



**Federalismo y Políticas Sociales.  
Una aproximación desde la experiencia de los  
Consejos Federales en las áreas de  
Educación y Salud.**

POTENZA DAL MASETTO, M. Fernanda

2005-002

Español

Abril de 2005

< Título

< Autores

< Número de  
Documento  
de trabajo

< Idioma

< Fecha de  
publicación

Los juicios y opiniones expresados en los documentos de trabajo de la Fundación PENT son exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución que los publica.

Maipú 1300, piso 2; C1006ACT,  
Ciudad de Buenos Aires, Argentina  
informe@pentfundacion.org  
www.pentfundacion.org

## **Resumen**

El “federalismo” implica un complejo entramado institucional y de relaciones políticas de difícil articulación. Su funcionamiento se sustenta en diferentes lógicas superpuestas (electoral, fiscal, constitucional, judicial, entre otras). A pesar de que constituye un tema central en el funcionamiento del Estado y del gobierno, las reformas en esta materia son difíciles de concretar, ya sea por la complejidad del andamiaje institucional o bien por la lucha política que provocaría la modificación de algunas de sus facetas. Uno de los principales desafíos referidos al federalismo está dado por la manera en que éste opera en el plano del acuerdo de políticas públicas entre los diferentes niveles de gobierno y la posterior ejecución de las mismas.

Este paper aporta a la comprensión de la provisión de políticas públicas en materia de educación y salud, en el marco de un país federal. Para ello, se centra en el estudio del funcionamiento real y potencial de los órganos denominados “Consejos Federales”. Estos son espacios formales creados con vistas a la coordinación intergubernamental de políticas por parte de las máximas autoridades de un determinado sector. Lo que se busca poner de manifiesto a través de estas páginas es que los Consejos Federales son ámbitos político-institucionales estratégicos al momento de pensar en reformas que permitan mejorar la provisión de políticas públicas en un país federal. Esto es así por dos motivos: en primer lugar, debido a que no existen espacios alternativos de coordinación de políticas entre los ejecutivos de diferente nivel de gobierno. En segundo lugar, debido a que es factible operar sobre ellos, con altas probabilidades de éxito. En síntesis, sostenemos que si se quiere avanzar en la elaboración de políticas de calidad en materia de educación y salud, los Consejos Federales son los ámbitos propicios para lograrlo.

## I. Introducción

El “*federalismo*” constituye una de las preocupaciones centrales en cuanto al funcionamiento del Estado y del gobierno, así como también una problemática con múltiples facetas (electoral, fiscal, constitucional, judicial, entre otras) y una materia de difícil reforma. La complejidad de la ingeniería institucional que lo sustenta, sumada a la voluntad política por mantener el *statu quo* respecto de algunas cuestiones, hacen que cualquier cambio en este tema sea de difícil concreción. Uno de los principales desafíos vinculados con el federalismo está dado por la manera en que éste opera en el plano del acuerdo de políticas públicas entre los diferentes niveles de gobierno y la posterior ejecución de las mismas.

La *coordinación intergubernamental de políticas públicas* constituye, entonces, uno de los principales retos de los países que cuentan con una estructura federal de gobierno, ya que éste no siempre opera de manera articulada. Durante los últimos años, los desafíos vinculados con la coordinación intergubernamental de políticas han recobrado vigencia en las áreas de educación y salud, como resultado de la transferencia de escuelas y hospitales ocurrida a principios de los noventa (proceso genéricamente denominado “descentralización”) y la redefinición (explícita o tácita) de funciones entre los niveles de gobierno. Puede tenerse una idea acerca de la magnitud que representa este reto si se observa la actual estructura de gasto a nivel sectorial. Entre los años 1995 y 2002, las provincias ejecutaron el 75% del gasto educativo, mientras que la nación fue responsable de la ejecución del 22%. Durante el mismo período, las provincias fueron ejecutoras del 72% del gasto en atención pública de la salud, quedando en manos del gobierno nacional la ejecución de un 13% (excluyendo las transferencias a las obras sociales y al INSSJP) (datos citados en Repetto y Nejamkis, 2004). En otras palabras, cuando hablamos de coordinación intergubernamental de las políticas educativas y sanitarias, a lo que estamos haciendo referencia es al destino de aproximadamente las tres cuartas partes del gasto público en cada uno de estos sectores.

En el marco de estas preocupaciones, el propósito de este paper consiste en aportar a la comprensión de la provisión de políticas públicas en materia de educación y salud en un país federal. Para ello, se centra en el estudio del funcionamiento real y potencial de los órganos denominados “*Consejos Federales*”. Estos son espacios formales creados con vistas al acuerdo de políticas por parte de las máximas autoridades nacionales y provinciales de un determinado sector. Su relevancia dentro de las preocupaciones más generales vinculadas con el federalismo está dada, al menos, por dos motivos: los Consejos Federales son los únicos ámbitos institucionales de interacción entre los ejecutivos de los niveles nacional y provincial de gobierno. Adicionalmente, constituye un espacio institucional sobre el que es factible operar. El

análisis de los Consejos Federales, entonces, no sólo contribuye a la comprensión del funcionamiento de un sector en particular sino que resulta un aporte sustancial en relación con una estructura más amplia, tal como es el propio federalismo. En este sentido, sostenemos que los Consejos Federales constituyen una pieza central en el *policy making* federal: no pueden pensarse los problemas del federalismo sin comprender qué son y cómo funcionan los Consejos Federales.

En vista de la relevancia de este tema para el análisis de las políticas públicas, nuestro objetivo en estas páginas consiste en analizar el funcionamiento del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE) y el Consejo Federal de Salud (COFESA) entre el año 1990 y junio de 2004. Para abordar este tema, partiremos de dos supuestos. El primero de ellos es que durante ese período de tiempo, *la incidencia de los Consejos Federales en la elaboración de las políticas sectoriales ha sido escasa*: en algunos casos porque su iniciativa de incluir temas en la “agenda sectorial” se vieron frustradas o son aún incipientes; en otros, porque las decisiones tomadas en su seno se refieren a cuestiones no sustantivas o que fueron aplicadas sólo de manera parcial. Nuestra segunda conjetura, por su parte, es que *al comparar el funcionamiento de ambos Consejos se observa un mayor dinamismo en el caso del Consejo Federal de Cultura y Educación*, lo cual se vincula directamente con la manera en que fueron redefinidas las funciones de nación y provincias en este sector; las características de los actores involucrados en el funcionamiento del Consejo y los recursos (organizacionales, técnicos y presupuestarios) con que éste contó<sup>1</sup>.

Teniendo estas hipótesis como líneas orientadoras del estudio, en la siguiente sección se caracteriza brevemente al CFCE y al COFESA, teniendo en cuenta las disposiciones normativas vigentes para su funcionamiento y el desempeño efectivo de cada uno de ellos durante los últimos quince años. Asimismo, se presentan algunas reflexiones desde una perspectiva comparada. A continuación, se analiza el funcionamiento de estos Consejos en tanto ámbitos para la coordinación intergubernamental de políticas sectoriales. En esta línea, se busca indagar acerca de la incidencia de los Consejos Federales en la elaboración de políticas sectoriales como así también sobre el mayor o menor “dinamismo” de estos organismos, identificando aquellos factores que han operado como condicionantes de su desempeño. Luego, se exponen algunas

---

<sup>1</sup> Las ideas centrales de este paper fueron extraídas de Potenza Dal Masetto, María Fernanda (2004) “Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990 – 2004)”, tesis para la Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés.

La información primaria para la realización de ese estudio surgió de entrevistas a funcionarios políticos y técnicos que estuvieron vinculados con el funcionamiento de los Consejos durante los últimos quince años; normativa que regula el funcionamiento de los Consejos y de los sectores en los cuales están insertos; y productos de los propios Consejos (resoluciones, actas y temarios de reuniones, memorias anuales).

ideas orientadas a mejorar el funcionamiento de los Consejos. Finalmente, se retoman los principales argumentos aquí desarrollados y se identifican algunos otros aspectos de interés en relación con este tema que merecen mayor atención en posteriores estudios.

## **II. Los Consejos Federales: ¿qué son y cómo funcionan?**

### *El Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE)*

La creación de un Consejo Federal en el área de Educación se remonta al año 1972. En 1979, ese Consejo se fusionó con el de Coordinación Cultural, dando lugar al Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE). La misión y funciones del CFCE, así como también los aspectos que hacen a su estructura y funcionamiento, están reglados por su Decreto Ley de creación (N° 22.047) y su reglamento (aprobado en 1979). Posteriormente, una vez realizada la transferencia de escuelas del año 1992, el rol del CFCE en el marco del diseño e implementación de una política educativa federal fue retomado por la Ley Federal de Educación (LFE) y, en menor medida, por la Ley de Transferencia de Escuelas, los convenios suscriptos entre la Nación y las provincias con ese propósito y la Ley de Educación Superior.

La misión del CFCE, tal como está expresada en la LFE (N° 24.195), consiste en “*unificar criterios entre las jurisdicciones, cooperar en la consolidación de la identidad nacional y en que a todos los habitantes del país se les garantice el derecho constitucional de enseñar y aprender en forma igualitaria y equitativa*” (art. 55). Por su parte, las funciones allí asignadas al CFCE apuntan a constituirlo en el ámbito de acuerdos para la implementación de la propia LFE. Estas son: a) concertar los Contenidos Básicos Comunes, los diseños curriculares, las modalidades y las formas de evaluación de los ciclos, niveles y regímenes especiales que componen el sistema educativo; b) acordar los mecanismos para el reconocimiento y equivalencia de estudios, certificados y títulos; c) acordar los Contenidos Básicos Comunes de la Formación Profesional Docente y las acreditaciones necesarias para desempeñarse como tal; d) acordar las exigencias pedagógicas que se requieren para el ejercicio de la función docente en cada Rama Artística; e) promover y difundir proyectos y experiencias innovadoras y organizar el intercambio de funcionarios, especialistas y docentes; f) considerar y proponer orientaciones que tiendan a la preservación y desarrollo de la cultura nacional; g) garantizar la participación en el planeamiento educativo de los padres, las organizaciones representativas de los trabajadores de la educación y de las instituciones educativas privadas reconocidas oficialmente; y h) cooperar en materia de normativa educacional y mantener vínculos con el Congreso de la Nación y con las legislaturas de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (art. 56).

En relación con la frecuencia con que deben celebrarse las reuniones del CFCE, la normativa vigente establece la organización de al menos dos Asambleas Ordinarias por año (fuera de la Capital Federal), pudiéndose realizar, además, Asambleas Extraordinarias. Para poder sesionar, la Asamblea debe contar con la mitad más uno de sus miembros y las decisiones deben ser tomadas por mayoría simple de votos de los presentes.

En términos generales, entre los años 1990 y 2004 se respetó esa cantidad mínima de Asambleas anuales, siendo la mayoría de ellas de carácter Extraordinario. Salvo algunas pocas excepciones (durante el primer tramo del gobierno de la Alianza), no se observó la disposición de celebrarlas fuera de la Capital Federal. A la realización de estas reuniones deben sumarse los encuentros de Comité Ejecutivo, de las diferentes comisiones que fueron puestas en funcionamiento como parte del Consejo así como también las reuniones preparatorias para el logro de diferentes acuerdos, sobre las cuales no se cuenta con información sistemática. Una regla informal que rige el funcionamiento del CFCE es la práctica de no votar, sino de procurar llegar a consensos.

De acuerdo con lo establecido en la normativa vigente, el CFCE está integrado por una Asamblea – constituida por el Ministro de Educación de la Nación en carácter de Presidente, las máximas autoridades provinciales en esa materia y representantes del Consejo de Universidades - y un Comité Ejecutivo. Para su funcionamiento operativo, el CFCE cuenta con una Secretaría General, cuyo titular es designado cada dos años por la Asamblea. Por último, la LFE contempla la creación de dos Consejos Consultivos: el Económico Social y el Técnico Pedagógico<sup>2</sup>.

Entre los años 1990 y 2004, de las reuniones del CFCE han participado efectivamente las máximas autoridades educativas nacionales y provinciales. En relación con estas últimas se destaca su alto grado de rotación (principalmente durante los años 2000 y 2001) y cierta variación en su perfil. Mientras que durante los años noventa predominaban ministros provinciales con experiencia en materia educativa y alto perfil político, posteriormente se hizo habitual que las carteras educativas provinciales fueran ocupadas por quienes habían estado a cargo de las áreas de Economía, lo cual podría ser indicativo de cierta preocupación presupuestaria en detrimento de consideraciones de política educativa de largo plazo. La participación de técnicos, por su parte, ha sido canalizada a través de instancias creadas

---

<sup>2</sup> De acuerdo con lo dispuesto en esta Ley, podrían formar parte del Consejo Económico Social representantes de las organizaciones gremiales empresarias de la producción y los servicios, de la Confederación General del Trabajo y del Consejo de Universidades. Por su parte, integrarían el Consejo Técnico Pedagógico especialistas designados por los miembros del CFCE (en número no determinado) y dos especialistas designados por la organización gremial de trabajadores de la educación de representación nacional mayoritaria (art. 58).

especialmente a tal efecto, las cuales forman parte del circuito formalmente establecido para el logro de acuerdos dentro del CFCE. A pesar de que los Consejos asesores fueron convocados en diferentes oportunidades a lo largo de los últimos quince años, éstos nunca llegaron a funcionar de manera regular.

Hasta principios de 2002, la Secretaría General del CFCE dependió institucionalmente de diferentes reparticiones del ministerio nacional conservando, en términos generales, las mismas funciones. A partir de aquel momento, en cambio, fue incorporada a la estructura organizativa del ministerio con rango equivalente a Subsecretaría, creándose en su interior dos direcciones (la Dirección de Asistencia Técnico Administrativa y la Dirección de Asistencia Técnica para la Enseñanza Pública de Gestión Privada). A lo largo de todo el período analizado, la Secretaría General funcionó efectivamente como apoyo en la organización de las tareas propias del Consejo. Un dato interesante para subrayar es la alta estabilidad de quienes estuvieron al frente de este cuerpo: entre 1990 y 2004 sólo hubo cuatro Secretarios Generales, lo cual constituye un dato valioso si se piensa en términos de memoria institucional y capacidades instaladas en el cuerpo permanente del CFCE. Por lo general, los candidatos a ocupar ese cargo fueron propuestos por las autoridades nacionales. No obstante, se destaca el caso de quien se desempeñó en esas tareas entre mayo de 1999 y mayo de 2003, cuya postulación fue impulsada por un grupo de ministros provinciales en oposición a la preferencia de las autoridades nacionales<sup>3</sup>.

Por su parte, en relación con las comisiones que funcionan al interior del CFCE se distinguen diferentes situaciones. Con anterioridad a la sanción de la LFE (1993) era habitual el funcionamiento de Comisiones Permanentes de diferentes temáticas. Durante los primeros años de la década de los noventa se puede observar, en efecto, la conformación ya sea de Comisiones de ese estilo o bien de Comisiones Especiales para tratar cuestiones vinculadas con el proceso de reformas. Ninguna de éstas tuvieron continuidad en el tiempo, en parte debido a la redefinición de los mecanismos para el logro de acuerdos dentro del CFCE. La creación de Comisiones Especiales cobró nuevo impulso durante el gobierno de la Alianza, pero su funcionamiento fue discontinuado sin haber logrado resultados significativos<sup>4</sup>. Parece ser más sistemática y efectiva, en cambio, la labor de la “Comisión Especial para la Implementación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)” – creada en 1999 por disposición de una Ley

---

<sup>3</sup> Este fuerte respaldo político, sumado a la estabilidad en el cargo dispuesta normativamente por un período prefijado, le permitió mantenerse en el cargo durante cuatro años (aún tras dos cambios de gobierno y cinco modificaciones en los elencos al frente del ministerio nacional).

<sup>4</sup> Quizás una excepción al respecto haya sido la “Comisión especial para el análisis y estudio de los criterios básicos comunes para la rejerarquización de la profesión docente”, en el marco de la cual se elaboró un documento que fue entregado a la CTERA.

nacional – y la “Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia” – creada en 2002.

Respecto de los actores participantes de las reuniones del CFCE, merece destacarse que durante algunos períodos, las diferencias partidarias se pusieron de manifiesto tanto en la dinámica informal de los encuentros del CFCE (siendo habitual, por ejemplo, los encuentros – previos a las Asambleas - de los ministros de las provincias gobernadas por el Justicialismo) como así también en el bloqueo a ciertas iniciativas del gobierno nacional (como la oposición a suscribir un Pacto Federal II). Esta dinámica de interrelación teñida por las diferencias partidarias remite – aunque de manera atemperada – a la modalidad prevaleciente durante los últimos tramos del gobierno del Dr. Alfonsín.

En relación con los recursos disponibles por el CFCE, su Decreto Ley de creación especifica que éste recibirá la colaboración técnica de los organismos pertenecientes al Ministerio de Educación de la Nación y de las jurisdicciones subnacionales. Los gastos de funcionamiento, por su parte, deben ser imputados en forma equitativa a los presupuestos de ambos niveles jurisdiccionales.

Para la elaboración de propuestas e informes de carácter técnico, el CFCE se apoyó habitualmente en las áreas respectivas del Ministerio de Educación de la Nación. Durante la década de los noventa, además, contó con el apoyo de un equipo profesional especialmente contratado por el gobierno nacional para la elaboración de los primeros borradores de los documentos puestos en circulación. El hecho de que no se conformara un equipo técnico propio del CFCE fue una decisión explícita de las autoridades nacionales, en un intento por no generar una nueva estructura que entrara en competencia con los equipos nacionales y de las provincias. A pesar de ello, la Secretaría General del CFCE ha contado con un staff permanente abocado a las tareas vinculadas con la organización de las reuniones, el cual se ha visto incrementado últimamente debido a la incorporación de nuevas funciones, muchas de ellas de carácter ejecutivo.

Para su funcionamiento, el CFCE se apoya en la infraestructura (edilicia y de equipamiento) del ministerio nacional. Los recursos presupuestarios disponibles para el Consejo se destinan casi con exclusividad al pago de algunos sueldos, a la organización de las reuniones del CFCE (Asamblea y Comité Ejecutivo) y de las comisiones. Durante la década de los noventa, fue habitual que el ministerio nacional se hiciera cargo de importantes gastos vinculados no sólo con la organización de los encuentros sino también orientados a facilitar el proceso de reformas (tales como estudios especiales, viajes, consultorías técnicas).



Aquellos temas que deben ser tratados por el CFCE se encuentran enumerados de manera clara y detallada en la LFE, siendo en muchos casos cuestiones sobre las cuales el Consejo tiene competencia exclusiva. Para el logro de tales acuerdos, en 1993 el propio CFCE acordó un mecanismo específico que incluye los siguientes pasos: a) elaboración de un primer borrador de propuesta a cargo de los equipos técnico – profesionales del ministerio nacional; b) consultas en las provincias (equipos técnicos, responsables de la conducción administrativa, autoridades políticas); c) consultas a actores de la sociedad civil a nivel nacional<sup>5</sup>; d) aprobación por parte de la Asamblea; e) promulgación de los marcos normativos pertinentes<sup>6</sup>.

Este mecanismo fue aplicado de manera bastante rigurosa desde la sanción de la LFE hasta mediados de 2000. A partir de entonces, la necesidad de construir consensos políticos y, luego, las urgencias derivadas de la crisis hicieron que en la práctica la observación del mecanismo formal fuera menos estricta. Tras el cambio de gobierno en 2003, cuando las discusiones mantenidas en el seno del CFCE comenzaron a incluir nuevamente cuestiones estratégicas de política educativa, parece haberse vuelto a implementar el mecanismo previsto inicialmente.

Si se centra el análisis en los acuerdos logrados en el seno del CFCE se observa que, a pesar de que este organismo venía funcionando desde principios de la década del setenta, cobró nuevo impulso tras las reformas sectoriales de los noventa. Su intervención en las discusiones orientadas a la sanción de las leyes de transferencia de establecimientos escolares y la Ley Federal de Educación se vio bastante acotada, pero su rol dentro del gobierno del sistema educativo quedó fortalecido como producto de esas reformas. A partir de 1993, y en cumplimiento de las disposiciones de la LFE, el CFCE se abocó – casi con exclusividad - a las negociaciones conducentes a la aplicación de la propia Ley. En ese marco se aprobaron, por ejemplo, diferentes cuestiones vinculadas con la estructura del sistema educativo; los mecanismos para el reconocimiento de títulos y estudios; los Contenidos Básicos Curriculares de diferentes niveles y disposiciones referidas a la formación y la capacitación docente (dinámica “normativa”<sup>7</sup>).

---

<sup>5</sup> Esta instancia se aplica en relación con algunos temas en particular, los cuales pueden ser sometidos a un debate más amplio.

<sup>6</sup> Esto último es necesario ya que, a pesar de que los Acuerdos Federales fueron pensados como el mecanismo por medio del cual se reglamentaría la LFE, no constituyen en sí mismos un procedimiento reconocido por el Derecho Administrativo argentino y, en consecuencia, no tienen carácter vinculante.

<sup>7</sup> A los fines de este estudio, se han caracterizado las dinámicas de funcionamiento prevalecientes en los Consejos Federales de acuerdo con las temáticas sobre las cuales versan los acuerdos logrados y/o las temáticas tratadas. Se ha denominado “normativa” a la lógica de funcionamiento vinculada con el establecimiento de estándares mínimos, metas o procedimientos que deben ser respetados o reglas comunes que deben ser adoptadas por las diferentes jurisdicciones. La dinámica “distributiva” es aquella que prima cuando lo que se discute son criterios para el reparto de bienes y/o servicios entre las

Hacia finales de la década, no obstante, ya era evidente que muchos de los compromisos asumidos por las provincias en relación con la modificación de las estructuras así como también de la adaptación de los contenidos curriculares, no serían cumplidos en tiempo y forma. En vistas de eso, durante los años siguientes las autoridades nacionales ensayaron – desde el marco del CFCE – diferentes alternativas orientadas a recuperar cierta unidad dentro del sistema educativo, promoviendo acuerdos en torno a temáticas convocantes como la calidad educativa. Este camino de nuevas negociaciones, que comenzó tíbiamente entre los años 2000 y 2001, quedó trunco por el estallido de la crisis político - institucional que afectó al país. Durante ese período, la menor disposición de recursos presupuestarios, junto con diferencias ideológicas y divisiones partidarias, actuaron como factores que retrasaron u obstaculizaron ciertos acuerdos (tales como la suscripción de un Pacto Federal II).

Tras un período de bloqueo respecto de algunas decisiones de política educativa, la crisis que hizo eclosión a fines de 2001 imprimió una nueva dinámica al CFCE, vinculada con la superación de la emergencia social, a la vez que operó como un elemento “aglutinante” de voluntades que fue funcional en el corto plazo. Entre el año 2002 y principios de 2003 los miembros del CFCE acordaron diferentes cuestiones vinculadas con conflictos derivados del acceso a recursos y su reparto entre las provincias (dinámica “distributiva”), así como también con el financiamiento de la educación. Superadas las situaciones de urgencia, y a una década de las reformas emprendidas en el sector, se evidencia un nuevo esfuerzo de las autoridades nacionales por avanzar – desde el marco que brinda el CFCE para los acuerdos intergubernamentales – en estrategias orientadas a lograr cierta unidad de criterios dentro del sistema educativo nacional. En este sentido se ha comenzado a trabajar en el acuerdo de “núcleos de aprendizajes prioritarios” que operen como “equivalencias” entre los sistemas educativos provinciales, más allá de sus diferencias en cuanto a estructuras (dinámica “normativa”). Ha sido retomado, también, el tratamiento de temas como la calidad educativa, el financiamiento del sector y las problemáticas propias de la educación media.

---

provincias o la población residente en ellas. Se ha caracterizado como “de intercambio de información” a la lógica predominante en los casos en que las autoridades realizan presentaciones acerca del estado de situación de sus respectivas jurisdicciones, dando lugar al intercambio de ideas y propuestas. La lógica “aprobatoria” hace referencia a aquellos casos en que se requiere – por disposición normativa – el aval del respectivo Consejo para que el ministerio nacional realice ciertas actividades. Se ha denominado “expositiva” a la dinámica que prima cuando los participantes en los Consejos presentan informes de avance respecto de programas o líneas de intervención. La lógica “administrativa” refiere a cuestiones tales como la designación de cargos, convocatoria a los consejos asesores o creación de comisiones. Se ha caracterizado como “procedimental” a la dinámica vinculada con procedimientos que se deben observar para que el CFCE cumpla con sus funciones. Finalmente, la lógica “declarativa” está presente cuando los miembros del Consejo sientan su posición sobre determinados temas.

A pesar de la cantidad y envergadura de los acuerdos logrados al interior del CFCE, debe destacarse que no todos ellos tuvieron implicancias prácticas. Los consensos alcanzados durante los noventa sólo se tradujeron parcialmente en transformaciones efectivas a la política educativa provincial. Al respecto, quizás uno de los acuerdos “fundantes” – y del cual se derivan muchos otros temas – sea el referido a la estructura misma del Sistema Educativo Nacional (SEN) la cual, si bien había sido originalmente delineada en la propia LFE, fue posteriormente especificada como resultado de diferentes acuerdos del CFCE entre los años 1993 y 1996. Sin embargo, mientras que algunas provincias emprendieron modificaciones concretas orientadas en esa dirección – a diferentes ritmos, según los casos – otras no daban muestras de voluntad política en relación con la aplicación de las reformas (y, en consecuencia, de los diferentes acuerdos que durante estos años se iban gestando en el CFCE). Producto de ello, en noviembre de 1996 el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 1276 por medio del cual condicionó la validez nacional de los títulos a que los establecimientos de gestión estatal y privada que los hubieran expedido pudieran acreditar su funcionamiento bajo la estructura de niveles y ciclos del nuevo SEN así como también la aplicación de los contenidos curriculares acordados por el CFCE. No obstante, se reconoció un “período de gracia” para que las provincias pudieran avanzar en las reformas necesarias, el cual fue prorrogado en sucesivas oportunidades hasta nuestros días. En la actualidad, ya se hace evidente que algunas provincias no avanzan – ni tienen intención de hacerlo - en la dirección previamente acordada, lo cual ha motivado que desde el ministerio nacional y el CFCE se intente avanzar en nuevas estrategias para recuperar cierta “unidad” del sistema educativo<sup>8</sup>.

A diferencia de esto, un mayor cumplimiento se observa respecto de aquellos acuerdos que implican acciones por parte del Ministerio de Educación de la Nación en relación con las funciones que le han sido atribuidas por medio de la LFE, tales como los relevamientos de información, la preparación y realización de Operativos de Evaluación de la Calidad Educativa o la ejecución de políticas compensatorias (dinámica “aprobatoria”). Por su parte, cuando durante la crisis el CFCE acordó criterios para la distribución de fondos o bienes provistos por el Estado nacional, éstos fueron aplicados (dinámica “distributiva”).

Asimismo, merece destacarse por su alcance efectivo el trabajo que viene realizando, desde el año 2003, la “Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia”, cuyo accionar tiene implicancias concretas en la validación de estudios y títulos bajo esa modalidad. Las decisiones tomadas en el marco de la Comisión Especial vinculada con el FONID, por su parte, también tuvieron su correlato en los hechos.

---

<sup>8</sup> Al respecto, aún no se pueden evaluar resultados concretos, en tanto la estrategia privilegiada (identificar y consensuar “núcleos de aprendizaje prioritarios”) supone un trabajo conjunto de largo plazo.

Finalmente, cabe mencionar que también han sido acordadas al interior del CFCE cuestiones vinculadas con aspectos administrativos, procedimentales y declarativos los cuales no suponen, en la práctica transformaciones de relevancia en relación con la política educativa nacional o provincial.

#### *El Consejo Federal de Salud (COFESA)*

El Consejo Federal de Salud (COFESA) fue creado en enero de 1981, en el marco del proceso de transferencia de establecimientos hospitalarios nacionales a las provincias. Su antecedente inmediato fue el Comité Federal de Salud, el cual funcionó entre 1971 y 1973 como un ámbito especializado al interior del Consejo Federal de Bienestar Social. La misión y funciones del COFESA, así como también los aspectos operativos que hacen a su funcionamiento, están regulados exclusivamente por su Decreto Ley de creación (Nº 22.373). Tras la transferencia de servicios sanitarios del año 1992, el rol que debe cumplir el COFESA en el marco del diseño e implementación de una política sanitaria federal fue retomado el Decreto 1.269/92<sup>9</sup>, orientado a redefinir la función de los diferentes actores sectoriales. No obstante, cabe mencionar que las referencias que allí se hacen del COFESA son más bien declarativas.

Tal lo enunciado en su Decreto Ley de creación, la misión del COFESA consiste en *“propender integralmente al coordinado desarrollo sectorial en materia de salud en toda la República”* (art. 1). Por su parte, sus funciones consisten en: a) apreciar los problemas de salud comunes a todo el país, los de cada provincia y de cada región en particular; b) determinar las causas de tales problemas; c) analizar las acciones desarrolladas y revisar las concepciones a las que responden; d) especificar postulados básicos capaces de caracterizar una política estable de alcance nacional y recomendar cursos de acción; e) compatibilizar a nivel global las tareas inherentes a la diagramación y ejecución de los programas a fin de lograr coincidencias en los criterios operativos, en la aplicación de los recursos disponibles y en la selección de los métodos de evaluación; y f) contribuir al desarrollo de un sistema federal de salud.

En relación con la frecuencia con que deben celebrarse las reuniones del COFESA, la normativa vigente establece la organización de al menos dos reuniones Ordinarias por año, pudiéndose realizar, además, reuniones Extraordinarias. Por su parte, no se establecen reglas acerca de la cantidad de miembros necesarios para sesionar ni tampoco reglas para la votación.

---

<sup>9</sup> Este Decreto dio por aprobadas las “Políticas sustantivas e instrumentales de la Secretaría de Salud”. Las orientaciones de política enunciadas en ese acuerdo fueron reemplazadas, en junio de 2000, por el “Marco estratégico – político para la salud de los argentinos”, aprobado por el Decreto 455.

Entre los años 1990 y 2004 se respetó, en términos generales, el mínimo de reuniones Ordinarias establecido en la normativa vigente para el funcionamiento del COFESA. En todos los años, las reuniones Extraordinarias fueron mucho menos frecuentes.

De acuerdo con su Decreto Ley de creación, el COFESA está integrado por una Asamblea constituida por el Ministro de Salud de la Nación - en carácter de Presidente - y las máximas autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para su funcionamiento, el COFESA cuenta con el apoyo de una Secretaría permanente que funciona en la sede del Ministerio de Salud de la Nación. La normativa contempla la participación en las reuniones de representantes de organismos oficiales, entidades privadas y/o personalidades representativas del sector, así como también la conformación de Comités Especiales para el tratamiento de diferentes temas.

Entre los años 1990 y 2004, el COFESA dependió institucionalmente de diferentes reparticiones (Secretarías o Subsecretarías) del Ministerio de Salud de la Nación, desempeñándose el funcionario nacional a cargo de esas áreas como Secretario Permanente del Consejo. Durante ese período, de las reuniones del COFESA participaron efectivamente las máximas autoridades sanitarias del país. Debe señalarse, no obstante, la declinación de su intervención durante el año 2001 (eran enviados representantes de segundo o tercer nivel). Esto último podría ser indicativo de la poca relevancia que el COFESA tenía por entonces, en opinión de los funcionarios provinciales, como ámbito interjurisdiccional de negociación y acuerdo.

Por lo general, de manera previa o simultánea a los encuentros de las autoridades parece haber sido habitual la celebración de reuniones de técnicos de algunas áreas específicas (tales como maternidad e infancia o inmunizaciones), las cuales se han realizado mayormente en el marco de comisiones especiales. La intervención de actores no gubernamentales, del sector privado o de las obras sociales en las reuniones del COFESA, por su parte, ha sido más bien marginal.

En relación con los actores participantes de las reuniones del COFESA es interesante destacar la creación, a fines del año 2000, del “Bloque Federal de Ministros de Salud de las provincias Justicialistas”. Bajo el argumento de dificultades en la relación con las autoridades nacionales (que respondían a la Alianza UCR – FREPASO), los representantes de las provincias de Misiones, Formosa, Salta, San Luis, Jujuy, La Rioja, La Pampa, Tucumán y Santiago del Estero (todas ellas consideradas “provincias chicas”) conformaron esta agrupación al interior del Consejo. Su constitución como bloque les sirvió para unificar los pedidos y reclamos de las provincias opositoras al gobierno nacional. La formación de este bloque remite a la creación de

un “Consejo Peronista de Salud” (COPESA) durante los últimos tramos del gobierno del Dr. Alfonsín.

En relación con sus recursos presupuestarios, el Decreto Ley de creación del COFESA dispone que los gastos de los funcionarios integrantes del Consejo sean atendidos por el presupuesto de cada jurisdicción representada. Por su parte, no hay en esa norma disposiciones referidas a los recursos técnicos del Consejo.

Durante los últimos quince años, el organismo no ha contado con recursos técnicos permanentes y propios: para elaborar las propuestas y los documentos que son discutidos con las provincias, el COFESA se apoya en las áreas técnicas del ministerio nacional. Esta dinámica se siguió, por ejemplo, en los casos en que se discutieron nuevos criterios para la distribución de insumos durante la crisis o al momento de acordar las orientaciones de un “Plan Federal de Salud”. En cambio, el COFESA ha contado tradicionalmente con un reducido grupo de personal administrativo abocado a tareas propias de la organización de sus reuniones. El presupuesto que maneja el COFESA, por su parte, es mínimo – pero suficiente, en opinión de los funcionarios consultados - y alcanza para cubrir los gastos que insumen las reuniones y algunos viáticos. Su disponibilidad está determinada por la instancia de la cual depende el Consejo dentro del organigrama del Ministerio nacional.

La normativa referida al funcionamiento del COFESA no detalla qué cuestiones concretas deben ser tratadas en su ámbito ni mecanismos específicos para la concertación de acuerdos. En la práctica, fue habitual que junto con la celebración de los encuentros del COFESA se organizaran reuniones exclusivas de técnicos – muchas veces en el marco de comisiones especiales - en relación con aquellos temas que revisten cierta especialidad (tales como políticas de maternidad e infancia o inmunizaciones). También ha sido común que la dinámica de las reuniones (principalmente aquellas celebradas entre los años 2000 y 2001) presentara dos partes: una primera, sin agenda previa y “cerrada” para la discusión de cuestiones políticas, y una segunda, abierta a técnicos y otros actores sectoriales y destinada a la presentación de informes y exposiciones.

Si bien el COFESA fue creado como un ámbito intergubernamental de discusión y consenso con vistas a la elaboración de una política sanitaria federal, su desempeño durante la década de los noventa permite aseverar que ese espacio ha sido desaprovechado. En esos años, su incidencia en las decisiones de política sanitaria que involucraran a ambos niveles de gobierno fue más bien escasa. En la práctica, el COFESA ha funcionado, más bien, como un ámbito donde las autoridades nacionales exponen ante sus pares provinciales las diferentes políticas y programas

del gobierno nacional (dinámica “expositiva”) y donde las autoridades sanitarias de las diferentes jurisdicciones intercambian información (dinámica “de intercambio de información”). A juzgar por la evolución posterior de los temas tratados en cada una de las reuniones, se puede concluir que existió poca continuidad en las preocupaciones de los miembros del Consejo. En menor medida han sido discutidos criterios para el reparto entre las provincias de insumos o fondos provistos por el gobierno nacional (dinámica “distributiva”). Esta situación se ha dado tradicionalmente en relación con la distribución de leche provista por el “Programa Materno Infantil”. Entre diciembre de 1999 y fines de 2001 estos rasgos se acentuaron, sumándose a la dinámica de las reuniones una fuerte impronta de reclamo, tanto por parte de las autoridades nacionales como provinciales.

Hacia principios del año 2002, el COFESA estaba sumamente desprestigiado como ámbito para lograr acuerdos intergubernamentales sustentables, lo cual, sumado al funcionamiento de bloques en su interior, impuso a las nuevas autoridades nacionales el desafío de rejerarquizar este organismo. Con ese propósito, no sólo se buscó recrear las relaciones políticas con las autoridades provinciales, sino que también se iniciaron diferentes acciones orientadas a hacer más transparente el funcionamiento de este Consejo de cara a la ciudadanía en general. Por su parte, la gravedad de la situación por la que atravesaba el país en ese momento parece haber servido como catalizador de ciertos acuerdos necesarios para enfrentar la emergencia y dar una rápida respuesta a los reclamos de la población. Durante los tres últimos años, si bien las dinámicas de intercambio de información y exposición a las que nos hemos referido con anterioridad han estado presentes, se han logrado también importantes acuerdos no sólo en relación con la distribución de bienes y/o servicios brindados por el gobierno nacional - incorporándose criterios consensuados entre las provincias, por ejemplo, para el reparto de botiquines del programa “Remediar” -, sino también orientados a articular la política sanitaria de los diferentes niveles de gobierno (dinámica “normativa”). En este sentido, los casos más sobresalientes son la elaboración conjunta de un “Plan Federal de Salud” y la adhesión de las provincias a la política nacional de prescripción de medicamentos por su nombre genérico. Mientras que durante el año 2002 y principios de 2003 las autoridades del COFESA avanzaron en acuerdos más bien operativos vinculados con la respuesta a la situación de emergencia, a partir de entonces ha podido avanzarse en la discusión de cuestiones estratégicas conducentes a políticas de Estado.

Al momento de analizar el alcance efectivo de los acuerdos logrados en el marco del COFESA debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que por tratarse de exposiciones acerca de diferentes cuestiones o bien intercambio de información sobre temas de interés para las autoridades, la mayor parte de las temáticas tratadas no han conducido a convenios intergubernamentales que

impliquen modificaciones sustantivas en las políticas sanitarias nacional o provinciales. Los acuerdos acerca de criterios para la distribución de fondos y/o insumos del gobierno nacional, en cambio, motivaron efectivas reformas, principalmente en relación con el modelo de gestión de los programas y acciones del gobierno nacional. Como se ha mencionado, entre las cuestiones más trascendentes que han sido concertadas en el marco del COFESA se encuentra el “Plan Federal de Salud”, el cual establece metas a nivel global para el período 2004-07. En este sentido, funciona más bien como un marco para avanzar hacia la construcción consensuada de una política sanitaria intergubernamental, pero no implica – al menos de manera directa – cambios específicos a la política sanitaria provincial sino más bien orientaciones comunes.

#### *Los Consejos Federales de Educación y Salud desde una perspectiva comparada*

Al analizar de manera comparada las características que presentan el CFCE y el COFESA en cuanto a su origen y desempeño durante los últimos quince años aparecen algunos elementos comunes pero también significativas diferencias. Como se ha relatado con anterioridad, ambos Consejos fueron creados a principios de la década del setenta. Asimismo, ambos fueron “refundados” entre finales de esa década y comienzos de la siguiente, en el marco del proceso de transferencia de servicios a las provincias que afectó tanto a la educación como a la salud. No obstante, mientras que el rol del CFCE dentro del sistema educativo nacional fue revisado y reformulado por la normativa surgida de las transformaciones sectoriales de principios de los noventa (principalmente la Ley Federal de Educación), el rol del COFESA fue sólo retomado de manera declarativa. En otras palabras, la redefinición de funciones que implicó la finalización de la transferencia de establecimientos sanitarios, a comienzos de la década pasada, no tuvo mayores repercusiones en relación con la función de este Consejo dentro del sistema sanitario nacional.

Por su parte, si centramos la atención en la manera en que están definidas la misión y las funciones de ambos Consejos, también se identifican diferencias notorias. La misión del CFCE – planteada en su Decreto Ley de creación pero reconsiderada en la LFE – es más específica, mientras que las funciones a las que se debe abocar fueron ampliadas y detalladas por medio de la normativa que rige el funcionamiento del sector. Se le asignaron al CFCE, por entonces, funciones concretas orientadas a la definición de aspectos particulares vinculados con la reforma sectorial. En cambio, la misión y las funciones del COFESA están presentadas de una manera mucho más genérica y difusa, sin especificaciones respecto de la intervención de este órgano en la resolución de temáticas puntuales.



Respecto de la realización de reuniones durante los últimos quince años se puede concluir que - salvo una única excepción - en todos los casos se ha respetado el mínimo de encuentros establecidos por la normativa vigente para cada uno de los Consejos. Asimismo, se puede comprobar que la distinción normativa entre Asambleas “Ordinarias” y “Extraordinarias” no se ha observado de manera tan tajante en la práctica<sup>10</sup>. En el caso del CFCE, tampoco son cumplimentadas de manera estricta las consideraciones normativas respecto del lugar donde deben realizarse los encuentros<sup>11</sup> ni las reglas establecidas para la votación en su seno<sup>12</sup>. En cambio, en ambos Consejos se impone una regla informal según la cual las decisiones tomadas deben ser alcanzadas por consenso.

En relación con la participación de diferentes actores sectoriales en los encuentros de los Consejos, merecen destacarse un par de puntos. A nivel formal, los mecanismos previstos a tal fin en el caso del CFCE están orientados a propiciar una participación amplia<sup>13</sup>. La normativa vigente para el COFESA, en cambio, permite una participación restringida a las autoridades gubernamentales y, sólo ocasionalmente, abierta a otros actores del sector. En la práctica, las dinámicas de funcionamiento tienden a asemejarse un poco más: a pesar de varios intentos, los Consejos asesores del CFCE no funcionaron nunca de manera regular<sup>14</sup>. De las reuniones del COFESA, por su parte, no participan de manera frecuente representantes de las obras sociales o del sector privado. En el caso de ambos Consejos, entonces, los participantes protagónicos son las autoridades gubernamentales del sector y, para algunas cuestiones en particular, sus equipos técnicos.

Vinculado con la cuestión de los actores participantes se han podido detectar algunas cuestiones que resultan problemáticas. Una de ellas es la rotación de los funcionarios que intervienen - y de alguna manera, “conforman” - cada uno de los Consejos. En ciertos momentos del período analizado, este recambio ha sido mayor y ha estado acompañado, incluso, por una alta rotación de las autoridades nacionales<sup>15</sup>. Una preocupación adicional se encuentra dada por el perfil de las autoridades que participan de los Consejos en representación de sus provincias: no es lo

---

<sup>10</sup> En el caso del CFCE, los mismos integrantes del Consejo reconocieron que tal distinción no se tenía en cuenta al momento de organizar los encuentros. En el caso del COFESA, el carácter “extraordinario” de sus reuniones parece estar más relacionado con los temas que serán tratados que con el origen de la convocatoria.

<sup>11</sup> La normativa que rige su funcionamiento establece un mínimo de reuniones a realizarse fuera de la Capital Federal. No existe una disposición similar en el caso del COFESA.

<sup>12</sup> En el caso del COFESA no existe este tipo de reglas.

<sup>13</sup> Recordemos que los Consejos asesores creados en el marco de la LFE contemplan la participación de instancias técnicas y de organizaciones sociales y económicas.

<sup>14</sup> Debe destacarse, también, que en aquellos casos en que hubo acercamientos entre las autoridades gubernamentales y los sindicatos docentes, por ejemplo, para la resolución de alguna cuestión particular, esto se hizo ya sea en el marco de comisiones especiales del CFCE o bien por otros canales alternativos.

<sup>15</sup> Esto ha sido particularmente problemático en el caso del CFCE, durante el período 2000-2001.

mismo un CFCE conformado por ministros con trayectoria en materia educativa y alto perfil político que un CFCE mayormente integrado por ex ministros de Economía. Finalmente, un tercer elemento conflictivo es la conformación de “alianzas” o “bloques” al interior de los Consejos. Tanto en el caso del CFCE como en el del COFESA, las escisiones han sido motivadas por cuestiones partidarias<sup>16</sup> y se han manifestado de manera más clara en aquellos momentos en que el Justicialismo no estaba a cargo de la autoridad nacional en la materia. Una pequeña diferencia en relación con este tema es que en el caso del COFESA, cuando se dieron, tales alianzas tuvieron un mayor grado de formalización.

Respecto de los recursos (organizacionales, técnicos y presupuestarios) con que cuentan los Consejos, una primera aproximación pone de manifiesto – en ambos casos – su alta dependencia en relación con los ministerios nacionales sectoriales. A nivel organizacional, sin embargo, algunas diferencias son significativas: mientras que la Secretaría Permanente del COFESA en tanto tal nunca formó parte de la estructura orgánica del Ministerio de Salud, la Secretaría General del CFCE sí estuvo integrada al organigrama del Ministerio de Educación, ganando incluso un mayor protagonismo a partir del 2002. Algunas características del cargo de Secretario de los Consejos también difieren bastante. En el caso del COFESA, oficia como Secretario Permanente la autoridad política a cargo del área de la cual este Consejo depende. El Secretario General del CFCE, en cambio, es designado por los propios miembros del CFCE<sup>17</sup> por un período prefijado de tiempo. En parte como resultado de esto último, los Secretarios Generales del CFCE han mostrado un alto grado de estabilidad en sus funciones, lo cual ha constituido un elemento de fundamental importancia durante momentos de alta rotación política. Por último, también ha sido disímil el funcionamiento de comisiones al interior de cada Consejo. Aquellas creadas en el marco del COFESA no lo han sido por disposiciones normativas y su funcionamiento fue más bien errático. En el caso del CFCE las situaciones son más variadas: hubo comisiones conformadas en el contexto de una coyuntura particular cuyo funcionamiento fue irregular y discontinuo, pero también hay comisiones que vienen reuniéndose de manera sistemática. Esto se debe, en algunos casos, al hecho de que su constitución está dispuesta normativamente y, en otros casos, está relacionada con la atribución de funciones de carácter ejecutivo<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> No se han registrado, en cambio, alianzas nación – provincias, alianzas provinciales, regionales o por temáticas específicas. En el caso del CFCE, durante los años noventa se pueden identificar algunos casos de oposición de provincias frente a cuestiones puntuales, pero éstas no condujeron al establecimiento de alianzas temporales o permanentes.

<sup>17</sup> Merece destacarse que, como hemos visto, en algunas ocasiones las preferencias de las provincias respecto de quién debe ocupar este cargo no han sido coincidentes con las de las autoridades nacionales.

<sup>18</sup> Nos referimos concretamente a las comisiones para la implementación del FONID y aquella vinculada con la educación a distancia, respectivamente.

En relación con los recursos técnicos, la situación de ambos Consejos es semejante: a pesar de que el CFCE ha tenido tradicionalmente una dotación propia de recursos humanos cuantitativamente superior a la del COFESA, ambos órganos dependen de las áreas específicas de los ministerios nacionales para la elaboración de documentos o propuestas que luego serán presentadas en la Asamblea. En cuanto a los recursos presupuestarios se da una situación parecida, ya que los Consejos reciben los recursos para su funcionamiento de parte del ministerio nacional respectivo. A juzgar por funcionarios vinculados al funcionamiento de los Consejos, en ambos casos estos recursos resultan apropiados en relación con las actividades de cuyo financiamiento deben hacerse cargo.

Al analizar las temáticas tratadas y los acuerdos logrados en el marco de los Consejos se observan importantes diferencias no sólo intersectoriales sino también a lo largo del tiempo. El COFESA presenta mayores continuidades en este sentido: durante la mayor parte del período analizado, este Consejo ha funcionado como un ámbito de exposición de diferentes temáticas e intercambio de información entre las autoridades nacionales y provinciales. En algunas ocasiones, en su seno fueron discutidos criterios para la distribución intergubernamental de bienes brindados por el ministerio nacional. Esto ha ocurrido predominantemente en relación con algunas políticas puntuales (como la de maternidad e infancia) y/o en contextos de crisis agudas. La principal ruptura en relación con la dinámica de funcionamiento del COFESA se dio durante el último período analizado, a partir de cuando comenzaron a discutirse políticas estratégicas de más largo aliento, las cuales se plasmaron en un Plan Federal. La trayectoria del COFESA, entonces, parece orientarse de manera incremental – pero aún muy incipiente - al logro de acuerdos cada vez más sustantivos en relación con la política sanitaria federal.

La trayectoria del CFCE, en cambio, parece más rica en cuanto a cantidad y envergadura de acuerdos logrados, no obstante lo cual este dato debe ser sopesado a la luz de la aplicación efectiva que tuvieron tales convenios. A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, el CFCE se abocó casi con exclusividad a la negociación y acuerdo de aquellos aspectos necesarios para su implementación, primando entonces una dinámica “normativa”. El rápido avance en el logro de decisiones estuvo apuntalado por una serie de factores, entre los cuales se destacan un claro proyecto de las autoridades y técnicos nacionales, un fuerte respaldo político hacia esas mismas autoridades, una mayor disposición de recursos (técnicos y presupuestarios) para avanzar en la dirección deseada y el soporte de la normativa sectorial respecto de en qué tiempos y por parte de qué actores debían ser resueltas algunas cuestiones. A pesar de esta conjunción de factores favorables, muchos de los acuerdos alcanzados en el seno del CFCE no se tradujeron en transformaciones concretas a nivel provincial y fue en vista de esto que las sucesivas autoridades nacionales emprendieron diferentes estrategias orientadas a recuperar

cierta unidad dentro del sistema educativo. Los avances iniciados en esa dirección durante los años 2000 y 2001 se vieron interrumpidos durante el año 2002 – cuando la crisis también afectó el temario del CFCE, haciendo predominar una dinámica “distributiva” – y fueron retomados luego del cambio de gobierno, en mayo de 2003. La trayectoria del CFCE, entonces, no culmina sino que parte del acuerdo de cuestiones sustantivas y, una vez que se hace evidente que el mero logro de los acuerdos no conlleva su puesta en práctica, avanza en la construcción – lenta y trabajosa - de consensos que resulten efectivamente en una política educativa federal.

A la luz de estos hechos, se ponen de manifiesto varios puntos de contacto y de diferenciación en su dinámica de funcionamiento. En primer lugar, y en vista de estas trayectorias, podría pensarse que el CFCE está un paso por delante en relación con el COFESA. Mientras que en este Consejo se está comenzando recién a consensuar un “marco” para la política sanitaria federal, en el CFCE se está rehaciendo camino sobre acuerdos sustantivos mucho más concretos que fueron tomados con anterioridad, pero que no fueron cumplimentados.

Existen, no obstante, ciertos denominadores comunes en las “etapas” que atravesó cada Consejo. Se puede identificar un primer momento, durante los años noventa, en que los Consejos funcionaron – de manera más o menos resolutive, de acuerdo con el caso – como “caja de resonancia” de los proyectos impulsados por las autoridades nacionales a cargo de las respectivas carteras. Una segunda etapa, entre los años 2000 y 2001, de avance más lento en la construcción de acuerdos, de encontronazos y culpas mutuas, (también con diferente grado de virulencia, según el Consejo en cuestión). Por último, un tercer período iniciado por una crisis que funcionó como “elemento aglutinante” de las voluntades reunidas en esos ámbitos y que fue proseguido por la oportunidad (una vez superadas las urgencias derivadas de la crisis) de avanzar de manera más regular hacia una política intergubernamental consensuada en cada una de las áreas. Esta caracterización muestra otro elemento en común: más allá de la coyuntura (en este caso, la crisis que afectó de manera similar el funcionamiento de ambos Consejos), en la dinámica que éstos presentan, el “ritmo” de los pasos está dado prioritariamente por las características (proyectos, recursos, estilos de gestión) de la autoridad nacional.

En términos de la dinámica seguida para el logro de los acuerdos, se observan importantes diferencias. El CFCE se dio, tempranamente, un mecanismo propio que fue formalmente establecido y que prevé la participación de una multiplicidad de actores en diferentes instancias de la discusión (autoridades políticas y técnicos nacionales y provinciales, pero también docentes y organizaciones sociales). En algunos momentos, este mecanismo fue aplicado con mayor rigurosidad. Entre los años 2000 y 2002, en cambio, fue dejado de lado (al principio por la necesidad de construir acuerdos políticos bajo otra modalidad, más adelante como resultado

de los apremios de la crisis). En el caso del COFESA, en cambio, no existen mecanismos formalmente establecidos. No obstante, para el logro de diferentes acuerdos se ha dado en la práctica una dinámica similar, que incluyó la participación de autoridades y técnicos a nivel nacional y provincial. Más allá de estas diferencias, existe un punto de encuentro en la experiencia de ambos Consejos en relación con este tema: en ambos casos, la dinámica para el logro de los acuerdos (ya sea ésta informal o esté establecida normativamente) es “puesta en marcha” y sustentada por las autoridades nacionales.

Pasemos ahora a algunas consideraciones complementarias acerca del alcance efectivo de los acuerdos logrados en el seno de los Consejos. Un primer aspecto que no puede soslayarse es que su grado de aplicación está íntimamente vinculado con el tipo de temática de que se trate. Partiendo de esta afirmación, y a sabiendas de que en cada Consejo predominaron diferentes tipos de acuerdos, las consideraciones acerca de su aplicación cobran mayor sentido en unos casos que en otros. A pesar de esto, se pueden identificar ciertos denominadores comunes entre ambas experiencias. Las dinámicas que hemos caracterizado como “administrativas”, “procedimentales” y “declarativas” (presentes en diferentes momentos en el caso del CFCE) y las que se han denominado “expositivas” y de “intercambio de información” (preponderantes en el funcionamiento del COFESA) no suponen en sí mismas transformaciones de envergadura en la política educativa o sanitaria. A lo sumo, en el caso de las dos últimas mencionadas, la exposición de un funcionario nacional respecto de una determinada política o programa a su cargo y/o el intercambio entre las autoridades puede dar lugar – aunque no necesariamente es así – a recomendaciones o sugerencias para ser posteriormente puestas en práctica a nivel nacional y/o provincial.

En otros casos, en cambio, los acuerdos alcanzados al interior de los Consejos implican acciones posteriores por parte de la autoridad nacional respectiva. Esto ocurre cuando se dan dinámicas “distributivas” (presentes tanto en el COFESA como en el CFCE) o “aprobatorias” (propias del CFCE). La experiencia de estos últimos años indica que en estos casos, los acuerdos fueron efectivamente puestos en práctica, motivando modificaciones y/o adaptaciones de la política nacional en la materia. En otros términos, las autoridades nacionales asumieron diferentes compromisos frente a sus pares provinciales (distribuir bienes de acuerdo con los criterios consensuados en el Consejo, realizar actividades vinculadas con el relevamiento de información, la evaluación de políticas o de carácter compensatorio) que luego fueron efectivamente cumplidos.

Por último, están aquellas cuestiones vinculadas con la dinámica “normativa”, las cuales implican principal – aunque no exclusivamente - transformaciones en la política educativa o

sanitaria de las provincias. En el caso del COFESA, la experiencia en torno al acuerdo de este tipo de cuestiones es aún incipiente: lo que se ha consensuado es un marco general que, hasta el momento, no incluye metas específicas o cuestiones puntuales que puedan ser exigibles en el corto plazo, razón por la cual aún no se pueden hacer demasiadas consideraciones al respecto. Diferente es, en este sentido, la experiencia del CFCE: muchos de los acuerdos logrados en este ámbito respecto de estándares mínimos, reglas comunes, plazos o metas compartidos no se tradujeron en modificaciones a la política provincial. Su aplicación, entonces, ha sido parcial y ha demandado, por parte de las autoridades nacionales, sucesivos reacomodamientos tanto en materia normativa (prórroga para los plazos incumplidos, por medio de Decretos del Poder Ejecutivo Nacional) como respecto de estrategias a mediano plazo.

### **III. La incidencia de los Consejos Federales en la elaboración de políticas sectoriales**

De acuerdo con la manera en que están enunciadas en el Decreto Ley de creación, las funciones del CFCE contemplan aspectos vinculados con la “estructuración de la agenda” (promover modificaciones en la legislación); la “formulación de alternativas” (proponer políticas y acciones; aconsejar en la determinación de prioridades); la “decisión” (acordar las exigencias mínimas para cada nivel educativo) e incluso la “evaluación” (evaluar los resultados logrados en la aplicación de políticas y acciones). Las funciones atribuidas al Consejo en la Ley Federal de Educación, por su parte, hacen referencia principalmente a la “toma de decisiones” - previo debate de alternativas - (concertar contenidos comunes, modalidades de evaluación, mecanismos para el reconocimiento de títulos, entre otras cosas) y, en menor medida, a la “estructuración de la agenda” (proponer orientaciones en materia cultural) y a la “implementación” (difundir proyectos, organizar intercambios de docentes).

En la práctica, y a pesar de las abarcativas disposiciones de su norma de creación, la injerencia del CFCE en la elaboración de la política sectorial se ha visto acotada a algunas etapas específicas, resultando esto más acorde con las especificaciones contenidas en la LFE. Durante los primeros años de la década de los noventa, cuando estaban en discusión cuestiones centrales como la transferencia de servicios educativos y la sanción de nueva normativa sectorial, el CFCE tuvo una participación muy restringida en la elaboración de la política sectorial. Habiendo sido estos temas impuestos en la “agenda” por otros actores, el CFCE se plegó luego a los debates derivados de ello, aunque sus propuestas fueron consideradas sólo de manera parcial.

Uno de los temas acerca de los cuales el CFCE ha intentado influir sobre la agenda gubernamental sectorial ha sido la cuestión del financiamiento educativo. Luego de los fallidos

intentos por acordar entre sus miembros una propuesta de “Pacto Federal Educativo II”, se sucedieron otras iniciativas encaminadas en la misma dirección. En algunos casos, el CFCE procuró tomar la iniciativa (por ejemplo, en 2002, al encomendar al Comité Ejecutivo la elaboración de un proyecto orientado a asegurar el sostenimiento de la inversión en el sector), mientras que en otros, el Consejo se plegó a las acciones iniciadas por el ministerio nacional (en 2003 y 2004, respecto del proyecto de “canje de deuda por educación” o las propuestas más recientes orientadas a la sanción de una Ley de Financiamiento Educativo). A pesar de ser éste un tema central dentro de la política sectorial, los avances en la materia son aún incipientes.

Pero es claro que, una vez sancionada la Ley Federal de Educación y en el marco de la elaboración de políticas sectoriales, tomó preeminencia el rol del CFCE como instancia de “formulación” y “decisión” de aquellos aspectos conducentes a la reglamentación de dicha Ley. Si bien a la luz de estos cambios el rol del CFCE se ha vuelto más relevante, debe recordarse que aquellos aspectos acerca de los cuales debía avanzar habían sido claramente prefijados con anterioridad, lo cual limitó, de alguna manera, su margen de acción.

Tal como están enunciadas en la normativa que regula su accionar, las funciones asignadas al COFESA se refieren – de manera muy vaga e imprecisa - a las etapas de “estructuración de la agenda” y “formulación de alternativas”. En efecto, el Decreto Ley de creación de este Consejo postula su intervención en cuestiones de diagnóstico (de los problemas de salud, de sus causas, de las acciones desarrolladas y de las concepciones a las que éstas responden); de propuesta y recomendación (de postulados de política y cursos de acción) y de planificación (compatibilización de criterios).

Al analizar la intervención efectiva del COFESA respecto de la elaboración de políticas públicas sectoriales, se verifica que – aún estando en sintonía con las anteriores disposiciones normativas – ésta ha sido muy acotada. Entre los años 1990 y 2002, no se verifica que el COFESA – en tanto tal – haya logrado imponer temas en la agenda gubernamental sectorial ni haya intervenido de manera activa en la formulación de alternativas de políticas. Un paso importante en esta dirección lo constituye el “Plan Federal de Salud”, elaborado y consensuado al interior del COFESA a partir de una sucesión de acuerdos intergubernamentales previos que se dieron entre fines de 2002 y 2003. La presentación pública de este Plan, en abril de 2004, puede considerarse como un intento del Consejo por instalar ciertos temas – y una definición particular de los mismos – en la agenda gubernamental del sector. Sin embargo, la experiencia es aún muy reciente como para poder evaluar su alcance de manera acabada.

La participación del COFESA en términos de “formulación de alternativas” tampoco deja entrever un rol protagónico, pero son claros algunos avances – aún incipientes - durante el último período. Ciertamente es que las medidas adoptadas respecto de la “prescripción de medicamentos por su nombre genérico”, para tomar un ejemplo, fueron planteadas por las autoridades nacionales y consensuadas con sus pares provinciales en el seno del COFESA, antes de que llegaran a concretarse a través de la correspondiente Resolución del Ministerio de Salud de la Nación y, posteriormente, en Ley del Congreso de la Nación. Lo que no es claro, sin embargo, es si se trató de una actitud de “acompañamiento” por parte del COFESA a una iniciativa del ministerio nacional o si del COFESA surgieron alternativas que alimentaron el proceso de formulación de la política.

Respecto de la instancia más formal de “decisión” de las políticas sectoriales, la participación del COFESA ha sido aún más acotada. El hecho de que no haya disposiciones normativas que pauten la necesaria injerencia del Consejo en esta materia marca una diferencia sustancial con la experiencia del CFCE sobre este mismo punto.

A partir de lo anteriormente expuesto se puede concluir que, tal como se había postulado en un principio, la incidencia de los Consejos Federales en la elaboración de políticas sectoriales ha sido escasa. Si se considera el ciclo de las políticas públicas en materia de educación y salud, se advierte que la intervención de los Consejos se concentra en los momentos de “estructuración de la agenda” y “formulación de alternativas”, aunque los avances en estas direcciones han sido poco satisfactorios (en el caso del CFCE) e incipientes (en el caso del COFESA). Por su parte, la intervención en materia de “toma de decisiones” referidas a política sectorial – instancia del ciclo de las políticas públicas que ha caracterizado la dinámica del CFCE, principalmente durante la década de los noventa – se ve opacado si se considera que muchas de esas decisiones no fueron luego puestas en práctica. Finalmente, ninguno de los dos Consejos ha tenido participación protagónica en los momentos de “implementación” o “evaluación” de la política sectorial<sup>19</sup>.

Hasta aquí las consideraciones acerca del rol de los Consejos Federales en relación con la elaboración de la política pública en sus respectivos sectores. Queremos avanzar, ahora, en una cuestión conexas, tal como es la manera en que el ciclo de políticas públicas se da *al interior de la dinámica propia de cada Consejo*. Consideramos que algunas reflexiones que pueden plantearse desde este punto de vista echan luz sobre las *relaciones intergubernamentales*, en

---

<sup>19</sup> La fase de “implementación” es una etapa que ha quedado tradicionalmente por fuera del ámbito de intervención del CFCE. No obstante, como ha sido mencionado, durante los últimos años se han incrementado sus funciones de carácter “ejecutivo” (principalmente a través del trabajo de sus comisiones).



tanto nos hablan de la *tensión nación – provincias subyacente al funcionamiento de los Consejos Federales*.

Si se considera, como hemos propuesto, la manera en que el ciclo de políticas públicas se expresa en la dinámica de funcionamiento del CFCE, un primer aspecto que se destaca es que la “agenda” de este Consejo ha estado, durante gran parte del tiempo, marcada por factores externos al mismo, ya sean éstos disposiciones normativas (principalmente durante la década de los noventa) o la situación de crisis (a partir de principios de 2002 y hasta mediados de 2003). Por su parte, se observa una marcada primacía del ministerio nacional al momento de pautar la “agenda” del Consejo.

Este mayor protagonismo del ministerio nacional frente a los ministerios provinciales se repite al momento de la “formulación de alternativas” que son consideradas en el seno del Consejo. A pesar de que los mecanismos formales adoptados para el logro de acuerdos prevén instancias de “formulación conjunta”, en la práctica, es el ministerio nacional el que ha tomado el liderazgo. Ya sea como parte de mecanismos formales o por canales más informales de negociación, es habitual que la “propuesta inicial” para determinadas acciones surja de la cartera nacional, o bien que el Consejo adhiera a iniciativas presentadas por este ministerio. Este aspecto quizás haya estado un poco más atenuado en relación con aquellas cuestiones para las cuales se han conformado comisiones especiales (ya que pone en un pie de mayor igualdad a los representantes nacionales y provinciales), vinculadas con aquellos temas en que éstas han venido funcionando de manera regular.

Como se ha mencionado, el CFCE ha sido durante el período bajo análisis un órgano principalmente abocado a la toma de decisiones. Ahora bien, como se ha argumentado con anterioridad, no todas las decisiones adoptadas por este Consejo han tenido la misma envergadura. Ha habido momentos de mayor “decisionismo”, si se tienen en cuenta tanto la cantidad como la calidad de los acuerdos logrados en el CFCE. Y más allá de las disposiciones normativas que motivaron este funcionamiento, este aspecto ha estado vinculado con ciertas características (proyectos, recursos, estilos de gestión) del ministerio nacional. Una combinación “virtuosa” de estos factores – junto con otros vinculados con las características de la contraparte provincial (perfil de los funcionarios, existencia de un proyecto sectorial a nivel provincial) y con las particularidades de la coyuntura – parecen haber configurado durante los años noventa una “ventana de oportunidades” propicia para avanzar de manera más rápida y sostenida en el acuerdo de ciertas reformas. Momento propicio que se perdió cuando, hacia fines de esa década y comienzos de la siguiente, los recursos presupuestarios disponibles fueron

menores, las diferencias ideológicas y partidarias se acentuaron, y cambiaron los perfiles profesionales y las preocupaciones de quienes se sentaban a la mesa de negociación.

Ahora bien, en relación con las cuestiones más sustantivas que se han decidido en el marco del CFCE, se observan dos situaciones predominantes. Por un lado, un alto grado de implementación de aquellas cuestiones que caen bajo la responsabilidad de la cartera nacional (lo cual es, en cierta medida, algo esperable si partimos del supuesto de que el ministerio nacional interviene de manera más protagónica que sus pares provinciales en las instancias previas del ciclo). Por otro, una aplicación parcial (o al menos, incierta) de aquellas cuestiones que recaen en los ministerios provinciales.

Por último, merece destacarse que no existe una reflexión sistemática por parte del CFCE acerca de la efectiva aplicación de aquellas cuestiones acordadas en su marco. En todo caso, lo que ha primado ha sido cierta “reconsideración” por parte de las autoridades nacionales sectoriales acerca de sus proyectos y estrategias, junto con readecuaciones normativas por parte del propio Poder Ejecutivo Nacional.

La manera en que el ciclo de políticas públicas se expresa en la dinámica de funcionamiento del COFESA muestra varios puntos de contacto con la experiencia anterior en relación con la tensión nación - provincias. En este caso, también, en la “estructuración de la agenda” el rol del ministerio nacional ha sido mucho más determinante que el de las carteras provinciales. En cuanto a factores externos que pueden condicionar la “agenda” de este Consejo, merece destacarse que aquí la crisis ha jugado un rol importante, pero no así las disposiciones normativas sectoriales.

Para analizar las instancias de “formulación de alternativas” y “decisión” debe tenerse presente que este Consejo no ha funcionado – durante la mayor parte del período analizado – como un ámbito en el cual se lograron acuerdos sustantivos respecto de la política sectorial. Si restringimos el análisis a aquellos acuerdos caracterizados como “normativos” o “distributivos” – por considerarlos los más relevantes – se puede observar un mayor protagonismo de la cartera nacional, lo cual se pone de manifiesto tanto en la elaboración de las “propuestas iniciales” que son puestas a consideración de la Asamblea como en la “conducción” de las sucesivas rondas de consultas.

El hecho de que la mayor parte de las temáticas debatidas en el seno del COFESA no hayan conducido a “decisiones” hace más complejo el análisis de la implementación posterior de las temáticas tratadas en este ámbito. En efecto, las reflexiones surgidas del “intercambio de

información” entre funcionarios o los comentarios de las autoridades provinciales como respuesta a la “exposición” de informes de gestión de diferentes programas nacionales no tienen en sí mismas carácter vinculante. No obstante, si limitamos el análisis a las cuestiones más sustantivas, se observa, al igual que en el caso del CFCE, un alto grado de aplicación de aquellas cuestiones que involucran – de alguna manera – funciones o responsabilidades de la cartera nacional vinculadas con la distribución de bienes o dinero. Por su parte, el Plan Federal de Salud (acuerdo de mayor trascendencia de los últimos tiempos) no se ha traducido aún en metas cuantificables que permitan concluir si, al día de hoy, los consensos que lo respaldan se han traducido o no en aplicaciones concretas. La “evaluación” del grado de implementación de los acuerdos logrados, por su parte, no constituye una práctica sistemática del COFESA en cuanto tal.

En base a lo anterior, se puede argumentar que la forma en que se resuelve la dinámica propia del ciclo de políticas públicas al interior de cada uno de los Consejos pone de manifiesto un rol claramente protagónico por parte de los ministerios nacionales, con ciertos matices según las épocas. La dinámica observada respecto de la manera en que se dan las relaciones intergubernamentales al interior de estos espacios permite plantear algunos interrogantes que sería deseable fueran retomados por estudios posteriores. En este sentido, cabría preguntarse, por ejemplo, en qué medida el funcionamiento efectivo de los Consejos Federales depende, necesariamente, de un rol protagónico explícito asumido por las autoridades nacionales. O, en términos más amplios, hasta qué punto los problemas de coordinación intergubernamental pueden resolverse efectivamente sin que medie algún tipo de liderazgo y “rectoría” por parte del Estado nacional.

Tras analizar de manera detallada la injerencia de los Consejos Federales en la elaboración de la política sectorial, por un lado, y habiendo avanzado en algunas consideraciones respecto de las relaciones de fuerzas que se dan en su interior, por otro, podemos abordar ahora un interrogante un poco más complejo. ¿En qué medida los Consejos Federales se conforman y funcionan como *actores colectivos*<sup>20</sup>? En otros términos, ¿han podido los Consejos Federales constituirse como sujetos estratégicos dentro de sus respectivos sectores? ¿Existe entre sus miembros una

---

<sup>20</sup> Se considera como *actores* a “*aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden, en el proceso de formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder. En tanto mediadores son quienes definen los temas de debate y el marco intelectual en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones*” (definición de Belmartino, citada en Acuña y Repetto, 2000). En este marco, la consideración de los Consejos Federales en tanto actores implicaría atribuirles un alto grado de autonomía respecto de su capacidad para identificar objetivos comunes, para diseñar cursos de acción consecuentes con los mismos y para desarrollar estrategias conducentes a alcanzarlos.

percepción común de intereses y cierto nivel de unicidad que conduzca a objetivos y estrategias colectivas?

A partir de la información aquí presentada y analizada se puede concluir que ni el CFCE ni el COFESA han logrado conformarse como actores colectivos. No sólo porque su protagonismo en el marco de la política sectorial se ha visto acotado – en el doble sentido de no ser protagónico y de hallarse limitado por otros actores – sino también porque no parece observarse la mencionada “unicidad” de racionalidad propia de un actor. Más bien, los Consejos Federales parecen funcionar como “escenarios” o “arenas”<sup>21</sup>, entendiendo a éstos como ámbitos institucionales donde los actores – en principio, ministerio nacional y ministerios provinciales – se encuentran, se enfrentan, negocian y, eventualmente, acuerdan.

En este marco, una mención particular merece la manera en que han interrelacionado los Consejos Federales de las áreas estudiadas y el Congreso Nacional. En este sentido, partimos de la base de que sería deseable que existiera algún tipo de relación de cooperación entre ellos, en vista de dos cuestiones: por un lado, debido a que el Congreso Nacional también constituye un órgano colectivo donde están representados los intereses provinciales. Por otro, en tanto que las materias de discusión de los Consejos Federales de los sectores mencionados (salud y educación) no sólo están presentes en las discusiones que se dan en el Congreso Nacional sino que incluso son dos de los ejes en torno a los cuales se organiza su labor (lo cual se pone de manifiesto en la existencia de comisiones especiales abocadas a estos temas).

Durante el período analizado, el tipo de interacción entre los Consejos Federales y el Congreso Nacional ha sido más bien intermitente, mostrando diferencias notorias según el sector. La normativa que rige el funcionamiento del CFCE – más específicamente, la LFE – establece como una de sus funciones la de *“cooperar en materia de normativa educacional y mantener vínculos con el Congreso de la Nación y con las legislaturas de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”* (art. 56, inc. h). Esta función vinculada a la participación en la elaboración de proyectos en materia educativa también está presente, aunque de manera más difusa, en el Decreto Ley por el cual el CFCE fue creado: en este caso se

---

<sup>21</sup> Se considera como *escenario* a un ámbito *“de encuentro entre individuos, grupos y/o fuerzas sociales y/o políticas que permite la confrontación de opiniones, aspiraciones, iniciativas y propuestas, representativas de una gama de identidades y de intereses específicos de los cuales son portadores tales agentes (...) son lugares de confrontación de intereses y de toma de decisiones sobre las orientaciones de política y las acciones concretas que deben ser ejecutadas en el marco de la gestión y de la prestación de servicios”* (definición de Velázquez y otros, citada en Pírez y Gamallo, 1994). De acuerdo con esta concepción, entonces, entendemos los “escenarios” como ámbitos institucionales donde se despliegan relaciones de poder entre diferentes actores en función de sus orientaciones e intereses, las alianzas y conflictos que éstos mantienen con otros actores y los productos que de ello resultan.

menciona entre sus funciones la de “*promover las modificaciones que requiera la legislación vigente*” (art. 2, inc. d).

Más allá de estas disposiciones normativas, el funcionamiento del CFCE durante los últimos quince años muestra dos tipos de interacción con el Congreso Nacional. Uno de estos roles, en sintonía con las disposiciones normativas comentadas, es el de participar en la elaboración de proyectos a ser discutidos en el ámbito legislativo. La experiencia en esta dirección ha sido, no obstante, acotada. Si bien el CFCE tuvo algún tipo de injerencia en las discusiones conducentes a la sanción de la Ley Federal de Educación, se ha señalado que su intervención fue tardía y que sus propuestas fueron consideradas sólo de manera parcial (Pronko y Vior; 1999: 297/301). Por su parte, en aquellos momentos en que ha resurgido la preocupación por asegurar el financiamiento educativo a través de una ley (en diferentes circunstancias a partir del año 2000), parecen haberse intensificado las relaciones entre las autoridades del CFCE y los legisladores, pero estos esfuerzos no han podido aún concretarse en modificaciones a la normativa sectorial. El otro rol cumplido por el CFCE en interacción con el Congreso de la Nación ha sido el de reglamentación de la legislación producto de este último. En este sentido, el caso más claro es el de la Ley Federal de Educación, cuya reglamentación recae – por disposición de la propia Ley – en el ámbito del Consejo. Asimismo, la aplicación de la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) también requiere de ciertas especificaciones que deben ser tratadas en el seno del CFCE, en el marco de una comisión creada especialmente. Al respecto, cabe mencionar que en el año 2003, ante la necesidad de discutir la manera de refinanciar el FONID, aquella comisión redactó un anteproyecto de ley que fue presentado al Congreso de la Nación. Las propuestas elaboradas fueron consideradas de manera parcial en las modificaciones que se realizaron.

En la normativa que rige el funcionamiento del COFESA, por su parte, no aparecen menciones a funciones que hagan a su relación con el Congreso Nacional. Por su parte, a partir de su funcionamiento durante los últimos quince años se advierten muy pocas ocasiones en las que este Consejo y los legisladores han interactuado. La excepción quizás la constituya la Ley de “Promoción de la utilización de medicamentos por su nombre genérico”, la cual fue sancionada en el año 2002, teniendo como antecedente una Resolución Ministerial en la misma dirección. Esta última, a su vez, había sido producto de los acuerdos logrados en el ámbito del COFESA.

Puede observarse, entonces, que en aquellos momentos en que se ha dado algún tipo de interacción entre los Consejos Federales y el Congreso Nacional, esta ha sido como parte de las funciones tradicionalmente asignadas al Poder Ejecutivo en su relación con el Legislativo. Sin

embargo, la frecuencia de interacción que se da entre ellos ha sido más bien intermitente, mostrando significativas diferencias de acuerdo con el sector.

#### **IV. Los factores condicionantes del “dinamismo” de los Consejos Federales**

A los fines de este trabajo, se ha vinculado el concepto de “dinamismo” con la cantidad y envergadura de los acuerdos logrados al interior de cada Consejo<sup>22</sup>. Y en ese sentido, puede concluirse que, tal como había sido postulado inicialmente, el Consejo Federal de Cultura y Educación ha sido más “dinámico” que el Consejo Federal de Salud.

Pasemos a analizar, ahora, cuáles parecen haber sido los factores condicionantes de ese “dinamismo”. La información aquí presentada permite complejizar nuestro punto de partida al respecto, al permitir confirmar la importancia de los tres factores identificados preliminarmente en las conjeturas iniciales (la manera en que fueron redefinidas las funciones de nación y provincias en cada sector; las características de los actores participantes en los Consejos y los recursos con que éstos contaron), así como también ponderar su peso relativo en cuanto factores condicionantes e identificar nuevos elementos que no habían sido inicialmente tenidos en cuenta.

El hecho de que se haya producido una redefinición clara, consensuada y reciente acerca de las funciones de la nación y de las provincias – y de los órganos que ambos niveles conforman – luego de las transferencias de inicios de los años noventa parece haber sido un factor que ha influido en gran medida sobre el “dinamismo” de los Consejos. En este sentido, la atribución de funciones específicas al Consejo sectorial, en el marco de tales redefiniciones, y su traducción en “mandatos” normativos se presentan como elementos funcionales a su desempeño efectivo.

Un poco más complejo es el análisis de la relación entre el dinamismo de los Consejos y las características de los actores relevantes del sector. Al momento de postular éste como un elemento condicionante, se consideró la posibilidad de un menor dinamismo de los Consejos en aquellos sectores donde hubiera una mayor cantidad de actores relevantes, donde sus intereses fueran más disímiles (y hasta en algunos casos, contradictorios) y sus recursos más estratégicos para el funcionamiento sectorial. Para los casos analizados, esto hubiera implicado un menor dinamismo en el caso del COFESA. Sin embargo, estas suposiciones no fueron confirmados por la información relevada: tanto en el caso del CFCE como en el COFESA, los actores participantes de sus reuniones estuvieron acotados al ámbito gubernamental en sus dos niveles

---

<sup>22</sup> En este sentido, el análisis se centra en la “toma de decisiones”, dejando momentáneamente de lado la aplicación posterior de tales acuerdos.

(nacional y provincial) y al sector correspondiente (educativo o sanitario, según el caso). Por ello, más allá de las diferencias que pueden presentar los sectores analizados en términos de actores relevantes y/o de las disposiciones vigentes en el caso de cada Consejo respecto de una más amplia o más restringida participación de esos actores en sus reuniones, lo cierto es que al verse limitado en la práctica el universo de actores participantes, el presupuesto original no pudo ser corroborado en los hechos.

No obstante, la trayectoria de los Consejos durante estos últimos quince años permite algunas otras reflexiones en torno a las características de los actores que participan de los Consejos, las cuales han demostrado tener vinculación con su funcionamiento. En este sentido, y aunque parezca en principio algo obvio, es necesario que nos preguntemos quiénes son los actores que participan en los Consejos Federales. ¿Son la nación y las provincias? ¿Son los ministerios sectoriales de los diferentes niveles? ¿Son los partidos políticos? ¿Son los funcionarios particulares de aquellos ministerios? La respuesta a estos interrogantes parece ser diferente no tanto según cual sea el sector al que nos estemos refiriendo sino dependiendo de distintos momentos históricos y perspectivas de análisis.

La identificación de aquellos factores vinculados con características de los actores que han operado como condicionantes hace pensar que, durante la mayor parte del tiempo, quienes participan de los Consejos son funcionarios particulares y, en todo caso, su grupo cercano de asesores. La preocupación acerca la manera en que han influido sobre el desempeño de los Consejos cuestiones tales como la rotación de los funcionarios que participan de las reuniones; su perfil político, profesional y *expertise* en la materia; y su ideología (respecto de las transformaciones necesarias en el sector así como también acerca de determinados “estilos de gestión” para lograrlas) apuntan todas en la dirección de abonar la afirmación de que no existen relaciones entre gobiernos sino entre funcionarios que gobiernan diferentes unidades (Wright, 1997: 75).

Por su parte, en algunos momentos en que la marcada confrontación político-partidaria ha obstaculizado – e incluso impedido – el funcionamiento de los Consejos, la respuesta al interrogante planteado recae hacia el lado de los partidos políticos. En efecto, en estos períodos, la propia dinámica de vinculación entre una Unión Cívica Radical o Alianza en el oficialismo y un Partido Justicialista en la oposición a nivel nacional tiñó también de un modo particular las relaciones al interior de los Consejos.

Un frecuente argumento esgrimido para explicar por qué algunas decisiones tomadas en el seno de los Consejos no fueron luego aplicadas pone el acento en el hecho de que aquellos consensos

habrían sido acordados desde una perspectiva técnica y dentro de la lógica de la política sectorial, pero que luego no se contó – a nivel provincial – ni con apoyo político para llevar adelante las transformaciones ni con los recursos presupuestarios necesarios. Desde esta perspectiva, quienes participan en los Consejos Federales – y por lo tanto, negocian, acuerdan y se comprometen – no serían las provincias sino determinadas carteras sectoriales (al menos en el caso de algunas jurisdicciones, principalmente aquellas donde no se avanzó respecto de la aplicación de la LFE o se lo hizo de manera lenta).

Sin embargo, a pesar de que parece frecuente que participen de los Consejos Federales los ministerios sectoriales provinciales (en lugar de los gobiernos provinciales), ha sido más habitual la participación del gobierno nacional (en vez de la respectiva cartera nacional). En algunos momentos del período analizado, los ministerios nacionales de cada sector han contado con un aval tan fuerte por parte de las máximas autoridades del país - y el consecuente apoyo en términos de recursos – que podría pensarse que sentado a la mesa de negociación no está sólo un ministerio específico, sino un elenco gubernamental más amplio. En términos de relaciones intergubernamentales, esta última reflexión pone nuevamente en el centro del debate la tensión subyacente entre nación y provincias – y el peso relativo que cada uno de ellos tienen – al interior de los Consejos.

Volviendo a la identificación de los factores condicionantes del dinamismo de estos órganos, recordemos que se había mencionado – de manera tentativa – un tercer grupo de elementos: los recursos con que cuentan los Consejos Federales. En efecto, la dotación de ciertos recursos organizacionales parece estar asociada a un mayor dinamismo en el funcionamiento de los Consejos Federales. El hecho de que la Secretaría de los Consejos esté incorporada dentro del organigrama del ministerio nacional respectivo con status propio y funciones claramente establecidas ha posibilitado un mayor margen de acción que cuando depende de alguna repartición (Secretaría, Subsecretaría) en particular. En aquellos casos en que las comisiones que funcionan en el ámbito de los Consejos han sido creadas como resultado de una disposición normativa externa al mismo, éstas han tenido mayor estabilidad en su accionar y mayor reconocimiento, al estar sus funciones insertas en la dinámica sectorial. Por último, el hecho de que los Secretarios Ejecutivos de los Consejos gocen de estabilidad en sus cargos y que en su elección participen las provincias (en lugar de officiar como Secretario la autoridad política de la cual depende el Consejo) resulta un elemento que aporta a la institucionalización de prácticas y procesos al interior de los Consejos y, potencialmente, puede funcionar equilibrando las tensiones entre nación y provincias.



Si bien es cierto que la disponibilidad de recursos técnicos y presupuestarios (tanto en cantidad como calidad apropiada) parecen ser factores condicionantes del funcionamiento de los Consejos, merece subrayarse el hecho de que ni el CFCE ni el COFESA han contado mayormente con una dotación propia de estos recursos. Más bien, ellos han sido provistos desde el ministerio nacional respectivo. Esto último, sumado al protagonismo que han tenido los ministerios nacionales en cuanto a plantear la agenda de temas a ser tratados en los Consejos y a liderar las instancias de acuerdo posteriores, hace pensar en una más frecuente resolución a favor de la nación de la tensión intergubernamental anteriormente señalada.

Hasta aquí las consideraciones acerca de aquellos factores que habían sido postulados inicialmente como condicionantes del dinamismo de los Consejos. Pasemos ahora a algunas reflexiones respecto de otros factores cuya incidencia se fue poniendo de manifiesto a medida que se avanzó en el análisis del funcionamiento de los Consejos. Uno de ellos es la gravitación que ha tenido la crisis político-institucional, económica y social de los últimos años, la cual impactó tanto sobre las temáticas tratadas en el seno de los Consejos, como sobre la aplicación de diferentes mecanismos para el logro de acuerdos e, incluso, sobre el perfil de los participantes en sus reuniones. Los efectos de la crisis sobre el desempeño de los Consejos han variado, no obstante, de acuerdo con el momento en que nos situemos. Así, por ejemplo, a lo largo del 2001, durante los últimos tramos del período de “incubación” de la crisis, ésta operó bloqueando acuerdos, radicalizando posiciones y obstaculizando el diálogo. En 2002, sin embargo, tras su estallido, la crisis funcionó como un elemento aglutinante de voluntades y movilizador de cierta “conciencia de conjunto”.

Otro factor condicionante del dinamismo de los Consejos parece haber sido la disposición de recursos presupuestarios por parte del gobierno nacional y su uso como “incentivo” para guiar ciertos procesos y lograr el acuerdo en relación con determinadas políticas. Ya se ha mencionado en reiteradas oportunidades la situación de primacía de los ministerios nacionales al interior de los Consejos. Pues bien, en algunos períodos, las autoridades nacionales han utilizado los ámbitos brindados por los Consejos – de manera exclusiva o junto con otros canales paralelos como puede ser la negociación bilateral - como espacios desde los cuales “promocionar” sus propias agendas. Un incentivo preferido para lograr adhesión a sus iniciativas ha sido el manejo de las transferencias de fondos (en efectivo o a través de los bienes y/o servicios de algún programa en particular) que se hacen a las provincias. Si bien estos recursos pueden representar un monto menor si se los compara con el presupuesto que las jurisdicciones subnacionales destinan al rubro educación, el atractivo reside en su más libre disponibilidad en la medida en que la mayor parte de los presupuestos provinciales se destinan a gastos fijos vinculados con los recursos humanos. A pesar de la indudable gravitación que

parece tener este factor, merece destacarse que ha operado de diferentes maneras, de acuerdo con la forma en que se haya conjugado con otros elementos. Así, el hecho de que el Ministerio de Educación de la Nación contara con importantes recursos presupuestarios para financiar la reforma educativa de los noventa puede haber sido un elemento catalizador de acuerdos con las provincias. Sin embargo, durante el año 2000, el ofrecimiento de ciertos recursos “atados” a determinados cambios sectoriales no fue suficiente para avanzar en un Pacto Federal Educativo II.

Por último, merece destacarse un elemento más bien simbólico que fue caracterizado por algunos referentes consultados como catalizador de ciertas dinámicas al interior de los Consejos: se trataría de cierta “mística” o “cultura” propia de cada uno de estos organismos. A lo largo de este estudio no pudo relevarse suficiente información que permita afirmar que haya algún tipo de vinculación entre estas variables. Se puede aventurar, sin embargo, que en caso de existir tal cosa como una “mística” propia de cada Consejo, ésta podría haber operado solamente en aquellos períodos de mayor estabilidad en los elencos gubernamentales nacionales y provinciales. En otras palabras, podría pensarse en la existencia de cierta “mística” como elemento facilitador del funcionamiento de los Consejos durante los años noventa, pero sería poco probable su efecto en períodos de mayor rotación de funcionarios, como fueron algunos de los años posteriores.

## **V. Algunas ideas para mejorar el funcionamiento de los Consejos Federales**

Como se ha mencionado, el federalismo implica un entramado institucional y de relaciones políticas de complicada articulación. Las reformas en esta materia, por su parte, resultan difíciles de concretar: en algunos casos, la propia complejidad del andamiaje institucional que se pretende cambiar atenta contra la posibilidad de llevar a cabo modificaciones en la materia; en otros casos, son tales los intereses de orden político que se verían afectados, que cualquier alteración del *statu quo* resulta improbable. En este marco, cobra relevancia el potencial rol que podrían cumplir los Consejos Federales con miras al acuerdo de una política educativa y sanitaria de carácter federal no sólo por ser éstos los únicos espacios institucionales de coordinación de políticas sectoriales a nivel de ejecutivos, sino principalmente porque las reformas a estos organismos son factibles en el corto y mediano plazo.

El análisis que se ha presentado acerca del funcionamiento de los Consejos Federales permite identificar algunas cuestiones concretas sobre las que se podría operar a los fines de mejorar la eficiencia de estos ámbitos en tanto arenas para la coordinación intergubernamental de políticas. En esta dirección, consideramos que se puede avanzar en los siguientes aspectos:

- 1) una *(re)definición clara y consensuada acerca de las funciones de cada uno de los actores gubernamentales* relevantes a nivel sectorial, especificando aquellas cuestiones acerca de las cuales los Consejos tienen un rol a cumplir (tanto en tiempos “normales” como ante situaciones de crisis).
- 2) la *integración de actores no gubernamentales*, ya sea a través de la conformación efectiva de consejos asesores o por medio de otros mecanismos institucionales, con funciones claramente especificadas y delimitadas. En este sentido, consideramos que la participación de organizaciones de la sociedad civil y de representantes del sector privado podría darse en términos de consulta (puntual o permanente), quedando la decisión final acerca de las cuestiones que se debaten en los Consejos Federales a cargo de los actores gubernamentales nacionales y provinciales involucrados.
- 3) la *incorporación sistemática a la agenda de los Consejos de aquellos temas y preocupaciones propias de los actores provinciales*.
- 4) la *definición, consensuada al interior de cada uno de los Consejos, de mecanismos para el logro de acuerdos*, buscando equilibrar el rol de los actores nacionales y provinciales al momento de formular alternativas de políticas.
- 5) la *formalización de las comisiones* que operan en el ámbito de los Consejos, estableciendo claramente sus funciones en el marco de la política sectorial.
- 6) *modificaciones en relación con el cargo de Secretario General o Ejecutivo* de los Consejos, orientadas a darle *estabilidad por un período determinado de tiempo* y a especificar *requisitos que debe cumplir para aspirar a ese puesto* (de tal forma de atenuar la influencia de los ministerios nacionales en la elección del candidato).
- 7) la *asignación a los Consejos de un mínimo de recursos presupuestarios propios*, sobre los cuales tengan amplia disponibilidad, el cual podría constituirse tanto con el aporte del ministerio nacional como de sus pares provinciales.
- 8) el establecimiento de *mecanismos e incentivos* (en manos del ministerio nacional y/o como atribuciones del propio Consejo) *que permitan asegurar el cumplimiento efectivo de los acuerdos* alcanzados intergubernamentalmente.

Uno de los mecanismos que podrían utilizarse para este fin podría ser la distribución entre provincias de los recursos provistos por programas o reparticiones nacionales sobre la base de criterios claros y consensuados al interior del propio Consejo. Estos criterios podrían estar vinculados con el grado de avance en relación con las metas que cada jurisdicción haya comprometido en la dirección del cumplimiento de los acuerdos intergubernamentales. Estas metas, por su parte, deberían ser acordes al punto de partida de cada jurisdicción en la materia que se trate.

Otro mecanismo que podría utilizarse a los fines de propiciar el cumplimiento podría ser la traducción en leyes nacionales de algunos de los acuerdos logrados en el seno de los Consejos Federales. Esto puede ser particularmente aplicable a las cuestiones que se refieran directamente al modelo de relaciones intergubernamentales en el sector (redefinición de funciones, asignación de nuevos roles); definición de directrices estratégicas; acuerdo de planes anuales; establecimiento de metas globales; aspectos vinculados al financiamiento, entre otros. No obstante, debe tenerse en cuenta que la experiencia de los Consejos Federales aquí analizados pone de manifiesto que el hecho de estar expresados como leyes nacionales no garantiza el cumplimiento de los acuerdos, siendo el caso más ilustrativo el de la propia Ley Federal de Educación.

Junto con las cuestiones anteriormente señaladas, pueden identificarse otras sobre las cuales también se puede avanzar a los fines de mejorar el desempeño de los Consejos Federales, pero que demandan aún una evaluación más profunda.

9) la *dotación a los Consejos de una estructura propia* con misiones y funciones claramente definidas. El funcionamiento de los Consejos Federales está estrechamente vinculado con los estilos de gestión y las decisiones de los funcionarios de turno. A los fines de morigerar ese aspecto, consideramos que son funcionales todas aquellas modificaciones que contribuyan a lograr una mayor institucionalización de estos ámbitos. Y en ese sentido, una clara delimitación de la misión y funciones de la Secretaría Ejecutiva de los Consejos hace a una mayor previsibilidad en cuanto a sus actividades y funcionamiento.

10) la *dotación a los Consejos de un plantel mínimo de técnicos*, de tal forma que puedan contar con recursos humanos que no sólo se dediquen a funciones administrativas (vinculadas con el funcionamiento de los Consejos) sino también con el perfil adecuado para encarar estudios y elaborar propuestas sobre temas de interés para el Consejo.

Si bien avanzar respecto de estas cuestiones resulta ineludible, es necesario evaluar aún algunas implicancias de estas últimas propuestas debido a que, en ambos casos, pueden idearse dos formas diferentes de resolución de acuerdo con la manera en que se piense la tensión nación – provincias al interior de los Consejos Federales. Una de las opciones posibles sería que la incorporación formal de los Consejos Federales (delimitación clara de su misión y funciones) se haga en relación con la estructura del ministerio nacional sectorial (tal como sucede en la actualidad en el caso de educación) y que la dotación de equipos técnicos sea adecuada (tanto en cantidad como en calidad) pero que no llegue a superponerse – en términos de duplicación de funciones y actividades – con los planteles propios de las carteras nacionales. Otra de las opciones posibles sería que los Consejos Federales fueran creados con una estructura propia pero por fuera de los ministerios sectoriales (por ejemplo, dependiendo directamente de la Presidencia de la Nación) y con una dotación de cuadros técnicos que le permita funcionar de manera totalmente autónoma en relación con el área nacional respectiva. Las implicancias prácticas de esta última alternativa traen a la discusión el rol que le quedaría a los ministerios nacionales sectoriales: si sus funciones y recursos pasaran a los Consejos Federales (redefinidos de la manera antes explicada), su rol se vería vaciado de contenido. Por el contrario, si los conservaran, se produciría una notoria superposición de funciones y duplicación de cuadros técnicos.

Quienes se oponen a la primer propuesta (que, además, refleja de manera más cercana el estado actual de las cosas) suelen argumentar que tal situación genera una alta (e indeseable, desde este punto de vista) dependencia del Consejo Federal en relación con el ministerio nacional respectivo para su funcionamiento, resultando en un desbalance de poder en relación con el gobierno nacional. Por su parte, los que se oponen a la segunda ven con preocupación el hecho de que se vacíe de sentido a los ministerios nacionales y/o que se dupliquen funciones, estructuras y recursos.

En el marco de esta discusión, y ante los riesgos que conlleva cada una de las opciones anteriormente señaladas, sostendremos que la primera de ellas parece ser la más pertinente. Ello en vista de que consideramos que en el marco de una estructura federal de gobierno, la instancia nacional debe conservar una función de “rectoría” y de direccionamiento de las políticas. Y para lograrlo, resulta conveniente que desde el nivel nacional (ya sea a través de ministerios, secretarías o algún otro tipo de formato institucional) se lleven a cabo ciertas funciones orientadas a velar por la “unidad” del sistema, asegurando – entre otras cosas - niveles mínimos de acceso y calidad en todo el país. No consideramos adecuado, entonces, la ausencia nacional en estas materias ni la convivencia de dos instancias diferentes – ministerio nacional y Consejo Federal – con las mismas funciones. A pesar de la – algunas veces extremada – dependencia que

se pueda generar en relación con las carteras nacionales, sostenemos que la opción más funcional parece ser la de un Consejo Federal que se apoye – en términos de estructura organizativa y/o de recursos técnicos muy específicos – en las dependencias nacionales respectivas.

Ahora bien, deben hacerse algunas aclaraciones generales en relación con estas propuestas. En primer lugar, se debe reconocer que, al día de hoy, cada uno de los Consejos estudiados presenta diferentes grados de avance en relación con los distintos puntos antes planteados. En vista de ello, puede suceder que algunas de las recomendaciones tengan más aplicación en un caso que en otro.

También, se debe subrayar que las anteriores propuestas no son neutras si se las considera desde la perspectiva de la “tensión nación – provincias”. Queda claro, no obstante, que el rol que deba cumplir el ministerio nacional en el marco de una arena de coordinación intergubernamental como son los Consejos Federales es, en última instancia, una opción político-ideológica.

Finalmente, merece destacarse que el análisis del funcionamiento de los Consejos Federales permite identificar también algunos otros factores que – si bien condicionan su funcionamiento – presentan menores posibilidades de cambio. En algunos casos, por ser condicionantes “contextuales” (tales como la incidencia de las crisis). En otros, por formar parte de reformas más globales de la política en un país federal (como por ejemplo, las tensiones derivadas del sistema de partidos) y la administración pública (aquellas cuestiones vinculadas con el perfil profesional inapropiado de quienes participan en las reuniones o la alta rotación de funcionarios). Es esperable, no obstante, que la incidencia negativa de estos factores se atenúe en la medida en que los Consejos funcionen de manera regular, dando muestras de su eficiencia como arenas de acuerdos intergubernamentales.

## **VI. A modo de cierre**

El “federalismo” implica un complejo entramado institucional y de relaciones políticas de difícil articulación. Su funcionamiento se sustenta en diferentes lógicas superpuestas (electoral, fiscal, constitucional, judicial, entre otras). A pesar de que constituye un tema central en el funcionamiento del Estado y del gobierno, las reformas en esta materia son difíciles de concretar, ya sea por la complejidad del andamiaje institucional o bien por la lucha política que provocaría la modificación de algunas de sus facetas. Uno de los principales desafíos vinculados con la problemática del federalismo consiste, entonces, en contar con estrategias que hagan factible su modificación.

Este paper aporta a la comprensión de la manera en que opera el federalismo en el plano de los acuerdos intergubernamentales orientados a la provisión de políticas públicas en materia de educación y salud. Para ello, se centra en el estudio del funcionamiento real y potencial de los órganos denominados “Consejos Federales”. Estos son espacios formales creados con vistas al convenio de políticas por parte de las máximas autoridades nacionales y provinciales de un sector particular. Lo que se busca poner de manifiesto en estas páginas es que los Consejos Federales son ámbitos político-institucionales estratégicos al momento de pensar en reformas que permitan mejorar la provisión de políticas públicas en un país federal. Esto es así por dos motivos: en primer lugar, debido a que no existen espacios alternativos de coordinación de políticas entre los ejecutivos de diferente nivel de gobierno. En segundo lugar, debido a que es factible operar sobre ellos, con altas probabilidades de éxito. En síntesis, sostenemos que si se interviene sobre los Consejos Federales, se puede mejorar notablemente la provisión de políticas públicas en un país federal. En cambio, si no se lo hace, se frustra la posibilidad de contar con intervenciones públicas de calidad en materia educativa y sanitaria y, en última instancia, se pone en jaque el sentido de la unidad nacional.

El análisis comparativo de las características y el funcionamiento de los Consejos Federales en las áreas de Educación y Salud durante los últimos quince años deja como saldo algunos puntos de contacto entre ambas experiencias. El rol de ambos Consejos dentro de sus respectivas áreas está sin dudas institucionalizado, en la medida en que ambos organismos han funcionado - con altibajos en cuanto a su desempeño – durante los últimos treinta años. Entre 1990 y 2004 – período analizado en el presente trabajo – el accionar de los Consejos ha sido bastante regular, lo cual se pone de manifiesto en la frecuencia de sus reuniones. En ambos casos, quienes participan de los encuentros son casi exclusivamente funcionarios gubernamentales (autoridades políticas y sus equipos técnicos), siendo acotada la injerencia de otros actores. Tanto en el CFCE como en el COFESA, al momento de llegar a acuerdos se impone la regla informal de lograr consensos. Una notable característica común a ambos es su alta dependencia – en términos de recursos organizacionales, técnicos y presupuestarios – de los ministerios nacionales sectoriales. Finalmente, la alta rotación de las autoridades políticas y la conformación de bloques al interior de los Consejos han sido dos factores que han condicionado su desempeño.

Sin embargo, la comparación entre el CFCE y el COFESA también pone de manifiesto algunos puntos de divergencia entre sus características y *performances*. En este sentido, el mejor desempeño del CFCE se puede explicar por una combinación de factores entre los cuales se destacan: una más específica y actualizada definición de su misión y funciones; una clara

enumeración de aquellos temas puntuales sobre los cuales este Consejo tiene injerencia; y un mecanismo propio para el logro de acuerdos. Ha contribuido, también, el hecho de que la Secretaría General del CFCE esté integrada a la estructura del ministerio nacional, contando con detalladas funciones, y que el responsable de este cuerpo sea designado por la Asamblea, contando con estabilidad en su cargo durante un período prefijado. Finalmente, el más regular funcionamiento de algunas de las comisiones del CFCE está vinculado a su inserción en la normativa sectorial y/o al carácter más ejecutivo de las tareas de las que se ocupan.

La experiencia de ambos Consejos es bastante diferente al momento de analizar cuáles han sido las temáticas tratadas y los acuerdos logrados durante los últimos quince años. Mientras que en el caso del COFESA recién ahora se está intentando avanzar en el consenso de un marco para la política sanitaria federal (plasmado en el Plan Federal de Salud), en el CFCE se está volviendo sobre cuestiones concretas ya acordadas con anterioridad en relación con la aplicación de la LFE, pero que no fueron puestas en práctica en su totalidad por parte de las provincias.

No obstante, se observan también ciertos “denominadores comunes” en la trayectoria de ambos Consejos respecto de la relación nación - provincias, lo cual permite caracterizar cuatro momentos bien diferenciados. En los años noventa, los Consejos funcionaron como “cajas de resonancia” de los proyectos impulsados por las autoridades nacionales de cada sector. Durante el gobierno de la Alianza, su actividad se vio obstaculizada y/o interrumpida como producto del enfrentamiento entre las autoridades de los diferentes niveles. A partir de principios de 2002, en cambio, la necesidad de dar rápidas respuestas a los problemas derivados de la crisis funcionó en ambos casos como un elemento aglutinante de voluntades. En la actualidad, finalmente, ambos Consejos gozan de mayor legitimidad y han logrado avanzar significativamente en el logro de acuerdos intergubernamentales.

Respecto de la aplicación efectiva de los acuerdos logrados en los Consejos, hemos observado que las dinámicas de funcionamiento caracterizadas como “de intercambio de información” y “expositivas” (predominantes en el caso del COFESA) como así también las denominadas “administrativas”, “procedimentales” y “declarativas” (presentes en diferentes momentos en el caso del CFCE) no requieren de modificaciones posteriores de envergadura a la política sanitaria nacional y/o provincial. En cambio, sí han motivado reformas por parte de las autoridades nacionales los acuerdos vinculados con dinámicas “distributivas” y “aprobatorias” (éstas últimas propias del CFCE). La experiencia del COFESA respecto de acuerdos “normativos” es aún incipiente como para poder ser evaluada. En el caso del CFCE, por su parte, muchos de los acuerdos “normativos” alcanzados fueron aplicados de manera parcial, motivando reformas incompletas.



Más allá del análisis comparado respecto de las características de los Consejos, una cuestión de especial interés ha sido indagar acerca de la incidencia de los Consejos Federales en la elaboración de políticas sectoriales. Entre los años 1990 y junio de 2004, tanto la participación del CFCE como del COFESA ha sido más bien acotada. La intervención de los Consejos se concentra en los momentos de “estructuración de la agenda” y “formulación de alternativas”, aunque los avances en estas direcciones han sido poco satisfactorios (en el caso del CFCE) e incipientes (en el caso del COFESA). Por su parte, la intervención en materia de “toma de decisiones” referidas a política se ve opacado si se considera que muchas de esas decisiones no fueron luego puestas en práctica. Finalmente, ninguno de los dos Consejos ha tenido participación protagónica en los momentos de “implementación” o “evaluación” de la política sectorial. La forma en que se resuelve la dinámica propia del ciclo de políticas públicas al interior de cada uno de los Consejos, por su parte, pone de manifiesto un rol claramente protagónico de los ministerios nacionales. Al respecto, se observa una marcada primacía de las carteras nacionales a la hora de pautar la agenda del Consejo y proponer alternativas para la formulación de políticas.

El estudio de los Consejos nos ha llevado también a preguntarnos acerca de su funcionamiento como actores colectivos. Al respecto, se ha concluido que ni el CFCE ni el COFESA han logrado constituirse como sujetos estratégicos dentro de sus respectivos sectores. Entre sus miembros no existe una percepción común de intereses ni cierto nivel de unicidad que conduzca a objetivos y estrategias colectivas. Los Consejos Federales parecen funcionar, más bien, como “escenarios” o “arenas”, es decir, ámbitos institucionales donde los actores se encuentran, se enfrentan, negocian y, eventualmente, acuerdan.

En cuanto a la relación entre los Consejos Federales y otros actores, ha sido de interés explorar su vinculación con el Congreso Nacional. En relación con este tema se ha podido apreciar que el tipo de interacción que se da entre ellos ha sido más bien intermitente (siendo más frecuente en el caso de educación). Cuando se ha dado algún tipo de vínculo entre ellos, ésta ha sido como parte de las funciones tradicionalmente asignadas al Poder Ejecutivo en su relación con el Legislativo (elaboración de proyectos para ser debatidos en el ámbito legislativo o bien reglamentación de legislación).

Un segundo grupo de inquietudes sobre las cuales se ha buscado indagar a través de este trabajo está referido al “dinamismo” de los Consejos – vinculando este concepto con la cantidad y envergadura de los acuerdos logrados – y los factores que pueden actuar como condicionantes del mismo. En ese sentido puede concluirse que, tal como fue postulado inicialmente, el CFCE

ha sido más “dinámico” que el COFESA. La trayectoria comparada de ambos Consejos ha permitido confirmar la importancia que tiene la manera en que fueron redefinidas las funciones de nación y provincias en cada sector en tanto factor condicionante. Por su parte, si bien es cierto que la disponibilidad de recursos técnicos y presupuestarios parece influir sobre el funcionamiento de los Consejos, merece subrayarse el hecho de que ni el CFCE ni el COFESA han contado mayormente con una dotación propia de estos recursos sino que han sido provistos desde el ministerio nacional respectivo. Ciertos recursos organizacionales (tales como contar con una Secretaría General con funciones claramente delimitadas, con comisiones creadas como resultado de una disposición normativa externa al Consejo o bien la estabilidad en el cargo de que gozan los Secretarios Generales), por su parte, han mostrado tener una gravitación positiva sobre la *performance* de los Consejos. Finalmente, la incidencia de las características de los actores (cantidad de actores participantes, diversidad de sus intereses) en cuanto elemento condicionante no pudo ser corroborada. Esto fue así ya que tanto en el caso del CFCE como en el del COFESA, los actores participantes de las reuniones están acotados al ámbito gubernamental en sus dos niveles (nacional y provincial) y al sector correspondiente (educativo o sanitario, según el caso).

La trayectoria de los Consejos Federales durante los últimos quince años nos ha permitido también identificar nuevos elementos potencialmente condicionantes de su dinamismo, los cuales no habían sido inicialmente considerados. Estos son: el papel que ha jugado la crisis político-institucional, económica y social de los últimos años; la disposición de recursos presupuestarios por parte del gobierno nacional y su uso como “incentivo” para guiar ciertos procesos y lograr acuerdos en relación con determinadas políticas; y la existencia de una cierta “mística” o “cultura” propia de cada uno de estos organismos. Sin embargo, la incidencia de factores como estos merece ser estudiada más en profundidad, dado que estos elementos parecen haber operado de diferente manera, de acuerdo con la forma en que se fueron conjugando con otros.

Orientados por el propósito de mejorar en el corto y mediano plazo la eficiencia de los Consejos Federales en tanto arenas para la coordinación intergubernamental de políticas, se han presentado algunas ideas. En algunos casos, lo que se propone son cambios a nivel sectorial (la definición clara y consensuada acerca de las funciones de cada uno de los actores gubernamentales y el establecimiento de mecanismos e incentivos que permitan asegurar el cumplimiento efectivo de los acuerdos), mientras que otras sugerencias hacen a cuestiones organizativas propias de los Consejos (incorporar nuevos integrantes, incluir nuevos temas en su agenda, definir mecanismos para el logro de acuerdos, formalizar sus comisiones, establecer requisitos para acceder al cargo de Secretario General y darle estabilidad en el cargo, asignar un

mínimo de recursos presupuestarios propios). Otras recomendaciones que demandan aún una evaluación más profunda por sus posibles implicancias en cuanto a duplicación de funciones y estructuras con el ministerio nacional se refieren a la dotación a los Consejos de una estructura propia con misiones y funciones claramente definidas y de un plantel mínimo de técnicos. Finalmente, merece destacarse que sobre el funcionamiento de los Consejos Federales operan otros factores sobre los que hay menores posibilidades de cambio, ya sea por ser éstos condicionantes “contextuales” o bien por formar parte de reformas más globales de la política y/o la administración pública.

Para finalizar, se ha de destacar que a lo largo de estas páginas se ha puesto de manifiesto la necesidad de ahondar acerca ciertos temas conexos a los aquí abordados. Uno de ellos es la tensión nación – provincias subyacente al funcionamiento de los Consejos Federales, problemática que se vincula estrechamente con las estrategias desplegadas y los incentivos (simbólicos y materiales) utilizados por las carteras nacionales para impulsar o imponer sus posiciones en el marco de estas arenas de coordinación intergubernamental. Una segunda cuestión de interés es la profundización acerca del juego de fuerzas que se da – ya en el ámbito provincial - respecto de la aplicación (o no) de las decisiones tomadas en el seno de los Consejos. Una última línea de investigación a desarrollar puede plantearse desde la perspectiva más amplia de la coordinación intergubernamental: en el marco de este trabajo, se ha abordado el funcionamiento de los Consejos en tanto espacios creados para la articulación de políticas, pero no son éstos los únicos canales que pueden emplearse a tal fin. La indagación acerca de otros canales “paralelos” (el Congreso Nacional, la relación directa con el Poder Ejecutivo e, incluso, las negociaciones bilaterales entre ministerios del área) y su funcionamiento son elementos que permitirían complementar y enriquecer el cuadro aquí presentado acerca de la coordinación intergubernamental en las áreas de educación y salud.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Acuña, Carlos y Fabián Repetto (2000) “Marco de análisis de las políticas sociales”, CEDI, mimeo, Buenos Aires.

Acuña, Carlos y Fabián Repetto (2001) “La política social del gobierno nacional: un análisis político institucional”, realizado en el marco del Observatorio UNESCO – MOST / SIEMPRO, Buenos Aires.

Aguerrondo, Inés (2000) “Transformación educativa en la Argentina (1993-1999). Una mirada desde la formación docente inicial”, mimeo, Buenos Aires.

Faletti, Tulia (2001) “Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la Constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de Educación”, en *Proyecto “Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina”*, Boletín N° 9, PREAL – FLACSO, Buenos Aires.

Nosiglia, Catalina; Laura Finkelberg y Gabriel Rebello (2000) “El papel del Consejo Federal en el establecimiento de políticas educativas”, Universidad de Buenos Aires, mimeo, Buenos Aires.

Palanza, Valeria (2002) “Espacios de consenso alternativos: los Consejos Federales en la política social en la Argentina”, Documento del Centro de Estudios en Desarrollo Institucional (CEDI) N° 71, Buenos Aires.

Pérez, Pedro y Gustavo Gamallo (1994) Basura privada, servicio público, Colección “Los fundamentos de las Ciencias del hombre”, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Potenza Dal Masetto, Fernanda (2002) “El rol de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales”, ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, realizado por la Universidad de Quilmes y la Asociación Argentina de Políticas Sociales, mimeo.

Pronko, Marcela y Susana Vior (1999) “Consejo Federal de Cultura y Educación ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas?”, en Estado y educación en las provincias, Miño y Dávila Editores.

Repetto, Fabián y Facundo Nejamkis (2004) “Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: una aproximación hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina” (informe final para la discusión), Fundación PENT.

Repetto, Fabián y Fernanda Potenza Dal Masetto (2003) “Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización”, en Descentralización y políticas sociales en América Latina, CIDOB Ediciones, Interrogar la actualidad - Serie América Latina, Barcelona.

Rodríguez Riccheri, Pilar y Federico Tobar (2003) “Hacia un federalismo sanitario efectivo. El caso del Consejo Federal de Salud Argentino, análisis y propuestas”, mimeo, Buenos Aires.

Wright, Deil (1997) Para entender las relaciones intergubernamentales, Fondo de Cultura Económica – Universidad Autónoma de Colima – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Sección de Obras de Administración Pública - Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, México.