44.
 - Haas, P. M. (1992). “*Introduction: Epistemic communities and international policy coordination*”, International Organization, 46(1).
 - Jordana, J. (2001) *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina: Una Perspectiva Institucional*. Series Documentos de Trabajo I-22 UE. Social Institute Developmet INDES-BID
 - Jordana, J. (2002) *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*. Series Documentos de Trabajo I-38 UE. Social Institute Developmet INDES-BID
 - King, P. (1982) *Federalism and Federation*, The Johns’ Hopkins University Press, Baltimore (ML).
 - Kiser, E., y Hetcher, M. (1991) “The role of general theory in comparative-historical sociology”, en *American Journal of Sociology*, 97 (1): 1-30.
 - Klijn, E. (1998) “Policy Networks: An Overview”, en Kickert, W. J. M. y Koppenjan, J.F. (eds), *Managing Complex Networks*, Sage, London.
 - Maldonado-Maldonado, A. (2003), *Análisis temático: políticas públicas en educación superior ¿hacia una nueva agenda?*, en *Revista de la Educación Superior* Vol. XXXIV(2), No. 134, Abril-Junio de 2005.
 - Maffei, M. (1999) “Una mirada docente en la cuestión educativa” en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, N° 4, enero, Buenos Aires.
 - Marks, G y Hooghe, L. (2004) “Contrasting Visions of Multi-level Governance”, en Bache, I. y Flinders, M, op. Cit.
 - Mendez, J.L. (1997) “Estudio Introductorio”, en Wright, op. Cit.
 - Nosiglia, C., Finkelberg, L. y Rebello R (2000) *El papel del Consejo Federal en el establecimiento de políticas educativas*, mimeo, Universidad de Buenos Aires, Bs As.
 - O’Donnell, G (1997) “¿Democracia delegativa?”, en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*, Paidós, Buenos Aires
 - Palanza, V. (2002) *Espacios de consenso alternativos: los Consejos Federales en la política social en la Argentina*, Documento de Trabajo N° 71, Centro de Estudios en Desarrollo Institucional (CEDI), Buenos Aires.
 - Peters, G (2003) *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona.
 - Peters, G y Pierre, J (2004) “Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?”, en Bache y Flinders (eds.) op. cit.
 - Potenza Dal Masetto, MF. (2005) *Federalismo y Políticas Sociales. Una aproximación desde la experiencia de los Consejos Federales en las áreas de Educación y Salud*. Documento de Trabajo N° 002, Fundación PENT.
 - Repetto, Fabián, Karina Ansolabehere, Gustavo Dufour, Carina Lupica y Fernanda Potenza (2001) *Transferencia educativa hacia las provincias en los años noventa: un estudio comparado*, Documento N° 57, Fundación Gobierno & Sociedad y Fundación Grupo Sophia.
 - Rey, M. (2004) *La participación ciudadana en la descentralización de Buenos Aires. Análisis de caso del CGP 14 Oeste*. Tesis para la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la UdeSA.
 - Rey, M. (2008) “Articulación federal en el área Educación: jerarquización acorde a los nuevos

- tiempos”, en *Educación y Tecnología para una Mejor Democracia*, AA.VV., Subsecretaría de Gestión Pública y Centro de Estudios Génesis Profesional.
- Rey, M. (2009) *Relaciones Intergubernamentales en Argentina: ¿Hacia mecanismos de coordinación de políticas?*, ponencia presentada al 21st World Congress of Political Science, Santiago de Chile.
 - Riker, W. (1975) “Federalism”, en *Handbook of Political Science* Vol. 5, Greenstein, F.; Polsby N. (eds.), Addyson-Wesley.
 - Serafinoff, V (2007) “Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión”, ponencia al VI Congreso de Administración Pública (AAG-AAEAP), Buenos Aires.
 - Stepan, A. (2004) “Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism.”, en Gibson E. L (ed.), *Op. Cit.* Pp. 29-84.
 - Stone, D. (1996). *Capturing the political imagination: think tanks and the policy process*, Londres, Portland, Frank Cass.
 - Subirats J. (2001), *El análisis de las políticas pública*, Departament de Ciència Política i Dret Públic. Universitat Autònoma de Barcelona.
 - Tamayo Sáez (1997) “El análisis de las políticas públicas”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (coord.) *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid
 - Tiramonti, Guillermina (1996) “La agenda de los 90”, en *Revista Cuadernos de Pesquisa N° 100*, Fundación Carlos Chagas Brasil.
 - Wibbels, E. (2005) *Federalism and the Market. Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*, Cambridge Univ. Press, New York.
 - **Wright (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE, México DF.**

Anexo I Criterios de categorización de las resoluciones/acuerdos

Debatida en espacio federal previo a la Asamblea del CF// No debatida en espacio federal: Tanto en el COFESA como en el CFCE existen ámbitos de encuentro de los funcionarios de ambos niveles, en los cuales se debaten las cuestiones del área con anterioridad a que se aprueben en la Asamblea. En concreto, en salud se ha trabajado regularmente en los últimos años a nivel regional en los llamados Consejos Regionales de Salud (CORESA). En educación, aparte de los consejos consultivos sancionados legalmente, se pusieron en marcha una serie de comisiones para distintos temas puntuales (vgr. Comisión Federal para la Educación Técnico-Profesional, Mesa Federal de Educación de Jóvenes y Adultos, etc.).

Programa Nacional: según Tamayo Sáez (1997:281) “los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones –ministerios, concejalías, empresas públicas, juzgados, escuelas, hospitales, etcétera– que combinan recursos –normativos, humanos, financieros y tecnológicos– y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos –objetivos– sociales, políticos y económicos”. En esta clave interpretativa, pertenecen a la celda “Programas Nacionales” aquellos acuerdos que versen sobre conductas deliberadas del Estado Nacional para el logro de determinados objetivos mediante la correspondiente asignación de recursos y la determinación de responsabilidades, que se viabilizan como un paquete cerrado y sistemático de acciones.

Acciones Sectoriales: son los acuerdos sobre intervenciones puntuales de cualquiera de los dos niveles estatales. A diferencia de los programas, estas acciones no están encuadradas en una planificación marco con regularidad en el transcurso del tiempo.

Normativa Sectorial: esta celda abarca los acuerdos sobre cualquier tipo de legislación sobre el área.

Documentos /Organizativas del debate: en ambos consejos tiene lugar acuerdos en torno a escritos que brindan información o plantean una toma de posición doctrinaria o analítica acerca de un asunto, o a disposiciones internas. Siempre que estos acuerdos no impliquen reglar cierta cuestión del área, se ubican en esta celda.

Encarga/Obliga a provincias // Encarga/Obliga a Nación: bajo esta denominación se ubican los acuerdos que impliquen cualquier tipo acción en que las provincias // Nación pongan en juego movilización de recursos, cambios a su legislación, etc.

Beneficio provincial// Le otorga a Nación: aquí caben los acuerdos que impliquen provecho para las provincias // la Nación, ya sea simbólico, material o de influencia en la órbita nacional

Esfuerzo conjunto: se llama de tal forma a acuerdos que impliquen cambios o aportación de recursos de ambos niveles jurisdiccionales.

Neutralidad: los consensos que no impliquen mayores modificaciones ni perjuicios a ninguno de los estados que participan de los consejos son englobados en esta categoría._