

Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina

Fabián Repetto y
Facundo Nejamkis

Documento de Trabajo
Fundación PENT

Buenos Aires, 2005

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

CAPACIDADES ESTATALES Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: UNA APROXIMACIÓN AL TRÁNSITO HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA EN LA ARGENTINA*

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo surge a partir de una propuesta de Carlos H. Acuña, en el marco de un proyecto más amplio llevado adelante por la Fundación PENT y liderado por José María Ghio. A ambos colegas y a la institución que financió este estudio, nuestro más sincero agradecimiento por su confianza y apoyo, así también como por su dedicación para pensar propositivamente un mejor país.

Otro agradecimiento especial esta dedicado al conjunto de funcionarias y funcionarios públicos que, a lo largo de la investigación, colaboraron con su tiempo, su experiencia y sus vivencias para una mejor comprensión del presente y el futuro del Estado federal argentino.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos veinte años, América Latina en general y Argentina en particular han transformado profundamente su institucionalidad pública, muestra evidente del fin de una época signada por una matriz político-social que predomina durante gran parte del siglo XX. Dicha transformación implicó la redefinición de aspectos macros tales como la correlación de fuerzas entre los actores relevantes, el papel de la política, el rol de la región en el escenario internacional y, con importante visibilidad, el alcance de la intervención estatal, expresado esto último en el plano de las capacidades de gestión en el marco de la división funcional entre niveles de gobierno.

En este contexto, uno de los componentes predominantes del proceso de reformas acontecido en los años noventa ha sido la descentralización, la cual ha expresado un complejo entramado de cambios en la “descentralización política”, fuertes avances en materia de “descentralización administrativa sectorial”, y un juego no resuelto en materia de “descentralización fiscal”. Por la primera, se entiende el proceso mediante el cual el nivel subnacional establece sus gobiernos a través de un sistema electoral propio que, en consonancia con la normativa constitucional nacional, permite a dichos niveles ejercer una autoridad política autónoma. Por descentralización de carácter administrativo, se entiende la transferencia de poderes hacia el nivel subnacional respecto de la decisión sobre servicios públicos y su gestión correspondiente. En cuanto a descentralización fiscal, se interpretan aquellas decisiones tendientes a promover el incremento de recursos fiscales de los niveles inferiores de gobierno.

Desde el enfoque institucionalista aquí adoptado, la descentralización consiste en una transformación de la estructura político-institucional y de la dinámica de incentivos de las relaciones intergubernamentales, inscribiéndose este proceso como un elemento central en los proyectos de reforma estatal. En tanto dicha transformación puede implicar tanto aspectos positivos como negativos, se requiere de un análisis en profundidad, y en el contexto específico, para contar con un diagnóstico adecuado (Jordana, 2001). Así, el tipo de estructura institucional resultante impacta de manera singular en la calidad de las políticas públicas. Preguntas como ¿quién decide? y ¿quién implementa?, son disparadores que nos permiten aproximarnos a la cuestión de la situación actual de las capacidades del Estado argentino desde una perspectiva federal, sea a nivel nacional, sea a nivel provincial, sea, y fundamentalmente, en los espacios destinados a articular el vínculo entre ambos niveles jurisdiccionales.

El análisis sobre campos específicos de políticas públicas constituye un mirador privilegiado para comprender que hace el Estado, cómo lo hace, a que niveles opera, y con que capacidades. En tanto en la Argentina, en el tránsito hacia procesos de descentralización de diverso tipo, sigue siendo asignatura pendiente recuperar la senda que combine virtuosamente desarrollo económico e integración social, en esta investigación nos detendremos en los casos de las políticas públicas de **educación, salud e industrialización**. Las dos primeras, como protagonistas principales del proceso de descentralización administrativa-sectorial que tuvo lugar en los '90. En el caso de las políticas educativas en particular, como continuidad de las políticas iniciadas en la década del '70 con la transferencia de la educación primaria a las

* Con la colaboración de Agustina Vila y Lucas Chedrese.

jurisdicciones provinciales. La segunda, salud, como parte de un proceso más gradual que encuentra antecedentes incluso en la década del '50.

Pero, así como estas dos áreas son quizá las de mayor riqueza para analizar el entramado institucional resultante de la mencionada descentralización, por el otro lado entendimos necesario también enfocar el análisis en un área de política pública en la que sus capacidades son centrales a efectos de contar con un modelo de desarrollo económico que sienta las bases materiales para la inclusión social: es este el caso de las políticas industriales.

Las trayectorias de cada uno de estos sectores, en lo que a intervenciones estatales se refiere, reconocen recorridos y contenidos muy disímiles, razón por la cual es muy pertinente explorarlas desde el prisma de las capacidades estatales que se han ido conformando en cada área, en el avance hacia una nueva matriz no solamente socio-económica, sino también cuando se las observa desde el plano de las relaciones intergubernamentales.

Para el cumplimiento de los objetivos de este trabajo, será importante realizar al menos una somera descripción del sistema federal de la Argentina, a fin de adentrarnos en el análisis de las relaciones intergubernamentales predominantes post-proceso de descentralización. Al respecto, resulta relevante preguntarse como es que en este nuevo contexto se articula y se reequilibra el Estado, es decir cuáles son las reglas y mecanismos –formales e informales– que permiten la convivencia, la coordinación y la cooperación entre niveles de gobierno con legitimidad democrática propia. En ese sentido, hemos decidido abordar la relación entre el Estado Nacional y sus contrapartes provinciales. Son dichas instancias las que mayormente han estado involucradas, como “receptoras” de recursos, obligaciones y funciones, en el proceso descentralizador. Y las provincias, mas allá del panorama heterogéneo que presentan, han tomado un protagonismo particularmente importante desde mediados de la década pasada. Esto se debe, al menos, a tres factores: a) su rol como proveedoras de servicios y bienes públicos; b) por la creciente necesidad de las autoridades nacionales de contar con el consentimiento de los líderes provinciales para la sanción de acuerdos relevantes, por ejemplo pero no sólo la coparticipación de los recursos públicos; y c) por el poder que ostentan las provincias en las instancias representativas nacionales, particularmente en el Poder Legislativo y en el marco de una profunda transformación de partidos políticos y su representatividad nacional.

Para abordar estas cuestiones, y ante la dificultad de estudiar la relación del Estado Nacional y el conjunto de las provincias, hemos seleccionado como caso testigo dos Estados subnacionales con características socioeconómicas, políticas y administrativas disímiles, a saber: Buenos Aires y Neuquén.

En el caso de la primera, nos estamos refiriendo a la provincia más grande del país. Luego del Estado Nacional, administra el mayor presupuesto del país y presenta un desarrollo industrial considerable, si bien esto se ve empañado por los altos niveles de pobreza que se concentran especialmente en el Gran Buenos Aires. Asimismo, en términos políticos y salvo en lo que se refiere al primer período postdictadura (1983-1987), ha sido gobernada en forma consecutiva por el Partido Justicialista. Por el contrario, Neuquén es una provincia sumamente pequeña que apenas cuenta con alrededor de 470.000 habitantes. Su economía está altamente concentrada alrededor de la industria del petróleo y el gobierno provincial cuenta con sustanciosos recursos producto de las regalías. En lo que a su sistema político atañe, la provincia ha sido gobernada desde el retorno a la democracia por el Movimiento Popular Neuquino. Este último señalamiento confiere interesantes particularidades a la relación de la provincia con el Estado Nacional.

Nos proponemos posteriormente, y a partir de la caracterización de las principales agencias de cada área de política pública seleccionada en las respectivas jurisdicciones, identificar las responsabilidades de cada provincia, explorando a su vez la cuestión de quién hace qué entre el nivel central y el nivel subnacional en áreas concretas de gestión pública. Luego, y debido a que el diseño de reglas de juego y grado de institucionalidad resultante puede variar en cada área, nos detendremos en comparar los diferentes tipos de relaciones intergubernamentales presentes en cada área de política pública en estudio, para ulteriormente evaluar el modo en que esto impacta sobre las capacidades estatales del nivel central, de las provincias y de los espacios destinados a articular el vínculo entre ambos ámbitos jurisdiccionales.

En las siguientes secciones se “destilan” una serie de problemas fundamentales al momento de repensar cuáles son los principales desafíos que enfrenta el Estado federal argentino, tanto en términos de capacidades como de relaciones intergubernamentales, tomando en cuenta aspectos necesarios sobre los cuales se requiere intervenir en “clave de reforma”. Se trata de aspectos que van más allá de los casos provinciales y las políticas públicas abordadas en el cuerpo del estudio, pero que las incorpora como parte de un todo. En las conclusiones, se esbozan recomendaciones de carácter más o menos general destinadas a “interpretar” a los actores fundamentales del desarrollo político y socio-económico de la Argentina.

1 -BREVE PANORÁMICA DEL SISTEMA FEDERAL ARGENTINO

El federalismo es un arreglo constitucional frecuente en el surgimiento de algunas naciones en los siglos XIX y XX. Pero, tal como Alberdi propusiera en sus Bases, el federalismo en Argentina, a diferencia del caso de los Estados Unidos donde fue concebido como una instancia más de limitación del poder, tuvo por finalidad afirmar la unidad política del país, es decir, gestar lo que todavía no existía: una sociedad, una nación, una republica (Lousteau, 2003: 17-19).

El sistema federal supone la existencia de un Estado Nacional que posee atribuciones delegadas por las provincias constituyentes, en aquellas funciones que se extienden a la totalidad del territorio nacional, conservando estas sólo aquellas competencias relacionadas exclusivamente con sus propios territorios. De este modo se trata de un diseño institucional que consiste en “un acuerdo de gobierno (...) orientado a beneficiar de modo continuo a todas las partes intervinientes, que se reconocen inalterables y mantienen por ello, su identidad y sus funciones privativas” (Lousteau, 2003: 17). En este sentido, implica la definición de “ámbitos de competencia” de los diferentes niveles de gobierno así como “un delicado equilibrio... evitando tanto que la autoridad nacional como las autoridades provinciales renieguen del acuerdo original” (Tommasi y Spiller, 2000:54). En el caso de Argentina, se puede afirmar que la necesidad de un gobierno central más fuerte, capaz de constituir una nacionalidad homogénea, es una de las razones que explica que desde sus inicios el Poder Ejecutivo Nacional ostentase una presencia muy significativa.¹

Sin embargo, esta división formal de competencias, no siempre exhaustiva, no niega la contraposición y/o concurrencia de funciones. Así, la misma estructura federal contempla ámbitos institucionales de resolución de conflictos entre los intereses de las diversas jurisdicciones, quedando en manos del Estado Nacional la consecuente articulación/armonización de intereses regionales. Paralelamente a estas vinculaciones formales entre las diversas unidades territoriales, se establecen de facto una serie de relaciones con el fin de suplir el vacío formal, viabilizando y/u obstaculizando el ejercicio de dichas atribuciones, es decir, “dándole movimiento a las estructuras jurídico-políticas”.

En este sentido, el conjunto de relaciones formales e informales entre los diferentes niveles de gobierno refieren a lo que aquí denominamos “Relaciones Intergubernamentales”. Se entiende por las mismas “*el establecimiento de un sistema de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado*” (Jordana, 2002:8), que al mismo tiempo, más allá de lo que el contrato original establezca (la constitución nacional) y ante la posibilidad de “cambios tecnológicos, demográficos, políticos u otros... puede necesitar redefiniciones que impliquen la modificación de los acuerdos originales”(Tommasi y Spiller, 2000:54).

En este sentido, resulta conveniente emplear la topología de relaciones intergubernamentales señalada por el propio Jordana (2001). Según este autor y con base en otros aportes, podemos identificar tres tipos de relaciones intergubernamentales: *Monopolio Institucional*, *Monopolio Institucional Distribuido* y *Pluralismo Institucional*. El primero se refiere a aquellas políticas que el Estado central mantiene en exclusividad para sus órganos y departamentos. El monopolio institucional distribuido, por su parte, se refiere a aquellas responsabilidades que han sido transferidas completamente a órganos de gobierno subnacional en el territorio mediante alguna de las fórmulas de descentralización. Finalmente, “*el pluralismo institucional aparece cuando en un proceso de descentralización, las responsabilidades sobre determinadas tareas son compartidas por más de una institución u organización, que pueden pertenecer a niveles de gobierno o ámbitos territoriales distintos, participando incluso organizaciones públicas no estatales o el sector privado. Las situaciones de pluralismo institucional tienden a producir una compleja estructura de interdependencias entre los actores implicados en cada política pública, apareciendo por tanto unas relaciones intergubernamentales más intensas*” (Jordana, 2001:32).

Como señaláramos, la descentralización reciente motorizada en los años '90 en la Argentina implicó una transformación tanto de la estructura político-institucional como de la dinámica de incentivos de las relaciones intergubernamentales, transformando el entramado de reglas de juego que “gobiernan” la relación nación-provincias en el marco de determinadas políticas públicas sectoriales. Así, y adentrándonos en nuestra investigación, podemos decir que el sistema federal argentino no es una realidad homogénea sino, más bien, un entramado complejo dónde se pueden identificar diferentes tipos y grados de vinculaciones institucionales, según la provincia y el área de política pública que se trate.

¹ Cabe señalar en este punto que todo sistema federal contribuye a la fragmentación y dispersión del poder. Sin embargo, en el caso argentino vale destacar que con la reforma constitucional de 1994 se acrecienta notablemente los poderes provinciales (Abal Medina, Nejamkis y Suarez Cao, 2003:244)

A los fines de poder identificar los tipos y grados de relaciones entre niveles de gobierno que caracterizan a las diferentes arenas de políticas sectoriales que estamos analizando, nos abocaremos en lo que sigue a realizar una descripción de la estructura y funcionamiento de cada una de las mismas, para luego realizar una comparación entre éstas, poniendo especial énfasis en el quién hace qué respecto a las etapas claves de las políticas públicas (por ejemplo, decidir, implementar, evaluar), y en qué institucionalidad se desarrolla esta división de tareas.

2 - UNA APROXIMACIÓN DESDE LAS POLÍTICAS SECTORIALES

2.1 - EL SECTOR EDUCACIÓN

2.1.1 - Contexto

En lo que al área de educación respecta, a principios de la década de los '90 se produce una importante redefinición de las funciones del Estado Nacional y los Estados Provinciales. Cerrando un proceso que se había iniciado a fines de los años '50, el Ministerio de Educación de la Nación transfirió durante la pasada década a las provincias las escuelas que aún quedaban bajo su órbita. De esta manera, transfirió al nivel subnacional las funciones relacionadas con la administración y el financiamiento de los establecimientos educativos nacionales del nivel secundario de sus respectivos territorios. La reforma en el sistema educativo se vio acompañada por la sanción de un marco regulatorio del sistema: la Ley Federal de Educación. En efecto, como señalaran Repetto *et al* (2001 a), para algunos actores o protagonistas, la Ley Federal de Transferencias de los servicios educativos y la Ley Federal de Educación constituyeron dos etapas de una única reforma educativa. Esto es así, en tanto la sanción de la Ley Federal parece haber venido a contrarrestar los efectos perniciosos que el proceso de transferencia pudo tener en el sistema, por responder a imperativos fiscales de corto plazo antes que a aspectos pedagógico-educativos de largo alcance.

De esta forma, dicha normativa, a la vez que define las nuevas características de la estructura del sistema educativo, EGB - POLIMODAL², establece con claridad cuál es el rol que le compete a los niveles nacional y provincial y al Consejo Federal de Cultura y Educación, en tanto este último resultó el ámbito de concertación y construcción de las estrategias federales educativas.

A partir del reordenamiento de funciones que plasma la Ley Federal de Educación, en concordancia con las misiones y funciones que la Ley de Ministerio (N° 25.233) le asigna, podemos agrupar las funciones del Estado Nacional en materia educativa en tres grandes áreas: las relacionadas con el establecimiento de políticas y objetivos comunes sectoriales; las de asistencia al sistema educativo para su transformación (a través de la producción de información estadística, investigación, capacitación y evaluación); y las compensatorias, orientadas a reducir las diferencias interjurisdiccionales y sociales (Repetto y Acuña, 2001).

En relación con las funciones vinculadas al establecimiento de políticas y objetivos comunes sectoriales, le compete al Ministerio de Educación de la Nación fijar los lineamientos de la política educativa, establecer objetivos y contenidos básicos comunes, dictar normas generales sobre equivalencias de títulos y de estudios y sobre revalidación de títulos y certificados de estudios en el extranjero. Así, estas funciones de fijación de políticas, objetivos comunes y normas generales suponen una activa interrelación entre el Ministerio y el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE), integrado por las máximas autoridades educativas a nivel nacional y de cada una de las provincias.

Por su parte, la mencionada Ley también otorga importantes funciones para el Estado Nacional en actividades de asistencia al sistema educativo para su transformación. En coordinación con universidades y otros organismos nacionales específicos, se prevé por ejemplo la realización de actividades de investigación (art. 53, inciso h). En cuanto a la capacitación y la evaluación de la calidad educativa, la Ley Federal de Educación establece la concertación en el seno del CFCyE de, por un lado, una red de formación, para el perfeccionamiento y actualización del personal docente y no docente, y por el otro, un sistema de evaluación

² Con la Ley Federal de Educación se definieron las características de la nueva estructura del sistema educativo: a) el último año del nivel inicial (sala de 5 años) es obligatorio; b) se crea un nuevo nivel educativo obligatorio que sustituye y amplía –de 7 a 10 años– el ex-nivel primario: la Educación General Básica (EGB). Este nivel se estructura en tres ciclos (EGB1, EGB2 y EGB3) de tres años de duración cada uno; c) se sustituye el ex-nivel medio por el nivel Polimodal con una duración de tres años y que constituye el nuevo nivel de educación no obligatorio. Este nivel está dividido en cinco modalidades, a saber, Ciencias Naturales, Economía y Gestión de las Organizaciones, Humanidades y Ciencias Sociales, Producción de Bienes y Servicios, y Comunicación, Artes y Diseño; d) se sustituye la formación técnica que brindaban las escuelas técnicas por los Trayectos Técnicos Profesionales, los cuales son de duración variable y pueden realizarse paralelamente o posteriormente al Polimodal.

y control periódico de la calidad del sistema educativo, cuyos resultados deben ser presentados a las comisiones de Educación del Congreso Nacional.

Finalmente, un tercer grupo de funciones previstas por la Ley Federal de Educación son las orientadas a compensar no sólo las diferencias interjurisdiccionales de capacidad técnica y de gestión, sino también las diferencias socioeconómicas que se manifiestan al interior del sistema educativo en diferentes indicadores como, por ejemplo, la deserción escolar o la repitencia. Así se establece la implementación de programas especiales para garantizar el ingreso, la permanencia y el egreso de los alumnos en todos los niveles y de un sistema de becas para alumnos en condiciones socioeconómicas desfavorables. También se prevé la ejecución de programas asistenciales de salud, alimentación, vestido, material de estudio y transporte.³

En lo que respecta a los Estados Provinciales, la Ley Federal de Educación, en su Título X, capítulo III, le reserva a las autoridades competentes de las provincias las atribuciones de planificar, organizar y administrar el sistema educativo de su jurisdicción, aprobar el currículo de los diversos ciclos consensuado en el CFCyE, así como aplicar, con las correspondientes adecuaciones, las decisiones concertadas en dicho marco. Asimismo, la normativa sostiene también que es facultad de las provincias el evaluar periódicamente el sistema educativo en el ámbito de su competencia, controlando su adecuación a las necesidades de su comunidad, a la política educativa nacional y a las políticas y acciones concertadas en el seno del CFCyE, promoviendo la calidad de la enseñanza y la participación de las distintas organizaciones que integren los trabajadores de la educación, en el mejoramiento de la calidad de la educación con aportes técnico-pedagógicos que perfeccionen la práctica educativa, como así también la de los otros miembros de la comunidad educativa.

La división de responsabilidades tras la descentralización sectorial puede ser ilustrada, incluso, observando el gasto de la Nación en relación con las provincias. En efecto, en el periodo comprendido entre 1992 y 2002, el Estado Nacional ejecutó, en promedio, sólo el 21,90 % del gasto total en educación.⁴ Este porcentaje se reduce a menos de la mitad si no consideramos las erogaciones destinadas a Educación Superior y Universitaria. Así entendido, el porcentaje que representa el total del gasto educativo de las provincias se ve elevado a un 86.78% frente al 9.58% que constituye el gasto del Estado Nacional.⁵

Dadas entonces estas nuevas condiciones político institucionales que se configuraron durante los años '90, el rol más destacado de las provincias en la provisión de servicios educativos lleva a un primer plano al espacio de articulación de la relación nación-provincias en esta área de política. Pasemos sin más al análisis de éste.

2.1.2.- Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE)

La histórica falta de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno dio lugar al surgimiento de un sistema educativo fragmentado desde sus orígenes, lo cual afectó negativamente la calidad de la prestación. Es así como, en pos de enfrentar la creciente fragmentación y consecuente deterioro del sistema educativo nacional, en 1972, a través de la Ley N° 19.682, se creó el Consejo Federal de Educación (CFE), como una instancia de coordinación y concertación entre las provincias y la Nación en la materia. Sin embargo, cabe señalar que es recién en 1979 cuando el CFE adquiere verdadero sentido, en el marco del

³ La organización actual del Ministerio de Educación de la Nación está reglada por: el Decreto 357/02 y las decisiones administrativas 20/02, 41/03 y 265/04. Junto a este conjunto de normativa básica también deben ser considerados el Decreto 250/01 (transferencia a la órbita de la Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva, el CONICET y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica). De este modo, la estructura del ministerio nacional, se encuentra conformada, en la actualidad, por: la Secretaría del Consejo Federal de Cultura y Educación, la Secretaría de Política Universitaria, la Secretaría de Ciencia, Técnica e Innovación y la Secretaría de Educación, Bajo la órbita de esta última se encuentra la Subsecretaría de Equidad y Calidad. A los efectos de nuestro trabajo, debemos señalar que es en el marco de esta repartición donde se encuentran las misiones del Ministerio vinculadas a la gestión curricular y capacitación docente, las acciones compensatorias, y la evaluación de la calidad educativa. La primera de estas misiones en la actualidad se encuentra bajo la órbita de la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Capacitación Docente. Por su parte, es la Dirección Nacional de Evaluación y Calidad Educativa la encargada de las acciones en esta materia. Finalmente, las acciones compensatorias son canalizadas a través de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios y por la Dirección de Infraestructura dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Administrativa del Ministerio.

⁴ Elaboración propia según los datos suministrados por la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía (Ver Anexo 1 a y Anexo 1b).

⁵ El 3,36% restante es el porcentaje que representan, sobre el total del gasto en concepto de educación, las erogaciones del nivel municipal.

traspaso a las provincias de los establecimientos nacionales de educación primaria y la fusión del Consejo Federal de Cultura con el de Educación, creándose así el CFCyE⁶.

Esta instancia, tal lo adelantado, cobró mayor relevancia a partir del proceso de transferencia en los '90, a la vez que fueron redefinidas sus misiones y funciones con la sanción, en 1993, de la Ley Federal de Educación. En esta norma se estableció la misión de unificar criterios entre jurisdicciones, cooperar en la consolidación de la identidad nacional y garantizar a todos los habitantes el derecho constitucional de enseñar y aprender de manera igualitaria y equitativa. Fundamentalmente, el Consejo tiene como misión ser el ámbito de concertación interjurisdiccional para la aplicación de la mencionada ley (Palanza, 2002).

Formalmente, en su artículo 1º, la Ley N° 22.047 (de creación del CFCyE) establece como misión del mismo “la de planificar, coordinar, asesorar y acordar los aspectos de la política cultural y educativa que requiera el país y que comprometan la acción conjunta de la Nación, las provincias, el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires para afirmar el desarrollo educativo y asegurar la vigencia de la cultura nacional, su proyección en el mundo y la consolidación de los valores éticos cristianos enraizados en la tradición del país.”

En este sentido, el CFCyE se constituye en el ámbito a partir del cual los actores del sistema, en particular las autoridades políticas, definen consensuadamente las políticas consideradas estratégicas, a la vez que coordinan y concertan las medidas necesarias para hacer efectivas en las distintas jurisdicciones las decisiones adoptadas y las acciones consecuentes.

Según el Secretario General del CFCyE durante el gobierno iniciado en el año 2003, Prof. De Cara, si bien este espacio estaba formalmente institucionalizado, lo que se pretendió en la década de los '90 fue tornarlo en un ámbito efectivo de concertación de políticas a partir del cual éstas se traduzcan en acciones concretas en todo el país. Con este fin, una de las primeras medidas adoptadas después de la sanción de la Ley Federal, fue acordar la metodología a través de la cual se iba a arribar a acuerdos (Resolución 26/93)⁷.

Sin embargo, este procedimiento no se empleó continuamente. En palabras del mismo De Cara, “en toda la época más crítica, sobre todo entre 2001 y principios del 2003, prácticamente no hubo discusión en torno a temas educativos sino a cómo distribuir algunos recursos (...). Desde la gestión de Filmus hemos recuperado esta metodología y la venimos aplicando sistemáticamente en todas las reuniones que venimos haciendo con todos los ministros y de algún modo tratamos, sin forzar, que el acuerdo no solamente sea por consenso sino que sea unánime, es decir que no haya disidencias, porque las disidencias de una provincia pueden indicar que esta jurisdicción luego no estaría obligada a observar y a aplicar lo que se acuerda, con lo cual el principio de esta unidad al que aspiramos que tenga el sistema de movida estaría no garantizado si una provincia no acuerda con lo que se vota en el seno del Consejo.”⁸

De esta manera, si bien por lo general son los líderes del Ministerio nacional quienes se encuentran mejor posicionados para tomar la iniciativa a la hora de presentar propuestas en orden a la solución de estos problemas, no es el Estado Nacional quien define qué se trata y cómo, sino que el mecanismo previamente mencionado establece que toda iniciativa, más allá de su origen, debe ser entendida como un borrador para su discusión y no como una propuesta definitiva.

Ciertos autores han señalado sin embargo el “papel predominante” del Ministerio de Educación nacional en la formulación de los Documentos de Base durante los años posteriores a la sanción de la ley,

⁶ Vale señalar que estas dos etapas están comprendidas bajo gobiernos militares, por lo cual, existían ciertos grados de homogeneidad entre los actores que participaban del Consejo. Es durante el proceso iniciado en los 90 que por primera vez, bajo un gobierno democrático, se revaloriza esta instancia de articulación interjurisdiccional (Nosiglia *et al*, 2000:8-9).

⁷ Sintéticamente, el mecanismo establece los siguientes pasos: a) trabajo técnico: los equipos técnico - profesionales del ministerio nacional elaborarían un borrador de la propuesta, sobre la base de documentos de las distintas dependencias del MCyE y teniendo en consideración elementos surgidos en las discusiones del sector y experiencias educativas emprendidas por las jurisdicciones o el gobierno nacional. b) consultas federales: la primera versión de la propuesta sería presentada a las jurisdicciones, con el propósito de que se realizaran las consultas pertinentes. c) consultas nacionales: se realizarían consultas a las universidades, sindicatos docentes y no docentes, iglesias y demás actores de la sociedad civil interesados en la educación, con un plazo de dos o tres semanas para recepcionar sus propuestas de modificaciones y comentarios. d) acuerdos federales: la versión corregida de la propuesta sería puesta a consideración de la Asamblea del CFCE para su aprobación. e) promulgación de los marcos normativos pertinentes en cada tema. A pesar de que los Acuerdos Federales fueron pensados como el mecanismo por medio del cual se reglamentaría la Ley Federal de Educación, no constituyen en sí mismos un procedimiento reconocido por el Derecho Administrativo Argentino y, en consecuencia, no tienen carácter vinculante. Es por ello que las Resoluciones emanadas del CFCE deben traducirse. para obligar a su cumplimiento, en las normas pertinentes (nacionales y/o provinciales) (cfr. Resolución del CFCyE N° 26/93).

⁸ Entrevista al Prof. Domingo De Cara, realizada en el mes de Julio del 2004.

generando el interrogante con respecto a si el Consejo ha funcionado como verdadero ámbito de concertación o más bien como espacio de legitimación de políticas “concertadas en otros ámbitos” (Nosiglia *et al.*, 2000:22).

El acuerdo en tomo a criterios de distribución de recursos en el marco del CFCyE funcionó también, en forma indirecta, como una acción de fortalecimiento institucional. Se trata de una fórmula polinómica que combina aspectos tales como el índice de coparticipación, el de Necesidades Básicas Insatisfechas, la matrícula, la cantidad de docentes, entre otros. El resultado de la misma es el índice de asignación de los recursos provistos por la Nación (sean propios o de origen externo) que le corresponde a cada provincia⁹.

Puede afirmarse que a lo largo de la historia del CFCyE, su desempeño no ha sido siempre igual en términos de su capacidad para cumplir los objetivos trazados. Esto se debe a que el funcionamiento de este ámbito está limitado por dos tipos de constreñimientos: los de tipo estructural y los coyunturales.

Entre los primeros podemos señalar la naturaleza federal del Estado Argentino, lo que eleva el número de actores con capacidad de veto al mismo tiempo que diversifica los intereses en razón de las diferencias regionales; a esto se suma la compleja y nunca consolidada descentralización fiscal que afecta al funcionamiento del sector. Estos condicionamientos repercuten en la construcción de políticas educativas de largo plazo, fundamentalmente porque en el primer caso la multiplicidad de actores complejiza el arribo a acuerdos y, en el segundo, porque la puja distributiva constriñe a los actores a la hora de tomar posición respecto a las políticas propuestas.

Con relación a lo que definimos con un segundo grupo de factores limitantes en la dinámica del CFCyE, podemos señalar: la inestabilidad en los cargos de los funcionarios que lo integran, la calidad de la capacitación de dichos funcionarios, diferentes coyunturas económicas, las diferencias político partidarias y, por último, la volátil voluntad política de los involucrados.¹⁰

En este sentido, conviene señalar que, a diferencia de lo que sucediera durante la década del 90¹¹, el período 2000-2001 se caracterizó por una alta rotación de ministros de educación –3 ministros nacionales se sucedieron en el cargo y 7 ministros provinciales se renovaron en el plazo de dos años–, así como también por un cierto cambio en su perfil ideológico y de gestión. Por otra parte, tal como señala Potenza Dal Masetto, en opinión concordante con la de los funcionarios entrevistados, fue principalmente en estos años que las disidencias partidarias se hicieron sentir con singular fuerza no cooperativa en el seno del CFCyE¹². Sin embargo, a partir del año 2003, en parte dadas las urgencias surgidas de la previa crisis socioeconómica y política, las mismas parecen haber mermado (Potenza Dal Masetto, 2004: 55 y s).

⁹ Respecto de este punto, merece destacarse que en vistas al reparto de los bienes del Plan Social Educativo en los 90', mientras que las autoridades nacionales de dicho periodo confirmaron que para la distribución se utilizaron criterios objetivos consensuados al interior del CFCE, autoridades provinciales, que por entonces participaban de las reuniones de ese órgano, afirmaron que existía poca transparencia respecto de los criterios utilizados para el reparto y que ninguna jurisdicción sabía cuánto le correspondía a las demás ni por qué. También durante la crisis del 2001/2002 se acordaron determinados criterios para afrontar la emergencia Ambas experiencias comparten su limitación temporal y respecto al alcance del tipo de bienes a distribuir.

¹⁰ Estas características, predominantes al interior de la administración pública nacional y en la conformación de su servicio civil (Nejamkis y Abal Medina, 2003), se potencian al tratarse de ámbitos de naturaleza federal que requieren la construcción de consensos y la coordinación entre actores pertenecientes a diferentes jurisdicciones.

¹¹ Al respecto, Potenza Dal Masetto, señala que “a partir de marzo de 1993, las autoridades del Ministerio de Educación de la Nación habrían hecho un esfuerzo explícito en la dirección de superar las diferencias partidarias y de construir una visión de trabajo en conjunto. Con vistas a ello, se produjeron cambios importantes en el gabinete, incorporando perfiles profesionales (de diferente extracción ideológica y partidaria, e incluso apartidarios) en los cargos más altos del ministerio, a la vez que se trabajó –junto con los ministros provinciales– sobre la idea de que más allá de las diferencias partidarias, quienes estaban reunidos en el CFCE compartían la responsabilidad por la gestión. Y que justamente los problemas de gestión comunes a todos eran el elemento “aglutinante” al interior del Consejo”. En principio podría pensarse que las citadas modificaciones habrían atemperado el impacto negativo que las diferencias partidarias podrían haber ocasionado sobre el funcionamiento del órgano en los 90'. Asimismo, y tal como lo sostendrá la autora, debe remarcarse que las disidencias partidarias suelen revitalizarse cuando el partido justicialista constituye la oposición. Esta última afirmación se hace extensible también, al entender de la autora, al caso de salud (Potenza Dal Masetto, 2004:33).

¹² En palabras de Potenza Dal Masetto: “Si bien los funcionarios del Ministerio de Educación de la Nación consultados a los fines de este estudio han destacado la buena relación que existió en todo momento entre las autoridades nacionales y provinciales, se ha podido observar la existencia de diferencias partidarias que se materializaban tanto en la dinámica informal de los encuentros del CFCE como así también (...) en el bloqueo a ciertas iniciativas del gobierno nacional. En relación con los aspectos informales referidos a la organización de las reuniones del CFCE, se ha señalado que eran habituales los encuentros –previos a las Asambleas– de los ministros de las provincias gobernadas por el Justicialismo” (Potenza Dal Masetto. 2004:46),

Asimismo, dicha autora agrega que, “*luego del cambio de gobierno y en un clima de menor apremio, hay indicios de que las autoridades nacionales han logrado centrar el debate en cuestiones estratégicas de política educativa, consideradas como denominadores comunes de la gestión y, desde esa perspectiva, elementos aglutinantes de la voluntad de los ministros provinciales de diferente extracción partidaria*” (Ibídem: 59).

A modo de síntesis, puede afirmarse que más allá de los vaivenes políticos, el CFCyE ha funcionado como un ámbito propicio para establecer reglas de juego de carácter interjurisdiccional acordes a la realidad del federalismo argentino, si bien es cierto que existen luego ciertas dificultades al momento de plasmar los acuerdos en el nivel provincial, tal el caso de los contenidos curriculares. Para ello ha contribuido favorablemente la existencia de un marco regulatorio del sistema, que establece claramente cuáles son las responsabilidades de cada actor, así como la concertación en el seno del Consejo Federal de Educación de Planes educativos de perspectiva federal, pensados a mediano y largo plazo, y los programas consensuados que se enmarcan en ellos¹³, destacando en la materia el Plan Federal de Educación 2002-2003).

2.1.3.- La educación pública en Neuquén

En lo que respecta al sistema educativo neuquino, vale decir que, si bien el artículo 265 de la Constitución Provincial y la Ley N° 242/61 le otorgan al Consejo Provincial de Educación (CPE) la facultad de organizar y administrar la enseñanza en todos los niveles (excepto el universitario) y le reconocen plena autarquía técnica y administrativa, este organismo sufrió desde su creación una paulatina pero progresiva pérdida de competencias en favor de la Subsecretaría de Educación. De este modo, comenzó a desarrollarse un conflicto por competencias entre ambos órganos que puso de manifiesto la existencia de una situación de bicefalía en el área educativa. Esta situación ha sido superada recientemente con el predominio de una de las partes, concentrándose competencias en la Subsecretaría de Educación, que en la actualidad se encuentra bajo la órbita del recientemente creado Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Juventud¹⁴.

En efecto, el CPE fue concebido desde su creación como un ámbito colegiado donde todos los sectores involucrados pudieran tener participación en el diseño de las políticas. Sin embargo, en la actualidad, según sostienen algunos de los actores, el Ejecutivo provincial habría adoptado una postura tendiente a “su vaciamiento (el del CPE)” en la medida que, cada vez más, las decisiones se estarían tomando por fuera de dicho espacio¹⁵.

Con respecto al proceso de transferencia de los servicios educativos acaecido en los años `90, en el caso neuquino podemos decir que la negociación con las autoridades nacionales fue rápida y poco problemática, a la vez que no afectó en demasía las capacidades técnicas burocráticas de la jurisdicción.

En primer lugar, esto se debió al menor volumen que representaban, sobre el total de establecimientos educativos de la provincia, las escuelas públicas nacionales transferidas. En efecto, en el caso de la provincia de Neuquén, debido a su provincialización tardía, las escuelas públicas nacionales sólo representaban el 23% del total de establecimientos públicos. En este sentido, según la ley N° 24.049, la estimación del costo de la transferencia en el caso de Neuquén sólo representó el 1% del costo de transferencia del total de los establecimientos nacionales a las jurisdicciones provinciales¹⁶.

En segundo lugar, al entender de las autoridades neuquinas, la transferencia significaba un “*paso importante para que cada provincia pueda administrar sus establecimientos y pueda contar con un único sistema funcionando en su territorio*”¹⁷.

¹³ Entre los programas que se enmarcan en los planes educativos federales podemos señalar: el Sistema Federal de Información, el Sistema Federal de Evaluación Educativa, el Proyecto de Prioridad Federal destinado a la Alfabetización Inicial y Avanzada. En relación con la capacitación docente, encontramos acciones tendientes al Desarrollo y Concertación Federal de normativas para la Formación Docente, así como programas de becas de capacitación. Por íntimo, respecto de las acciones compensatorias se pueden mencionar el Programa Nacional de Becas Estudiantiles y el Programa Integral para la Equidad Educativa, entre otros.

¹⁴ Resulta oportuno señalar que desde el año 1999 hasta el año 2003, el sistema educativo neuquino no contó con ninguna agencia de rango ministerial. La sanción de la ley provincial N° 2450, al mismo tiempo que crea el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Juventud, establece que la presidencia del Consejo Provincial de Educación estará a cargo del Subsecretario de Educación, fortaleciéndose de este modo la capacidad de incidencia del ministerio recientemente creado en la política educativa de la provincia.

¹⁵ Entrevistas a Dobis y Katz, vocales del Consejo Provincial de Educación, realizadas en el mes de julio de 2004.

¹⁶ El costo de transferencia estimado fue 7.1 millones de pesos. Es preciso señalar que dicha estimación no incluyó la equiparación salarial, los costos administrativos adicionales, ni la reparación de los establecimientos transferidos.

¹⁷ Entrevista realizada al Ing. Moran, quien se desempeñara como Secretario de Educación durante el periodo 1991-1995.

Con relación a la articulación de la política educativa neuquina con el nivel nacional, es de destacar que la provincia de Neuquén, conjuntamente con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, son las dos únicas jurisdicciones del territorio nacional que no adhirieron a la Ley Federal de Educación, siendo las fuerzas gremiales las que, originalmente, lideraron el proceso de resistencia de aplicación de la mentada ley en el caso Neuquino.

Es importante mencionar que a diferencia de lo que ocurre en otras provincias, Neuquén tiene en general un alto grado de autonomía financiera¹⁸, lo cual puede explicar, por un lado, que la transferencia no haya impactado profundamente en las capacidades administrativas, y, por el otro, en tanto dicha autonomía financiera eleva sus capacidades políticas, lo cual ayudó a las autoridades provinciales a rehusarse a acordar la Ley Federal.

Al respecto, cabe afirmar que la no-adhesión por parte de la provincia a la mentada ley no significó un alejamiento en las relaciones con la Nación. Muestra de ello es la posterior firma del Pacto Federal Educativo¹⁹, así como su activa participación en las reuniones del Consejo Federal de Cultura y Educación. En este sentido, cabe mencionar que la ley de ministerios provincial, entre las misiones y funciones que le atribuye al MECJyD, contempla la designación de un representante en el marco del CFCyE.

Por otra parte, según la opinión de los entrevistados, la firma del Pacto Federal Educativo (1994), con la consecuente transferencia de recursos monetarios por parte del Estado Nacional, destinados a la implementación de las acciones compensatorias sobre todo en materia de infraestructura y currícula, redundó en que finalmente el espíritu de la ley terminara “permeando” al sistema educativo de la provincia.²⁰

De esta forma, la causa de la no-aplicabilidad de la ley rectora sectorial se debió más a razones políticas que pedagógicas-educativas. En palabras de dos entrevistadas: “el que firmó el pacto federal fue este gobernador (...) ellos muy hábilmente sostuvieron la no-aplicación, pero entraron la ley con equipos técnicos, con capacitación, etc.”²¹

2.1.4.- *La educación pública en Buenos Aires*

En la provincia de Buenos Aires, desde 1857, la repartición a través de la cual el Estado canaliza sus responsabilidades en materia educativa no es un ministerio, sino la Dirección General de Cultura y Educación que goza de status constitucional, por el cual el responsable de dicho organismo es propuesto por el gobernador pero su nombramiento debe ser aprobado por el senado provincial.

En este sentido, y según la ley N° 11.612, es la mencionada Dirección la repartición encargada de las funciones de administración, control, dirección técnica de todas las unidades educativas creadas al efecto que integren el Sistema Educativo Provincial, la celebración de convenios, y la coordinación y/o concertación de la acción educativa de la Provincia con la Nación.

En lo que a la estructura se refiere, es la Subsecretaría de Educación, dependiente de esa Dirección, la repartición encargada de gestionar lo referente a la currícula, capacitación docente y la evaluación de la calidad educativa, a través de Dirección de Currículum y Capacitación Educativa y la Dirección de

¹⁸ Para el año 2003 del total de recursos de la provincia, los propios representaban el 77,5 %, y dentro de esa categoría, las regalías de petróleo y gas 58%.

¹⁹ Según las consideraciones de un docente-investigador de la Universidad Nacional del Comahue entrevistado en Junio del 2002 por un equipo de trabajo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, “...la provincia tenía el claro objetivo de aprovechar los fondos provenientes de todos los refuerzos que establecían los distintos proyectos y programas vinculados a la Ley Federal de Educación: se utilizaron los fondos de la capacitación a través de la Red, se utilizaron los fondos especiales para escuelas desfavorecidas, los de equipamiento, de construcción de escuelas; es decir se utilizaron todos los fondos pero nunca se dice “vamos a aplicar la Ley Federal, ni vamos a aplicar la reforma, ni nada” La reforma pasaba por otro lado, acá eran los fondos lo que importaba” (Rivas, 2004: 101).

²⁰ Si bien la provincia de Neuquén nunca adhirió a la Ley Federal de Educación, con la firma del Pacto Educativo y una vez convenido el dinero que la Nación proporcionaría para la implementación de la política de reforma, comenzó a transitar por la senda de la transformación educativa nacional. Así, por ejemplo, para 1996 se modificó la currícula de primaria bajo la denominación de la nueva estructura educativa para el EGBI y EGB 2, el “Plan de Transformaciones de la enseñanza Media” (PTM) se propuso formalmente como una “reforma en el marco de la Ley federal de Educación” y posteriormente se sancionó la nueva estructura educativa de la provincia mediante la Resolución N° 1.442/96 del Consejo Provincial de Educación. Sin embargo, la nueva estructura educativa resultó fuertemente objetada, sobre todo por el gremio docente, y terminó implementándose únicamente como “prueba piloto”, en solo tres localidades: El Cholar, Las Coloradas y Caviahue (Rivas, 2004: 106-107).

²¹ Al respecto vale decir que la sanción, en enero del 2003, de la ley provincial N° 2418 que establece la no aplicación de la ley Federal de Educación en el territorio provincial, deroga simultáneamente la adhesión al pacto federal educativo (ley N° 2097 del año 2002).

Información y Planeamiento Educativo, respectivamente. Por otra parte, conforma también la estructura educativa de la provincia el Consejo General de Cultura y Educación, integrado por el Director General en carácter de Presidente del mismo y diez (10) Consejeros designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados. Si bien, según lo establece la norma que lo crea, el Consejo General de Cultura y Educación cumple funciones de asesoramiento, debe señalarse que su consulta es obligatoria en lo referente a “la elaboración de planes y programas de estudio, diseños curriculares de todos los niveles, ciclos, modalidades, y servicios educativos experimentales, anteproyectos de leyes, estatutos y reglamentos relacionados con el ordenamiento educativo y la carrera docente y en cuestiones de interpretación de la normativa educativa o casos no previstos”. (Ley N° 11.612, Capítulo IX, Art. 43)

En relación con el proceso de transferencia acaecido en los años `90, puede afirmarse que, aunque por diferentes motivos, al igual que en Neuquén, no se trató de un proceso traumático, como podría haber sucedido tratándose de una transformación sectorial de gran magnitud.

Si bien las escuelas públicas nacionales transferidas a la provincia representaron para ésta el 30,5 % de los establecimientos de su territorio, el hecho de que ya fuera –de facto– la provincia quien se encargara de la administración de gran parte de estos establecimientos, dada la débil presencia del Estado Nacional en el territorio de la provincia, hizo que ésta ya contara de algún modo con los recursos técnicos y financieros para afrontar el nuevo escenario (Repetto *et al.*, 2001).

Por otra parte, que el 56 % de los recursos provinciales sean de origen propio dada su fortaleza fiscal, también contribuyó a que la jurisdicción estuviese mejor posicionada para afrontar los nuevos desafíos. Además, cabe agregar que, a diferencia de la mayoría de los otros casos provinciales, la transferencia vino acompañada, conjuntamente con los recursos estimados en la ley de transferencia,²² de una partida adicional de 91 millones de pesos, lo cual implicó que la provincia no incurriese en un gasto excesivo en lo que a recursos propios se refiere. Esto último también da cuenta de la capacidad política de las autoridades bonaerenses a la hora de negociar los términos de la descentralización del sector educativo.

En referencia a las relaciones con la Nación, la provincia de Buenos Aires, al igual que 21 de las provincias argentinas, adhirió a la Ley Federal de Educación. En este sentido, podemos señalar que en principio la descentralización de los servicios educativos y la posterior adhesión a Ley Federal de educación por parte de la mayoría de las provincias argentinas, a pesar de la negativa de Neuquén y la Ciudad de Buenos Aires, vino a fortalecer el andamiaje institucional que posibilitaría el aprendizaje y coordinación entre provincias en lo referido a este campo de políticas públicas, de forma tal que éstas ahora pueden incidir más fuertemente en las decisiones impulsadas desde el nivel nacional.

2.1.5.- *Un ejemplo de relaciones intergubernamentales en el sector: La evaluación educativa*

En el artículo N° 48 de la Ley Federal de Educación se establece que es responsabilidad de todas las jurisdicciones garantizar la calidad de la educación mediante la evaluación permanente del sistema educativo, controlando su adecuación a lo establecido en esta norma, a las necesidades de la comunidad, a la política educativa nacional, de cada provincia y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a las concertadas en el seno del CFCyE.

A estos efectos, el mencionado Consejo debe convocar a especialistas capaces de desarrollar los criterios que se emplearán para establecer las técnicas de evaluación, verificando la adecuación de los contenidos impartidos a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad, así como el nivel de aprendizaje de los alumnos/as y la calidad de formación docente.

Para dar respuesta a los requerimientos de evaluación y control periódico de la calidad del sistema educativo, así como también para procesar y difundir información estadística sobre el sistema educativo, se creó en el 2001 el Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE), como fusión del Programa Nacional de Promoción y Evaluación de la Calidad Educativa y de la Red Federal de Información que ya funcionaban desde mediados de los `90. Su ámbito de intervención se circunscribe a los establecimientos de gestión estatal y privada de los niveles EGB y Polimodal de todo el país. Para cumplir sus cometidos, el IDECE debía actuar de manera coordinada con otros organismos productores de información, los responsables de los servicios de información y evaluación en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con los propios programas nacionales dependientes de la Secretaría de Educación Básica. Desde el 2002 y hasta la actualidad estas funciones fueron absorbidas por la Dirección de Información y

²² Según el Anexo 1 de la ley N° 24.049, los costos de la transferencia de los servicios educativos nacionales a la provincia de Buenos Aires eran de 269 millones de pesos.

Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), la cual continúa bajo la órbita de la Secretaría de Educación.

En esta materia, el ministerio nacional articula su accionar con organismos dependientes de las jurisdicciones provinciales, principalmente cuando se trata de programas que realizan funciones relacionadas con el relevamiento, la producción y/o la sistematización de información referida al sistema educativo en su conjunto. Para ello, el Ministerio de Educación de la Nación debe apoyarse necesariamente en las áreas provinciales de información y de evaluación, en vistas a acordar los criterios y mecanismos de producción de las estadísticas educativas, así como también para diseñar y coordinar la aplicación de los instrumentos de evaluación. Por su parte las reparticiones correspondientes de Estados subnacionales reciben por parte del nivel central la asistencia técnica y financiera necesaria para la implementación de las acciones.

Según la opinión del Secretario General de Consejo Federal de Educación, Prof. De Cara, “...la gran batalla es cómo trabajar en el mejoramiento de la calidad. Y en esto primero no creemos que haya formulas mágicas ni leyes de educación que modifiquen las cosas y entonces no somos partidarios de entrar en un debate sobre la ley federal si hay que modificarla, derogarla o hacer una nueva, porque esa misma ley, la ley federal, y otras pueden ser grandes debates políticos e ideológicos en un ámbito pero que no tocan lo que pasa en el lugar donde el chico aprende, que es el aula”

En este sentido, a partir del 2003 y según lo contemplado en el plan educativo 2003-2007, se estarían concertando en el seno del CFCyE los núcleos prioritarios de aprendizaje, en los cuales se definiría qué es lo que se pretende que el alumno aprenda en cada uno de los niveles educativos, con el objeto de construir así un estándar válido en el proceso de evaluación y una herramienta para homogeneizar la certificación de títulos. Este cambio de estrategia respecto a otras llevadas adelante con anterioridad, parece responder a los antecedentes de incumplimiento de ciertos acuerdos previos. La no implementación por parte de algunas jurisdicciones de las transformaciones que la Ley Federal requiere así como de los acuerdos alcanzados luego en el mismo Consejo, ha derivado en que se busque homogeneizar la situación de las diferentes jurisdicciones sobre la base de los conocimientos efectivamente adquiridos por los alumnos, con independencia de las características formales de la estructura de los sistemas educativos.

Como puede observarse, la evaluación de la calidad educativa debe construirse sobre la base de la necesidad de cooperación entre los diferentes niveles jurisdiccionales. En primer lugar, porque la Nación necesita apoyarse en la información recabada por las provincias. En segundo lugar, por el hecho de que los núcleos prioritarios de aprendizaje son fruto de la deliberación en el seno del Consejo Federal del sector.

Así, podemos observar la existencia de cierto grado de cooperación entre los actores, no sólo en la definición de las problemáticas sino también en la implementación misma de las respuestas estatales a dichas problemáticas. Esto repercute, en gran medida, en que las acciones encaradas por las diferentes jurisdicciones en materia de evaluación no se superpongan, racionalizando, así, los recursos con los que se cuenta para afrontar los objetivos planteados. De este modo, puede afirmarse que en el área de evaluación de la calidad se plasman de modo apropiado las relaciones intergubernamentales de tipo pluralismo institucionalizado, dado que no existe una jurisdicción o agencia que controle con exclusividad el área en cuestión.

2.2.- EL SECTOR SALUD

2.2.1.- Contexto

En lo que respecta a área de salud, debemos comenzar señalando que durante los años `90 fueron pocas las reformas encaradas así como muy limitadas en sus alcances (Abuelafia et al, 2002). Las mismas pueden ser caracterizadas en función de dos procesos centrales: por un lado, la transferencia de los hospitales públicos hacia niveles jurisdiccionales inferiores; por el otro, la existencia de proyectos vinculados al cambio en el modelo de gestión hospitalario. No obstante, tanto uno como otro fueron procesos que venían de larga data, pero que durante dichos años, y debido a una compleja serie de causas, reciben un renovado impulso (Repetto et al, 2001 b).

Más allá de lo incremental del proceso, lo cierto es que durante la mencionada década el Estado Nacional se desligó fuertemente de las funciones que le eran propias como responsable en la provisión de servicios de salud en el subsector público²³. Esto ha significado la redefinición del rol del Estado Nacional

²³ Los expertos referencian la existencia de tres subsectores en el área de salud. Además del que es objeto de nuestro análisis, podemos hablar de dos subsectores más: uno, al que se denomina de la seguridad social, que incluye todo el

en la materia, reservándose para sí (según la normativa vigente) las funciones de coordinación, regulación y asistencia técnica.

La transferencia de establecimientos hospitalarios nacionales a las provincias tuvo lugar en 1992. En la Ley de Presupuesto de ese año, se estableció el traspaso de 19 hospitales nacionales a las Provincias de Entre Ríos, Buenos Aires y a la Ciudad de Buenos Aires. Al mismo tiempo, “como medida complementaria a aquella, fue promovida al año siguiente un segundo tipo de descentralización: la Autogestión” (Abuelafia et al, 2002). La introducción de esta nueva modalidad tuvo por objeto eliminar el subsidio público a la seguridad social y a los seguros privados, sentando las bases para que los diferentes agentes del sistema de salud puedan abonar a los hospitales públicos los servicios utilizados por sus beneficiarios. De esta manera, en 1993 mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 578, se creó el Registro Nacional de Hospitales públicos Autogestionados –bajo la órbita de la Secretaría de Salud del Ministerio de Salud de la Nación– estableciéndose así las condiciones que debían cumplir dichos hospitales para ingresar al sistema, conjuntamente con los mecanismos a través de los cuales las instancias provinciales podían incorporar los establecimientos hospitalarios que dependían de ellas.

Los recursos recaudados a través de la facturación de los servicios a los beneficiarios de obras sociales quedaron, de este modo y en mayor o menor medida según el grado de autonomía hospitalaria, en manos de las autoridades hospitalarias, las cuales estaban –en algunos casos– incluso habilitadas para mejorar la remuneración del personal.

Tomando en cuenta las transformaciones sectoriales producidas, sus alcances fueron limitados. En este sentido, diremos que dentro de los múltiples factores que obstaculizaron la generación y/o concreción de políticas de innovación en el área de salud pueden ser identificados al menos dos, a saber: por un lado, la heterogeneidad y fragmentación características del sistema de salud argentino y, por el otro, ciertos rasgos del marco institucional argentino (Abuelafia et al, 2002).

Con respecto a este último aspecto, podemos retomar la idea de que la estructura federal argentina constituye indudablemente un elemento que complejiza la generación y articulación de políticas nacionales, sobre todo en un contexto donde son las provincias quienes ejecutan la mayor parte del presupuesto en salud²⁴, a lo que se agrega la multiplicidad de actores involucrados, los cuales tienen capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones que esta estructura supone.

Tras los cambios acontecidos en el marco de la descentralización, el subsector público de salud quedó configurado con un ministerio de salud acotado en sus funciones, aun en las que refieren a su rol coordinador, y una mayor relevancia de sus pares provinciales, que fortalecieron su rol de responsables de implementar las políticas sanitarias en sus territorios. En este mapa de actores debemos sumar a las obras sociales que, dado el mayor grado de autonomía proporcionado a los hospitales para facturarles a éstas sus servicios, se constituyen en un actor del sistema de la seguridad social que despliega sus intereses también hacia el subsector público de la salud. Finalmente, no podemos dejar de mencionar a los organismos internacionales de crédito, quienes han tenido un rol central como promotores del proceso de descentralización sectorial, así como del proceso de dotar de mayor autonomía a los hospitales públicos.

A diferencia de lo que sucediera en el área de Educación, en este sector no se sancionó ninguna ley que plasmara la redefinición de funciones entre los actores del sistema, incluyendo por ejemplo nuevas reglas de juego interjurisdiccionales. Sin embargo, tal redistribución de responsabilidades fue objeto de debate en el marco del COFESA, plasmándose en el “Acuerdo Federal sobre Políticas de Salud”, suscripto entre el Ministro de Salud y Acción Social de la Nación (MSAS) y sus pares provinciales en octubre de 1991. Este acuerdo fue posteriormente plasmado en el Decreto Nacional N° 1.269/1992 de “Políticas sustantivas e instrumentales de la Secretaría de Salud”. En el año 2000 este último fue derogado por el Decreto N° 455 que aprueba el “Marco estratégico - político para la salud de los argentinos.”²⁵

En el año 1999, fue modificada la Ley de ministerios que en su artículo 23 (Ley 25.233) estableció las nuevas funciones que le competirían al organismo nacional con rectoría sectorial. A través de esta ley se efectuaron importantes modificaciones en las funciones del Ministerio de Salud²⁶, principalmente, aquellas

sistema de obras sociales y que adquirió mayor fortaleza a partir de los años ‘50: el tercer subsistema es el privado, compuesto por todos los prestadores de medicina prepaga (Repetto *et al*, 2001b).

²⁴ Como veremos más adelante, en el periodo analizado (1995-2003) el gasto total ejecutado por las provincias en atención primaria de la salud constituye aproximadamente un 83,55% contra un. 16,45% del gasto ejecutado en salud por la Nación.

²⁵ Al momento de la redacción de este documento, se ha aprobado en el marco del COFESA el denominado Plan Federal de Salud. Aunque cabe resaltar que éste aún no ha sido objeto de tratamiento legislativo de ninguna índole.

²⁶ Sintéticamente, se organiza al Ministerio en dos áreas. Por un lado, la Secretaría de Política y Regulación Sanitaria, a cargo de los temas más generales relacionados con establecimiento y evaluación de políticas; fiscalización y regulación

relacionadas con la asistencia social y con cuestiones habitacionales, que pasaron a los por entonces recientemente creados Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSyMA) y Ministerio de Infraestructura y Vivienda (MIV), respectivamente.

Como se ha señalado, el “Marco estratégico-político para la salud de los argentinos” (Decreto N° 455/00) es la normativa sectorial que en los últimos años ha establecido las funciones del Estado Nacional en materia de salud. Con el propósito de lograr la efectiva aplicación del Derecho a la Salud partiendo de los principios de equidad, solidaridad y sustentabilidad, dicha norma estableció una serie de estrategias, entre las cuales debe señalarse aquella que afirma: “Iniciar un proceso de fortalecimiento institucional del Ministerio de Salud de la Nación que le permita cumplir eficientemente con sus funciones de planificación, regulación, ejecución y control, fortaleciendo el proceso de federalización y descentralización, y actuando concertada y coordinadamente con los Estados Provinciales, Municipales y con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”(Decreto N° 455/02). A estos efectos, es que la normativa define al COFESA como el ámbito apropiado para la concertación entre las diferentes jurisdicciones.

A partir del análisis de esta norma, y en consonancia con las funciones atribuidas en la ley de ministerios, podemos agrupar las funciones reservadas para el Estado Nacional en materia de salud en las siguientes: 1) establecimiento de políticas y objetivos sectoriales y unificación de criterios comunes al sistema; 2) fortalecimiento institucional o asistencia para el sistema en su conjunto; 3) acciones compensatorias para atender desigualdades, inequidades o brechas en materia de problemas de salud; y 4) desarrollo de programas para el logro de objetivos estratégicos (Repetto y Acuña, 2001).

La división de responsabilidades puede ser ilustrada, incluso, por el gasto total en salud de la Nación en relación con el gasto total de las jurisdicciones subnacionales. En efecto, desagregando por nivel jurisdiccional el gasto del sector salud, se observa que en el periodo comprendido entre 1992 y 2002 el Estado Nacional ejecutó, en promedio, solo el 13% del gasto total en atención pública de la salud, sin tener en cuenta las transferencias a las obras sociales ni al INSSJP, mientras que el total de gasto provincial y el de los municipios en el área representan el 72% y el 15% respectivamente. De esta forma, al igual que lo que ocurre en educación, la forma en que se distribuye el gasto entre las diferentes jurisdicciones se constituye en un indicador a tener en cuenta para analizar la forma y el contenido que asumen las relaciones intergubernamentales.

Al respecto, resulta importante señalar que la proporción en que participan en la actualidad las diferentes jurisdicciones sobre el gasto total en el sector no difiere significativamente con relación al periodo previo a la descentralización. Analizando el gasto total en salud en el periodo comprendido entre 1980-1991 observamos como, en promedio, el gasto de la Nación y el de las provincias sobre el total consolidado representaban aproximadamente el 17.5% y el 71% respectivamente. Por su parte, el gasto municipal en salud constituía el 11.5% del total. Así, el porcentaje que representa el gasto nacional sobre el gasto total del sector, proceso de descentralización mediante, sólo ha registrado un descenso de 4.5 puntos porcentuales, los cuales se han traducido en un leve aumento del gasto provincial (1%) y del municipal (3.5%).²⁷

Entendiendo que tal como se plasma en el “Marco Político estratégico para la Salud de los Argentinos” (Decreto N° 455/00) “el gobierno y la administración del sistema de servicios de salud son una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, de los Poderes Ejecutivos Provinciales, de los gobiernos municipales y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, corresponde ahora concentrarnos en las instancias de articulación y en el nivel subnacional.

sanitaria; relación con otros niveles y áreas del Estado (provincias y municipios, Poder Legislativo), actores del sector (obras sociales y privados) y organismos internacionales. La Secretaría de Atención Sanitaria, por su parte, se aboca a las acciones de prevención y promoción y la implementación de programas de asistencia directa a la población: acciones contra enfermedades transmisibles y no transmisibles, política materno infantil y atención primaria de la salud. La estructura ministerial fue posteriormente modificada en dos oportunidades, en el 2000, mediante los decretos 1106/00 y 20/99, y en el 2002/3, mediante los decretos 357/02 y 295/03. Una primera comparación entre las estructuras resultantes y las vigentes en 1998, nos permite observar que dichas reformas no fueron significativas en lo que al número de agencias estatales refiere aunque sí redundó en el reordenamiento de algunas de sus funciones.

²⁷ Ver Anexo 2. Cuadro de elaboración propia según los datos suministrados por la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados, Ministerio de Economía.

2.2.2.- El Consejo Federal de Salud (COFESA)

En búsqueda de las claves interpretativas del entramado institucional que asigna las responsabilidades en términos de la toma de decisiones así como en la implementación, debemos observar las instancias destinadas a la articulación de políticas de salud entre el gobierno nacional y las provincias. En este sentido corresponde mencionar al Consejo Federal de Salud (COFESA), el cual registra su primer antecedente en el año 1971 como “ámbito especializado dentro del Consejo Federal de Bienestar Social”. Si bien este espacio de discusión interjurisdiccional funcionó en términos informales, su formalización remite al año 1981 mediante el Decreto Ley N° 22.373, en el marco del primer proceso de las transferencias de los establecimientos hospitalarios nacionales a las provincias, encarado por el gobierno militar de entonces.

Fue entonces que, por recomendación de las autoridades sanitarias provinciales a la Secretaría de Estado de Salud Pública (dependiente del Ministerio de Bienestar Social) se creó el COFESA. Desde entonces, esta instancia se constituyó en el espacio formal de encuentro y articulación de los diferentes niveles jurisdiccionales en el plano de la salud, en tanto su propósito es el de coordinar el desarrollo sectorial en materia sanitaria y está integrada por “los funcionarios que ejerzan la autoridad de salud pública de más alto nivel en el orden nacional, en el de cada provincia y en la Ciudad de Buenos Aires” (Palanza, 2002:31-32). La creación del Consejo se ubica en un contexto de traspaso de establecimientos sanitarios a las jurisdicciones provinciales. De este modo, las modificaciones en la fisonomía del sector salud se corresponden con un momento de redefinición de los roles entre las instancias federales del sector (Rodríguez Ricchieri y Tobar, 2002: 31).

En el artículo 1° del decreto que lo creó y reglamentó, se señala que el COFESA estaría conformado por aquellos funcionarios que ejerzan la máxima autoridad sanitaria en el orden nacional, en el de cada provincia y en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, pudiendo la máxima autoridad sectorial, según el artículo 5°, solicitar la concurrencia a las reuniones de esta instancia de representantes de organismos oficiales, de entidades privadas y de otras personalidades vinculadas con el campo de la Salud²⁸. La norma de creación del COFESA nunca fue, desde su promulgación, modificada ni reglamentada por alguna otra norma. Su estructura, misión, funciones y dinámica de funcionamiento, son todos aspectos que se encuentran contenidos en algunos casos de manera incipiente en dicha normativa.

En su artículo 2°, el Decreto-Ley de creación señala como misión de este órgano la de coordinar el desarrollo sectorial en materia de salud en toda la República. Por otro lado, el mismo artículo especifica como funciones del COFESA las siguientes: apreciar los problemas de Salud comunes a todo el país, los de cada provincia y de cada región en particular; determinar las causas de tales problemas; analizar las acciones desarrolladas y revisar las concepciones a que respondieran, para establecer la conveniencia de ratificarlas o modificarlas; especificar postulados básicos, capaces de caracterizar una política sectorial estable de alcance nacional, y recomendar cursos de acción aconsejables para su instrumentación; compatibilizar globalmente las tareas inherentes a la diagramación y ejecutar los programas asistidos y conducidos por la autoridad sanitaria nacional y la de cada jurisdicción a fin de lograr coincidencias en los criterios operativos, en la aplicación de los recursos disponibles y en la selección de métodos de evaluación, con los que contribuir al desarrollo de un sistema federal de salud en respeto por las particularidades de cada una de las provincias. Se enuncian, de este modo, una serie de competencias de carácter más bien general que apuntan todas a fortalecer el sistema federal de salud argentino.

El rol del COFESA fue luego incorporado en la normativa que estableció las prioridades programáticas y orientaciones estratégicas para el sector salud. El Decreto N° 1.269/92 que se refiere a las “políticas sustantivas e instrumentales de la Secretaría de Salud”, destaca la necesidad de “...promover la coordinación con las jurisdicciones, tanto a nivel del Consejo Federal de Salud, como en la elaboración de programas estratégicos y en la asistencia técnica y financiera a programas provinciales”. Sin embargo, dicho Decreto, como se indicó, fue derogado en el año 2000 por el Decreto N° 455 que plantea como una de las dos grandes intenciones de la autoridad nacional en materia sanitaria, la de contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema federal de salud a partir de un accionar basado en la concertación, siendo el COFESA su ámbito propio de articulación.

Es importante señalar la existencia, desde el mismo origen de este ámbito, de un vínculo muy estrecho entre el mismo y el Ministerio de Salud de la Nación: “La fuerza que adopte el COFESA dependerá del valor y tiempo que le otorguen tanto los ministerios de salud provinciales como el ministerio nacional.

²⁸ Estos tienen carácter de invitados especiales permanentes u ocasionales. El objetivo es el de incorporar al Consejo las opiniones de los diferentes subsectores del sistema de salud.

No obstante, como se verá, la autoridad central tiene un rol convocador y rector, lo que hace que se convierta en la principal pieza de su motor de arranque” (Rodríguez Ricchieri y Tobar, 2002:30).

En tal sentido, siendo que la norma que lo regula es amplia y flexible, el desempeño del COFESA no se ha visto formalmente condicionado, sino que los factores que en mayor medida afectan el funcionamiento del ámbito interjurisdiccional están vinculados a la capacidad y voluntad de los funcionarios miembros –en particular, el ministro nacional como autoridad convocante del COFESA–, en otras cuestiones de carácter más bien contextual (*Ibidem*: 34).

En el enunciado de las funciones del COFESA quedó claro que dicho órgano institucional de las relaciones intergubernamentales del sector salud en Argentina ha sido concebido como un espacio de discusión y concertación para definir problemas y tomar decisiones de carácter federal, sin incumbencia en las estrategias de implementación de dichas decisiones.

A lo largo de la historia del COFESA, su desempeño como promotor de apropiadas relaciones sectoriales de carácter interjurisdiccional ha sido desigual. Esto se debe a que, al igual que lo que sucede con otros Consejos Federales, el funcionamiento de este ámbito está limitado por dos tipos de constreñimientos: los de tipo estructural y los coyunturales.

Entre los primeros, a los dos factores ya identificados en el área educativa, a saber, la naturaleza Federal del Estado Argentino y la no resuelta descentralización financiera, debemos agregar un factor propio de este sistema: su carácter fragmentado. Es decir, en el hipotético caso de que las dos primeras causales pudiesen ser resueltas, quedaría aún la dificultad de asegurar el acompañamiento de los actores de los subsectores privado y de seguridad social a aquellas decisiones emanadas de los acuerdos vinculados a la salud por parte del sector público.

Con relación a lo que definimos con un segundo grupo de factores limitantes del desempeño del COFESA, podemos señalar: la inestabilidad en los cargos de los funcionarios que lo integran, la calidad de la capacitación de dichos funcionarios, diferentes coyunturas económicas y su correspondiente impacto en el juego político y fiscal federal, las diferencias políticas entre autoridades sanitarias de distintos signos partidarios y, por último, la volátil voluntad política de sus miembros.

Estas limitaciones no han impactado de igual manera a lo largo de la historia del COFESA. En este sentido, podemos afirmar que la estabilidad económica que caracterizó la década de los '90, y en particular la bonanza fiscal del periodo 1992-1994, elevó las potencialidades para el ejercicio de la rectoría por parte del gobierno nacional, dado que era más fácil para éste dar respuestas a las necesidades provinciales. Sin embargo, tal como lo señalan Rodríguez Ricchieri y Tobar: *“el órgano (en ese periodo) no ha logrado establecerse como una verdadera instancia de coordinación y acuerdo interjurisdiccionales. Dicho espacio ha servido sobre todo para introducir un poco de transparencia en las transferencias de recursos de la Nación a las provincias y para coordinar la implementación de los programas establecidos. Sin embargo su funcionamiento y desempeño se han visto muy teñidos de discusiones distributivas y pujas de poder”* (2002:40).

Por su parte, Potenza Dal Masetto afirma que si bien el COFESA ha funcionado en esos años fundamentalmente como un ámbito en donde las autoridades nacionales exponían ante sus pares provinciales las diferentes políticas y programas sectoriales del Gobierno Nacional, y donde las diferentes jurisdicciones intercambiaban información sobre sus actividades, también ha habido lugar para discusiones del tipo “distributivas” y “normativas” (2004:73). Entre estas últimas, no es menor resaltar que fue en ese marco donde se suscribió el “Acuerdo Federal sobre Políticas de Salud” por medio del cual se estableció una redistribución de funciones entre los diferentes actores del sistema, reservándose para el Estado Nacional el rol de conductor del sistema, articulador y distribuidor de recursos. Las conclusiones expresadas en este Acuerdo fueron retomadas luego en el Decreto N° 1.269/92, por medio del cual se definieron las “Políticas sustantivas e instrumentales de la Secretaría de Salud”, vigente hasta el año 2000 (Potenza Dal Masetto, 2004: 74).

Entre los años 2000 y 2001 hubo un gran retroceso en los pequeños avances logrados hasta entonces en materia de coordinación sectorial. Todos los problemas anteriormente identificados se agudizaron durante esta etapa. Entre las causas que explican la desvalorización del órgano coordinador pueden enfatizarse algunas de las ya mencionadas: por un lado, la existencia de una coyuntura económica adversa que debilitaba el grado de respuesta del Estado Nacional; por el otro, las diferencias partidarias que se hicieron sentir fuertemente en una etapa de gran protagonismo político de las autoridades provinciales. Las acusaciones respecto a favoritismos en la distribución de los recursos llevaron a que, como pasara hacia finales de los '80, se conformara un bloque federal de ministros de salud de las provincias gobernadas por el justicialismo.

En el mencionado período (gobierno de la Alianza encabezado por De la Rúa), las reuniones del COFESA, cada vez más esporádicas y menos concurridas, giraron en torno a la “gestión” de culpas entre el

oficialismo y su principal opositor respecto a la dinámica del sector. Sin embargo, a partir de la crisis que sacudió al país en esos años, parecería haberse producido un cambio en el funcionamiento del Consejo. Si bien dicha crisis (en particular su dimensión económica) impactó considerablemente en el sector salud, debiéndose declarar en marzo de ese mismo año la emergencia sanitaria (Decreto N° 486/02), este escenario desfavorable pudo comenzar a ser reconfigurado en términos de una nueva estructura de oportunidades. Esta situación de urgencia aumentó en las autoridades sanitarias del país la convicción de la necesidad de actuar en conjunto y con perspectiva federal. Así, progresivamente, fueron elevándose los niveles de asistencia y asiduidad de los encuentros. Del mismo modo, y según la definición de los actores, se logró avanzar en acuerdos básicos para definir y resolver los problemas más acuciantes del momento.

Según la Dra. Rosso²⁹, por el impulso de la autoridad nacional y tras un proceso de discusión y concertación entre las partes involucradas en el COFESA, en enero del 2002 se “priorizaron temas para salir de la crisis, poniendo énfasis en áreas no sólo del ministerio nacional, y programas y políticas definidas, sino también cómo se ayudaba a las provincias en la situación de la crisis. Se contempló desde donaciones de insumos hasta redefinir en este ministerio qué cosas iba a seguir haciendo la Nación y con qué instrumentos, y los instrumentos fueron programas nacionales que hacían a las prioridades: Materno e Infancia, Inmunizaciones, SIDA. Se planteó el tema de cómo seguía el PROMIN. Maternidad e Infancia reconvierte el PROMIN en una parte a entregar leche fortificada y en medicamentos para maternidad e infancia”³⁰

Puede afirmarse que, si bien el COFESA ha atravesado diferentes etapas a lo largo de su trayectoria, mostrando variados grados de capacidad para convertirse en la arena principal de negociación y coordinación sectorial, algunos resultados alcanzados en su seno resultan claros indicadores de la importancia que reviste, en tanto marco institucional para la confección de políticas públicas de salud.

En suma, la institucionalidad vigente en el sector, aunque con altibajos, se configuró como una plataforma para avanzar en el fortalecimiento sectorial de relaciones intergubernamentales que permitieran pensar en la consecución del objetivo de constituir un Sistema Federal de Salud. Sin embargo, los factores explorados y que limitan el accionar del COFESA, siguen presentes y con un mismo nivel potencial de impacto negativo en cuanto al desempeño de este ámbito.

Aunque el tiempo transcurrido desde inicios del año 2002 aún no es suficiente para analizar los resultados de las políticas implementadas, gran parte de la revitalización de este órgano podría responder a la combinación de dos elementos: por una parte, la capacidad política de los actores, fundamentalmente para constituir una coalición de gobierno del sistema de salud que pareciera ir más allá de las barreras político partidarias; por la otra, la capacidad técnica que se pone en juego en la conformación de equipos y en la

²⁹ Haciendo una lectura específica de este proceso, la misma Dra. Rosso sostuvo: “En realidad, el Consejo Federal de Salud empezó a funcionar en enero del 2002. (...) Era un momento muy complicado desde el punto de vista institucional (...) las provincias eran naciones y la Nación no existía. El deterioro en el cual nosotros asumimos no era solamente socioeconómico sino que particularmente este ministerio estaba sumamente desprestigiado. Nosotros llegamos y no había nada, el país no tenía vacunas, el país no tenía medicamentos, el país, o sea la Nación, no tenía nada de eso y las provincias venían soportando la crisis por más de seis meses con sus propios presupuestos por lo cual había mucha mala disposición hacia la Nación, esto es real. Bueno, logramos reconstruir rectoría institucional y marcar las políticas nosotros (...) primero acá el equipo del ministerio y después lo presentamos en el Marco del Consejo Federal para consensuar con los ministros de las provincias”. La citada funcionaria se desempeña como Secretaria de Políticas y Regulación del Ministerio de Salud de la Nación a partir del mes de Junio de 2003. Entrevista realizada en julio de 2004.

³⁰ En la reciente etapa, se avanzó en la consecución de acuerdos en torno a la distribución de bienes o servicios brindados por el gobierno nacional así como también en el logro de medidas orientadas a articular la política sanitaria de las diferentes jurisdicciones. De este modo, se establecieron los índices para la distribución de medicamentos e insumos provistos por la Nación entre los que se cuentan los correspondientes a los programas materno infantiles. Asimismo, se logró la adhesión de las provincias a la política nacional de medicamentos que disponía la prescripción de drogas por su nombre genérico. Por otro lado, y en lo que refiere a la articulación del sistema de salud federal, en diciembre de 2002 se suscribió el “Compromiso Federal de Salud” y en marzo de 2003 un “Acuerdo Federal de Salud”, donde se reconocieron ciertas políticas prioritarias dentro de cada jurisdicción. Entre estas políticas vale mencionar la política nacional de medicamentos (la prescripción de medicamentos por su nombre genérico y la provisión gratuita de medicamentos esenciales en los Centros de primer nivel de atención a través del programa “Remediar”); la política de salud materno infantil (contemplando la implementación de un “Seguro Nacional de Maternidad e Infancia”); la implementación de un seguro público de salud; el fortalecimiento de la atención primaria de la salud; y la protección de ciertos programas prioritarios (provisión de vacunas, medicamentos para VIH- SIDA, leche fortificada, bienes e insumos críticos, acciones de prevención y promoción de la salud). Respecto del propio CO.FE.SA., se reconoció su rol como espacio para el consenso de las políticas sanitarias, a la vez que se propuso modernizar su funcionamiento (Potenza Dal Masetto 2004: 87)

comprensión de los temas fundamentales del sector por parte de quienes lideran el COFESA, lo cual genera legitimidad técnica y política entre los demás actores involucrados.

El desafío para el sector pasaría, entonces, por pensar reformas a la institucionalidad del COFESA que le permitiera un mayor grado de independencia respecto de los factores coyunturales. Un avance en esta materia posibilitaría poder hacer frente, en mejores condiciones, a los constreñimientos estructurales que mencionáramos al inicio de este apartado. Al respecto, cabe señalar que se ha avanzado paulatinamente en la discusión del Plan Federal de Salud, en vistas a alcanzar un mayor grado de institucionalización de las relaciones entre niveles de gobierno, definiendo con mayor claridad el quién hace qué en materia sanitaria con perspectiva federal.

2.2.3.- *La salud pública en Neuquén*

En el caso de la Provincia de Neuquén, hasta el 2003 ésta no contaba con un ministerio de salud sino que las misiones y funciones de la provincia en esta materia eran canalizadas a través del Ministerio de Desarrollo Social. Según una reciente ley de ministerios de la provincia, al Ministerio de Salud y Seguridad Social provincial le compete entender en lo relativo a la prevención, protección, recuperación y rehabilitación de la salud física y mental de la población; la conservación de los factores que contribuyan a la salud integral de la población; intervenir en la planificación y el mantenimiento de la infraestructura y equipamiento de establecimientos sanitarios públicos; y entender en la fiscalización y control del ejercicio de los profesionales de las ciencias de la salud y de los establecimientos sanitarios de la jurisdicción provincial.

Como puede observarse, entre sus misiones y funciones no existe mención alguna sobre la necesidad/conveniencia de entablar vínculos con la Nación y otros organismos provinciales a nivel sectorial. Sin embargo, al margen de los altibajos en la relación con el gobierno central y en parte asociado a la protección de la provincia respecto a los vaivenes económicos del país, el sistema de salud de Neuquén es reconocido en general por la continuidad y el buen nivel de sus prestaciones. Esto es una afirmación recurrente en los trabajos sobre la materia, así como en las entrevistas realizadas tanto en el nivel nacional como en la misma provincia.

La aplicación del Plan Provincial de Salud elaborado a principios de los '70, es sin duda una experiencia notable en términos de mantenimiento de una política pública a escala provincial, a tal punto que aún en la actualidad se mantienen los lineamientos principales de aquél emprendimiento. Al mismo tiempo, los resultados en términos de mejoramiento de indicadores sanitarios son destacables, aún durante crisis profundas tales como la hiperinflación de 1989 o bien la más cercana del año 2001. Según la afirmación de los responsables del área, el secreto del éxito pasa por hacer lo que todos dicen pero nadie concreta: concentrarse en la atención primaria de la salud³¹.

En términos de las características del sistema neuquino de salud, podemos señalar dos cuestiones centrales. En primer lugar, la dependencia de la totalidad de los establecimientos del Gobierno Provincial (tanto los que tienen internación como los que no; 30 los primeros, 140 los segundos), ya que no hay ni hubo en el territorio provincial hospitales dependientes del Estado nacional, a la vez que tampoco existen establecimientos de nivel municipal. En segundo lugar, es notable en la provincia la hegemonía del sector público en la prestación de servicios de salud.

De este modo, la transferencia no estuvo presente en la medida que la Nación no contaba con hospitales propios. Sin embargo, el intento descentralizador “desde arriba” por parte de la Nación provino de las reformas de Hospitales de Autogestión. Estas reformas fueron ampliamente resistidas, no solo por los sectores gremiales sino que también por parte de las autoridades sanitarias y políticas de la provincia. Entre las razones esgrimidas para no implementar dicho régimen podemos mencionar las siguientes: en primer lugar, la creencia en que el mismo atentaría contra la articulación del sistema llevándolo a su fragmentación; en segundo término, la convicción de que la puesta en vigor de los Hospitales de Autogestión pondría en peligro el derecho constitucionalmente establecido de acceso universal y gratuito a la salud³²; finalmente, la percepción de que el Hospital Público de Autogestión resultaba otro intento por parte de la Nación de atentar contra la autonomía provincial en la materia.

Entre los factores que pueden incidir en la calidad del sistema público de salud de Neuquén y en su independencia respecto de las políticas impulsadas por el Estado Nacional, podemos identificar dos: a) recursos propios provenientes de las regalías petroleras; y b) su escasa población, lo cual eleva aún más el

³¹ Dr. Fernando Gore, Secretario de Salud de la Provincia de Neuquén. Entrevista realizada en julio de 2004.

³² Según estos argumentos, el HPA incentivaría la adopción de medidas por parte de las autoridades hospitalarias para darle prioridad en la atención a los pacientes con cobertura en detrimento de quienes no la poseyeran.

porcentaje del PBI *per capita* provincial. En efecto, mientras que la provincia de Buenos Aires destinó en el periodo comprendido entre 1995 y 2000 un promedio de \$ 75.26 por habitante en atención pública de la salud, el gasto de Neuquén en el mismo lapso asciende a la suma de \$ 206.59³³.

Sin embargo, los aspectos mencionados no son privativos de esta provincia. En este sentido, resulta importante resaltar la importancia asignada a los recursos humanos del sector en la provincia que cuentan, a entender de las autoridades, con una importante formación y una extensa trayectoria en el área. En palabras del Dr. Fernando Gore: “Desde siempre que yo tengo memoria los subsecretarios han sido profesionales del sistema de salud. (...) así que digamos que salud se mantiene bastante al margen de los vaivenes políticos, y sobre todo los vaivenes políticos nacionales (a.) creo que hay más profesionalismo en la conducción sectorial que en otras provincias (...)”³⁴.

Debe destacarse, además, un común denominador entre los funcionarios neuquinos del sector salud: un fuerte sentido de pertenencia y la autosuficiencia provincial como un valor. Estas características repercuten fuertemente en la internalización de los intereses provinciales a la hora de negociarlos con la Nación. En este sentido podemos afirmar que existe en la provincia una especie de resguardo respecto de los vaivenes que ha sufrido la economía y la política nacional, respaldado esto por la continuidad en la gestión del gobierno provincial por parte del Movimiento Popular Neuquino, así como por una revalorización (con altibajos según el liderazgo provincial de turno) de la gestión en el área, la cual se ha plasmado no solamente en destinar recursos a la misma sino también en la designación de personal idóneo al frente de los órganos respectivos.

En síntesis, puede señalarse que, en su convergencia, las regalías petroleras, la capacidad técnica de sus recursos humanos y su compromiso sectorial, y la sostenibilidad de la política en términos intertemporales, constituyen factores que elevan la capacidad de gestión estatal del sector salud en Neuquén.

2.2.4.- La salud pública en Buenos Aires

Esta jurisdicción subnacional constituye un ejemplo paradigmático de la problemática social en general y sanitaria en particular, en tanto se trata de la mayor aglomeración poblacional a nivel nacional (en el caso del conurbano bonaerense), a la vez que registra altos indicadores de pobreza y marginalidad, constituyéndose, además, en el destino de un constante flujo migratorio del resto de las provincias argentinas,

A diferencia de Neuquén, la atención a la salud en Buenos Aires tiene rango constitucional. Al respecto en su Art. 36 inc. 8, la Constitución Bonaerense establece: “(...) La provincia garantiza a todos sus habitantes el acceso a la salud en los aspectos preventivos, asistenciales y terapéuticos; sostiene el hospital público y gratuito en general, con funciones de asistencia sanitaria, investigación y formación; promueve la educación para la salud, la rehabilitación y la reinserción de las personas tóxicodependientes. El medicamento por su condición de bien social integra el derecho a la salud; la provincia a los fines de su seguridad, eficacia y disponibilidad asegura, en el ámbito de sus atribuciones, la participación de profesionales competentes en su proceso de producción y comercialización”.

En concordancia con los dictados constitucionales, la ley de ministerios provincial establece, entre las misiones y funciones del mencionado organismo rector, la formulación y ejecución de la política sanitaria provincial en vistas a la promoción del desarrollo de un servicio de salud que brinde una cobertura de atención médica al total de la población con igualitaria calidad de prestaciones, priorizando los grupos especiales en riesgo. En este sentido, le compete al ministerio, además, la formulación de planes y programas especialmente en lo referente a la atención y prevención integral de la salud, la formación y capacitación de los recursos humanos, el desarrollo de los recursos físicos de la red sanitaria, ya sea en construcción y ampliación como en remodelación de los establecimientos de salud provincial, y los sistemas de información sectorial y regional de estadísticas vitales, epidemiológicas, de recursos y servicios de atención sanitaria en todo el ámbito provincial. En cuanto a la implementación de dichos programas, se prevé la coordinación con los distintos Municipios e Instituciones públicas, privadas y comunitarias del territorio bonaerense. Finalmente, en lo referente a la regulación de la prestación, el ministerio tiene la función de acreditar y elaborar reglamentos y fiscalizar a los establecimientos asistenciales y farmacéuticos, así como al ejercicio de las profesiones vinculadas con la salud.

En el caso de la provincia de Buenos Aires se observa una situación casi inversa a la de Neuquén. Por un lado, existe una gran cantidad de establecimientos hospitalarios que dependen del nivel municipal

³³ Datos de la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados (Ministerio de Economía).

³⁴ Entrevista con Dr. Fernando Gore, Secretario de Salud de la Provincia de Neuquén, realizada en julio de 2004.

(alrededor del 75% del total). Por el otro, existe una primacía de la oferta de establecimientos privados de salud respecto al sector público (527 contra 269, casi dos tercios de los establecimientos con internación). A esto debemos agregar, además, la existencia de cuatro hospitales dependientes del nivel nacional, todo lo cual nos muestra un escenario sumamente complejo³⁵.

Esta situación de heterogeneidad y fragmentación del sector salud en la provincia quedó de manifiesto en el proceso de implementación de los ya mencionados Hospitales de Autogestión durante la década de los '90. En tanto el camino a seguir por los establecimientos dependía de la actitud del nivel jurisdiccional, los hospitales provinciales fueron todos incluidos en este régimen, a la vez que el Estado Provincial recomendó a los municipios el registro de sus hospitales, por lo que el resultado fue una virtual inscripción masiva que se vio favorecida por los laxos requisitos nacionales para incorporarse al nuevo sistema (Repetto et al, 2001 b). Si bien la provincia contaba desde antes con un mecanismo propio orientado a estos fines, al entender de las autoridades bonaerenses de entonces la adhesión al régimen de autogestión contribuiría a elevar la certeza en el recupero de fondos, a la vez que facilitaría el acceso a programas financiados por los organismos internacionales de crédito, promotores de dicha estrategia.

Cabe acotar que es poco lo que en materia de relaciones interjurisdiccionales se establece entre las misiones y funciones del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Así; basándonos en la normativa vigente, podemos decir que, mientras que para el Estado Nacional el marco estratégico para la salud de los argentinos establece como una de sus funciones primordiales el contribuir al fortalecimiento del sistema federal de salud a partir de un accionar basado en la concertación, definiendo como su ámbito natural el COFESA, parecería que esta visión no es reparada en su normativa por los Estados Provinciales en estudio, tal el caso por ejemplo de Buenos Aires.

2.2.5.- Un ejemplo de relaciones intergubernamentales en el sector: la atención materno-infantil

En el caso del sector salud, la atención materno-infantil podrá ayudarnos a observar cómo se han cristalizado, en los últimos años, las relaciones intergubernamentales en dicho campo de gestión pública. En relación con esta línea de intervención programática se destacan dos modalidades de acción complementarias: el Programa Materno Infantil (PMI), desarrollado originariamente por la Dirección de Salud Materno Infantil, y el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), financiado con recursos externos.

El Programa Materno Infantil fue creado en 1937, es decir, con anterioridad a la existencia del propio Ministerio de Salud. La más destacable de las prestaciones de este programa es la entrega de leche en polvo a las embarazadas y a los niños de entre seis meses y dos años al momento de hacerse los controles de embarazos o de salud, respectivamente. Además, a través del programa, también se entrega medicamentos, se capacita a los equipos provinciales y se busca desarrollar un sistema de información perinatal.

El PROMIN se puso en marcha a partir de 1993 y está financiado por el Banco Mundial. A través del mismo se desarrollan dos tipos de intervenciones: subproyectos de inversión y subproyectos de asistencia técnica. Entre los primeros, se incluyen las actividades de remodelación, ampliación o reconstrucción y equipamiento de Centros de Desarrollo Infantil, centros de salud y áreas de obstetricia y neonatología de hospitales; capacitación al personal; provisión de insumos, medicamentos y alimentos; y acciones de comunicación social y educación para la salud. Respecto a los subproyectos de asistencia técnica, el programa financia actividades de capacitación y actualización profesional, y aporte de instrumentos técnicos y metodológicos para mejorar la calidad de los servicios y programas. Finalmente, con el propósito de vincular el accionar de los programas y proyectos de financiamiento internacional y nacional, y de alcanzar mayores impactos, se creó por resolución ministerial N° 905/2001, la Unidad de Financiamiento Internacional de Salud (UFI-S)³⁶.

En términos de organización administrativa, la Dirección Nacional de Salud Materno Infantil se encuentra dentro del ámbito de la Secretaría de Programas Sanitarios, y es el órgano de formulación y aplicación de las políticas materno-infantiles. En el marco de la emergencia sanitaria, declarada a raíz de la

³⁵ Pese a que la Ley N° 24.061 del año 1992 (Ley de Transferencia) contemplaba la transferencia de dichos establecimientos, dada la resistencia de la provincia la misma no fue efectuada. La ley 24.191 modificó el listado de establecimientos a ser transferidos excluyendo tres de los cuatro en cuestión. El hospital Posadas, por su parte, quedó bajo un régimen mixto.

³⁶ Así, la introducción de esta reforma colaboró en elevar las capacidades de gestión de recursos financieros del exterior. La creación de la UFI-S refuerza la posibilidad de que los acuerdos concertados en el COFESA que dependan del financiamiento internacional tengan como contrapartida una mejor capacidad de gestión técnico burocrática que redunde en el uso eficaz y eficiente de esos recursos.

profunda crisis económica e institucional que atravesó el país en el año 2001, se fijaron tres ejes estratégicos como prioritarios para la implementación de las políticas de salud materno-infantil y que están plasmados en el organigrama de esta Dirección. Esos ejes son: Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable, Programa de Perinatología y Programa de Salud Infantil.

En lo que respecta a la modalidad de intervención sectorial del Estado nacional en las provincias, el Programa Materno Infantil (PMI + PROMIN) se encuentra dentro de aquellos programas que cuentan, para su implementación, con unidades ejecutoras provinciales financiadas desde la Nación. La existencia de estas unidades a lo largo del territorio del país, además de dar cuenta de la intervención del Estado Nacional, favorece (mas no asegura) las experiencias de colaboración en la implementación de esta intervención pública. Asimismo, la capacitación y la asistencia técnico-financiera brindada por el gobierno nacional repercute en el fortalecimiento de las capacidades burocráticas de recursos humanos de la salud de los Estados Provinciales.³⁷

Así, mientras la Nación proporciona gran parte de los recursos financieros destinados a las actividades de remodelación, ampliación o reconstrucción y equipamiento de centros de desarrollo infantil, centros de salud y áreas de obstetricia y neonatología de hospitales, capacitación al personal, provisión de insumos, medicamentos y alimentos, y asistencia técnica, sobre las provincias recae la responsabilidad de la gestión de los programas en sus respectivos territorios.

En la Provincia de Buenos Aires, el PROMIN y el propio Programa Materno Infantil de la Provincia son ejecutados conjuntamente en lo que respecta a la responsabilidad organizacional. En tal sentido, desde el Ministerio de Salud bonaerense, el PROMIN se integra plenamente con otros programas sectoriales dirigidos al grupo materno-infantil, tales como el Programa “Vida” y el mencionado Programa Materno Infantil de la provincia de Buenos Aires.

Por su parte, en la provincia de Neuquén, es bajo la órbita de la Dirección de Salud Materno Infantil que se desarrolla el programa de Maternidad e Infancia. Al ser consultado respecto de los recursos provistos por el Estado Nacional para esta línea de intervención en el nivel provincial, la autoridad sectorial provincial sostuvo: “Estamos acostumbrados a la variación en los niveles de provisión de los recursos. Cuando nosotros asumimos la responsabilidad del sector, el 90% de la leche venía de la Nación, a los pocos meses no llegaba al 10%, nosotros reemplazamos eso y lo mismo pasa con tantas otras cosas. Recientemente, el aporte de Nación ha recuperado buena parte de lo que había perdido en los años previos”³⁸.

Del análisis de los casos se deriva que, en la provincia de Neuquén, la fuerza de los vínculos y necesidades recíprocas con el gobierno nacional es menor con relación a la situación de Buenos Aires. La mayor autonomía financiera, el prestigio del sistema de salud neuquino y la historia de retenciones con el nivel nacional, explican en gran parte el caso de dicha provincia. Por el contrario, el carácter fragmentado del sistema de salud bonaerense y la complejidad de la realidad sanitaria, fruto de las características propias de la población a cubrir, son factores explicativos de los vínculos más estrechos entre el Estado nacional y la provincia de Buenos Aires en materia de salud materno-infantil.

Pero, más allá de las apreciaciones en materia de vinculaciones en lo que a la implementación de las acciones materno-infantiles se refiere, debe destacarse que fue en el seno del COFESA donde, a principio de 2002, se redefinieron los objetivos de esta intervención pública, desde una perspectiva que se proponía más federal que hasta entonces. Al mismo tiempo, debe remarcarse que fue durante este mismo periodo que en el marco de dicho Consejo se comenzaron a llevar a la práctica los criterios de distribución de los recursos, definiendo con mayor claridad cuánto le corresponde a cada provincia, aspecto que sienta las bases para disminuir el impacto del factor político partidario en la distribución de dichos recursos³⁹.

A partir del análisis realizado del área salud, puede afirmarse que la ausencia de acuerdos con tratamiento legislativo en materia de relaciones intergubernamentales en lo que hace al sector, si bien denota una debilidad en la institucionalidad formal, se combina con el hecho de la efectiva existencia de fuertes

³⁷ Sin embargo, cabe señalar que en la actualidad siguen existiendo casos provinciales donde la unidad ejecutora de PROMIN continúa a cargo de personal diferente de aquel afectado a las direcciones provinciales de maternidad e infancia, con la consecuente duplicación de funciones que ello supone.

³⁸ Entrevista con el Dr. Gore, realizada en julio de 2004. En efecto, analizando el presupuesto del Ministerio de Salud de la Nación durante el periodo 1999-2001, podemos observar que se ha registrado en los años 2000 y 2001, un significativo descenso de los recursos totales del Programa Materno infantil, siendo el 2001 el año más crítico (28 millones de pesos) contra 55 millones destinados en el 2000 y 70 millones destinados en 1999. Datos disponibles en <http://www.mecon.gov.ar/consulta/detallado/index0.html>.

³⁹ Si bien la discusión de criterios para distribuir las prestaciones en maternidad e infancia ha sido un tema tradicionalmente tratado en el COFESA, es a partir de este periodo que, según las autoridades nacionales consultadas, se comienzan a implementar efectivamente fortaleciendo la perspectiva federal del programa.

lazos informales en la materia. A pesar de no contar, a diferencia del sistema federal educativo, con una ley que auspicie el marco regulatorio del mismo definiendo claramente las responsabilidades que le competen a los actores provinciales y nacionales en salud, los sucesivos acuerdos, el decreto del Marco Político-Estratégico para la Salud de los Argentinos y el progresivo fortalecimiento del COFESA como ámbito de negociación, fueron estableciendo a lo largo del tiempo (y en particular en momentos críticos) las responsabilidades que le competen a cada jurisdicción post-proceso descentralizador en la materia.

2.3.- EL SECTOR INDUSTRIA

2.3.1.- Contexto

La Argentina ha sido tradicionalmente un país agrario y fue así que el modelo económico en que se sustentó la etapa de mayor desarrollo del país (1880-1930) ha sido denominado *Modelo Agro-exportador*. Respecto de las ventajas comparativas de la Argentina, vale seguir a Gerchunoff y Llach (2003) cuando afirman que el “destino económico” del país se afirma en dos asimetrías, una denominada sectorial y la otra regional. La primera de ellas se sustenta en la brecha entre actividades primarias y secundarias, a favor de las primeras: “Esa ventaja absoluta para la elaboración de bienes primarios, resultado de la demografía y la naturaleza, fue al mismo tiempo la fuente de la gran desventaja comparativa que siempre tuvo la Argentina para la producción industrial”. En cuando a la asimetría regional, es de sentido común afirmar la distancia entre la productividad de la pampa húmeda respecto de las otras regiones del país. En tanto, como afirman dichos autores, la mencionada zona sería donde habría de instalarse históricamente la mayor parte del capital e inmigrantes, lo cual constituye un punto relevante para tener en cuenta las políticas de promoción industrial seguidas a partir del siglo XX.

En este contexto, entonces, es preciso explicar las motivaciones que dieron lugar a un desarrollo relativamente importante de la industria manufacturera. Así podemos afirmar, a grandes rasgos, que la misma encontró dos fuentes de crecimiento: por un lado, las políticas estatales, fundamentalmente vinculadas a las “barreras proteccionistas”; por el otro, ciertos eventos externos (vg. la crisis del '30) que, siguiendo a Gerchunoff y Llach, obligaron al país “a producir casi todo aquello que consumiera” (2003:4).

Como señala Kosacoff (1993), si bien los orígenes del proceso de industrialización son contemporáneos al desarrollo del modelo agro-exportador, la industria recién ocupará un lugar relevante en la economía argentina a partir de 1930, “bajo la modalidad del denominado proceso de sustitución de importaciones”. Y si bien en términos comparativos de la región alcanzó un importante grado de desarrollo en relación con las economías más avanzadas del mundo, la trayectoria del país en la materia puede ser definida como una de tipo “semi-industrializada”.

Podemos sostener que, tanto en el período que va de 1930 hasta el primer gobierno peronista (1945), como la siguiente década (que abarca dos gobiernos justicialistas), una de las claves para comprender el desarrollo industrial del período es el cambio de políticas estatales, obviamente relacionado con el cambio del “clima de época”, en lo que refiere a control de cambios y elevación de aranceles, primero, y, ya luego en el gobierno de Perón, con un rol más activo del Estado que va desde la producción misma de insumos básicos y la promoción sectorial, hasta la utilización de mecanismos extra-arancelarios. Luego, la etapa de que va de finales de la década del '50 a los años '70 se caracterizó por un alto grado de desarrollo tecnológico, aunque restringido por dos cuestiones: por un lado, la dinámica macroeconómica al interior de las fronteras del país; y por el otro, el déficit de la industria en términos de su competitividad en el comercio internacional. Si bien la crisis llegaría pronto, el Estado siguió cumpliendo un rol central en el sostenimiento de este esquema mediante el incentivo a la exportación de manufacturas, la promoción, el poder de compra de las empresas estatales, y las inversiones en el sector público (Kosacoff, 1993: 6-8).

En ese marco, el histórico conflicto entre “industria y campo” o, lo que Portantiero (1973) identificó en su momento como “empate hegemónico”, imposibilitó el desequilibrio de las relaciones de fuerza a favor de los sectores “industrialistas”, lo cual redundó en la incapacidad de instaurar un proyecto nacional que tuviese como objetivo primordial el desarrollo industrial. Esta ausencia y las fuerzas que se encontraban enmarcadas en el “proyecto” (si es que existió) alternativo, tuvieron su impacto sobre el desarrollo desigual de la industria a nivel regional. Por este motivo, los intereses de las diferentes provincias en la materia son divergentes y, en algunos casos, antagónicos.

La eclosión de este modelo tiene lugar en la década del '70. Basado en el paradigma del “Estado como problema” y el “mercado como solución”, el gobierno militar iniciado en 1976 instrumentó un programa económico basado en la liberalización de la economía y la apertura de los mercados, lo cual produjo la “crisis más profunda” de la historia del sector industrial, producto de la contracción de mercados,

la depresión de la demanda interna y externa, y las altas tasas de interés. En este sentido, y luego de la experiencia de la década de los '80, nos encontramos con una industria que redujo su participación en el PBI, a la vez que se transformó notablemente sobresaliendo la concentración y la heterogeneidad estructural como rasgos principales (Kosacoff, 1993).

La experiencia de los años '90 se caracterizó por profundizar el proceso de liberalización de la economía. Siguiendo el argumento planteado por Katz, el eje de la política industrial “se ha ido trasladando de la promoción sectorial y regional (...) hacia el campo de las privatizaciones de los activos del sector público, repatriaciones de capital, etc.” (1993:387). Como bien afirma el mismo autor, significó el pasaje hacia una “política industrial indirecta”.

Pero ya iniciado el siglo XXI, existe cierto consenso respecto de la necesidad de reconocer “la existencia de mercados imperfectos” así como la “debilidad de las instituciones para inducir el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas”. En ese plano, si bien se reconoce que el “marco institucional” propio del modelo de industrialización por sustitución de importaciones no es el adecuado a los nuevos tiempos, sí es preciso pensar a las políticas industriales en el nuevo contexto (Kosacoff y Ramos, 1997:4).

Sin embargo, en tanto no es asunto de este trabajo ingresar en el debate acerca de las políticas industriales, sino analizar a éstas en el plano de las relaciones intergubernamentales y sus vínculos con las capacidades estatales, cabe preguntar: ¿qué hace el gobierno central?, ¿qué hacen las provincias?, ¿qué sucede con los ámbitos de articulación entre los diferentes niveles jurisdiccionales?

Al observar la normativa del área, resulta difícil reconocer la existencia de políticas coordinadas entre las diferentes jurisdicciones, más allá de las que puedan referirse a programas específicos. A estos efectos, es pertinente observar las normas que regulan las funciones de las agencias estatales encargadas de esta materia, tanto a nivel federal como en los casos de las provincias de Buenos Aires y Neuquén.

En el ámbito nacional, según el Decreto N° 25/2003 que aprueba el organigrama de Aplicación de la Administración Centralizada del Ministerio de Economía, la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa tiene entre sus objetivos entender en la definición de la política industrial y el diseño, financiamiento y utilización de los instrumentos para contribuir a promover el desarrollo y crecimiento de dicho sector, actuando como autoridad de aplicación de los regímenes de promoción, cuando las normas respectivas así lo establezcan.

A su interior, la Subsecretaría de Industria del gobierno central tiene entre sus misiones la intervención y coordinación en todos los objetivos en la materia de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa. De esta forma, le compete asistir en la definición de la política industrial, así como el diseño, financiamiento y utilización de los instrumentos para el desarrollo industrial, haciendo, con este fin, especial énfasis en la promoción de la articulación tecnológico-industrial nacional. Por otro lado, en vistas al desarrollo de la industria nacional, esta Subsecretaría tiene, además, la función de intervenir en el análisis de la problemática de los diferentes sectores industriales, entre los que revela, normativamente, una principal preocupación por el sector automotriz⁴⁰.

Un funcionario de alto rango, el Ing. Vaena, identificó principalmente a los mecanismos de tipo arancelario e impositivos entre los instrumentos fundamentales en manos del Estado nacional para incidir en la temática industrial. Más que hablar de promoción, de lo que se tratan los nuevos desafíos es más bien de implementar medidas que permitan compensar las pérdidas sufridas por el sector a partir de la apertura indiscriminada de los '90⁴¹. En cierta medida, lo que no parece existir (más allá de eventuales retóricas coyunturales en los últimos años) es “una política industrial”, predominando más bien un conjunto de “políticas” que buscan paliar la ausencia de una proyecto o camino a seguir para el sector. Así, las tareas que predominaron en tiempos recientes en la acción del Estado nacional fueron las de compensación de algunos sectores afectados seriamente y en peligro de perder incluso niveles mínimos de presencia en el mercado.

Continuando con esta descripción normativa, podemos agregar entre las misiones y funciones de la Secretaría mencionada las de analizar la problemática de los diferentes sectores industriales, detectando sus necesidades; promover los procesos de reconversión en integración productiva, tanto a nivel sectorial como regional; promover el mejoramiento de los estándares de competitividad del sector industrial a través de una

⁴⁰ La preocupación por el sector automotriz es un claro ejemplo del modo de intervención de la Nación en el área industrial, en tanto se circunscribe a la protección y/o alivio de sectores golpeados duramente por las transformaciones acaecidas en la estructura económica. De objetivos como este surgieron convenios a partir de los cuales el gobierno Nacional se comprometía a repartir incentivos fiscales con el fin de elevar la competitividad y la generación de empleo del sector automotriz.

⁴¹ Entrevista realizada con el Ing. Vaena, titular de la Dirección de Integración y Política Industrial Sectorial, en julio de 2004.

adecuada asistencia tecnológica; ejercer el control superior del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y supervisar las acciones tendientes a facilitar el financiamiento de la reestructuración productiva.

Entre todas estas misiones y funciones previstas se puede apreciar que no ha existido, en las últimas décadas, nada cercano a la intención de construir algo parecido a un “sistema federal de políticas industriales”. En su mayoría, son todas tareas o expresiones de deseo respecto a la promoción de un sector de la economía que claramente ha sido fuertemente afectado en los últimos años. Pero además no existen, siquiera como mera expresión normativa, lineamientos respecto al modo de encarar la problemática estatal en la materia, ni mucho menos de entenderla en “clave federal”, en la medida que no se observa ningún planteo respecto a la necesidad de articular las acciones sectoriales con las diferentes provincias. Esta última cuestión se reduce a la misión definida como “Promover los procesos de reconversión productiva, tanto a nivel sectorial como regional”. Sin embargo, más allá de esta genérica afirmación, nada se establece en cuanto a quiénes son los actores que participan de dicha reconversión y con qué funciones. Más adelante veremos que esta vaguedad se repite en lo que refiere a la arena de negociación formalmente existente, alrededor de la cual se observa un vacío importante así como abandono por parte del Estado Nacional.

Otra repartición estatal desde el nivel central en esta materia es la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, también dependiente de la mencionada Secretaría. Es un caso particular en el área industrial, dado que sus misiones se suscriben particularmente a las políticas de desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes), interviniendo en los lineamientos estratégicos y proponiendo las prioridades en materia de políticas y programas relativos a estas unidades económicas, dentro de las definiciones de políticas globales y sectoriales dispuestas por el Gobierno Nacional. Asimismo, es responsabilidad de esta repartición el contribuir a la consolidación y participación de las Pymes en los polos productivos del interior del país y en el desarrollo de los corredores productivos ubicados en las economías regionales así como promover su inserción en el mercado internacional.

Como se verá más adelante, estas políticas globales del sector en ningún momento responden a decisiones tomadas en conjunto entre las provincias y el gobierno central, sino que son el resultado de medidas tomadas por las autoridades nacionales sin que exista un marco a partir del cual se tomen dichas decisiones con un carácter federal. Sin embargo, en materia de fomento a las exportaciones, veremos allí cierto grado de institucionalidad que favorece las relaciones entre el sector estatal y el sector privado.

Respecto a la articulación y, dada su especificidad y la existencia del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), organismo que se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, cabría esperar un rol protagónico del propio INTI en esta temática. Sin embargo, al explorar las relaciones entre los actores involucrados, se observa que existen profundas dificultades en los vínculos entre las partes estatales con responsabilidad funcional en la materia.

Analizar al INTI resulta relevante dada la importancia que posee la innovación tecnológica en el desarrollo industrial en particular, y económico en general. El INTI es un organismo autárquico y, según su auto-percepción institucional, es el referente nacional en tecnología y líder en mediciones y ensayos de referencia con reconocimiento internacional.⁴² Para la prestación de servicios al sector productivo argentino, el INTI cuenta con una red de Centros de Investigación y Desarrollo distribuidos en todo el país. Según el documento “*Papel del INTI. Su responsabilidad en el momento argentino*”, elaborado por el presidente del organismo en Diciembre de 2002, el Ing. Enrique Mario Martínez, este instituto cumpliría tres roles fundamentales: ser referente técnico en la aplicación de regulaciones de calidad o identidad de producto en la industria o el comercio; ser responsable tecnológico de procurar integrar toda la comunidad al sistema productivo; y, por último, ser asistente público para la mejora de la competitividad industrial.

Esta organización es considerada por muchos una especie de “isla” dentro del Estado argentino por su funcionamiento y calidad y, en cierta medida, sus recursos humanos y expertise técnica así lo harían pensar. Este instituto cuenta en su mayoría con profesionales de sobrada experiencia y capacidades técnicas. Esto, sumado al hecho de que gran parte de sus funcionarios poseen un sentido de pertenencia y orgullo que

⁴² Según figura en la página web del Instituto, el mismo actúa como: “En primer lugar, referente técnico público, tanto para el Estado Argentino cuanto para el ámbito privado, en: a) la aplicación de regulaciones de calidad e identidad de productos y la evaluación de conformidad, b) el cumplimiento de la Ley N° 19.511 de Metrología, c) el apoyo general y técnico al Sistema Nacional de la Calidad, d) las certificaciones de interés nacional que tengan carácter obligatorio y aquellas del campo voluntario que le sean requeridas por su idoneidad técnica. En segundo lugar, como responsable tecnológico de facilitar la integración de toda la comunidad al sistema productivo, promoviendo la asociatividad, apuntalando el desarrollo local, la creación de nuevas empresas y los microemprendimientos. Finalmente, como asistente público para la mejora de la competitividad industrial, contribuyendo al desarrollo y la transferencia de tecnología mediante la instrumentación de soluciones innovadoras, desde el diseño hasta el producto final, para fortalecer así los eslabones nacionales de las cadenas de valor,- (www.inti.gov.ar)

exceden las razones económicas que los llevarían a desempeñarse en el sector privado (dado que los salarios de este sector son suficientemente más altos), parecería esbozar un “nicho de capacidades estatales”. Sus capacidades técnico-burocráticas lo posicionan favorablemente para relacionarse con el sector privado de un modo tal de poder fomentar, en conjunto, la promoción de la industria.

Sin embargo, la baja asignación presupuestaria del Instituto durante los últimos años lo ha obligado a producir un cambio en la estrategia organizacional, pasando de una postura “ofertista” a una de “demanda”⁴³. La necesidad de autosustentarse llevó al INTI a reemplazar los objetivos de convertirse en el motor del desarrollo tecnológico por los de atender a las necesidades del mercado, abdicando así de poder impregnar cierto lineamiento al desarrollo tecnológico y, con ello, algún tipo de estrategia de desarrollo industrial. Es el mercado el que ha pasado a condicionar, más aún en los tiempos recientes, qué investigar. El legado de lo acontecido en los años “90 afecta así el sentido de “bien público” que forma parte de la historia del INTI.

Si bien este organismo se relaciona con muchas instituciones públicas y privadas (universidades, institutos tecnológicos, algunas agencias públicas, entre los primeros, y empresas, entre los segundos), estas conexiones responden a la estrategia señalada, es decir, cómo poder responder a la demanda en materia tecnológica. Asimismo, no existe normativa alguna que “obligue” a los demás organismos del Estado Nacional a tener como referente al INTI en todas las decisiones que atañen a temas de su órbita.

En línea con los objetivos del INTI, podemos identificar a la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva dependiente del Ministerio de Educación de la Nación. Sintéticamente, a partir del análisis del Decreto N° 250/01, puede señalarse que sus objetivos consisten en formular políticas, planes, programas, medidas e instrumentos para el establecimiento, puesta en marcha y funcionamiento de un Sistema Tecnológico y Científico Nacional que articule todos los organismos y recursos del sector, en función de los objetivos y políticas nacionales de desarrollo y teniendo como meta básica elevar la capacidad nacional de generar tecnología e incorporarla a los bienes y servicios que se producen y exportan. En este punto, debe resaltarse la importancia que la mencionada norma le otorga a la vinculación con el sector privado para el desarrollo de estos fines.

En esta panorámica sectorial, otras agencias que resultan importantes describir son las vinculadas a las políticas de comercio exterior. Si bien es cierto que estas políticas no se circunscriben exclusivamente al área industrial, resulta relevante a los efectos de la presente investigación abordar el análisis de las agencias públicas involucradas en la materia, dado que las mismas, en tanto distribuidoras de incentivos fiscales, arancelarios y organizativos (entre otros), devienen en actores destacados en tomo a los fines de los sectores industriales⁴⁴.

De este modo, en materia de comercio exterior y entre las agencias encargadas en el nivel nacional, destacan las dos siguientes: a) la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, encargada de promover las negociaciones y acuerdos referidos al sector respecto de los procesos de integración regional y/o acuerdos especiales con otros países, participando en la promoción de los consorcios de exportación Pymes y priorizando los mercados de la región⁴⁵; y b) la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales (dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto), encargada de entender en la política y cursos de acción a seguir en materia de promoción comercial y todo lo relacionado con la formulación y desarrollo de acuerdos asociativos preferentes, de naturaleza económica, comercial y financiera, proponiendo los planes, programas y proyectos pertinentes, así como también los instrumentos adecuados para su ejecución, involucrándose además en toda negociación entre las autoridades provinciales y los representantes de terceros países que implique alguna obligación en la que se prevean garantías por parte del Estado Nacional.

⁴³ Según la opinión del Ing. Rubén Félix, Gerente de Fortalecimiento de Centros del INTI, realizada en agosto de 2004.

⁴⁴ Estas políticas no sólo son importantes para los sectores industriales exportadores sino que medidas tales como aranceles preferenciales de importación para determinados bienes de capital o importación de plantas llave en mano lo son también para el sector industrial en general.

⁴⁵ Al interior de este organismo debe indicarse la Comisión Nacional de Comercio Exterior, la cual funciona en el ámbito de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, actuando como autoridad de aplicación de normas relativas al comercio internacional y como centro de investigación e información en temas de comercio internacional y política comercial. Sus funciones específicas resultan complementarias de las competencias de otras áreas de gobierno orientadas al comercio exterior.

Asimismo, cabe mencionar a la Fundación ExportAr, la cual, co-constituida por el sector público y privado, tiene como objetivos explícitos la vinculación de todos los sectores involucrados a fin de elevar las capacidades exportadoras de los mismos⁴⁶.

Focalizando sobre los recursos destinados al área de política de Industria, podemos visualizar que los gastos efectuados por los diferentes niveles de gobierno para el periodo 1995-2002, es decir tanto el gasto del Estado Nacional en concepto de Industria como el gasto efectuado por la totalidad de los Estados Provinciales en este mismo concepto, representaron cerca del 0,22% de sus respectivos gastos públicos totales⁴⁷. Sin embargo, estos datos esconden una situación de desigualdad en términos de los recursos a favor de la Nación que es mucho más profunda (ver Anexo 3), dado que en los presupuestos públicos sólo aparecen los gastos efectivamente realizados, quedando fuera de éstos todos los subsidios impositivos que operan como incentivos al desarrollo industrial. El control del cobro de la mayoría de los impuestos por parte del nivel central refuerza esta desigualdad. Así, y a modo de ejemplo, se estima que los que técnicamente se denominan gastos tributarios⁴⁸ equivalieron, en el 2004, a un 2,55 % del PIB de ese año. De ellos, una proporción importante correspondió a beneficios otorgados en los diversos regímenes de promoción económica, regional y sectorial⁴⁹.

A continuación nos concentraremos en los espacios de articulación interjurisdiccional, con el objetivo de aproximarnos a la identificación de lo que sucede con las relaciones intergubernamentales asociadas a esta área de gestión pública, abordando luego la descripción normativa de las agencias provinciales más relevantes en materia industrial.

2.3.2.- *Los espacios de articulación sectorial*

Del análisis de las instituciones formales que regulan en las respectivas jurisdicciones las agencias públicas en materia de industria, se deriva la conclusión de que es muy bajo el nivel de articulación existente entre los diferentes actores. Puede afirmarse que, a diferencia de las otras áreas de políticas públicas aquí analizadas, en Industria no hay una arena de negociación constituida al estilo del Consejo Federal de Salud o del Consejo Federal de Cultura y Educación, pese a la creación del Consejo Federal de la Industria (COFI) mediante la Resolución N° 691/97. Esta instancia estaba destinada a operar en el ámbito de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería, siendo uno de propósitos declarados el que las provincias dejaran de ser meras receptoras de las políticas del Estado central “para ubicarse como un actor con igual grado de responsabilidad” (Palanza, 2002:53).

Con una institucionalidad mucho más débil que en otros campos de políticas públicas (por ejemplo Educación y Salud), podría afirmarse que el rol de marco de intercambio y negociación entre las diferentes provincias, la Nación y el sector privado, es más bien asumido por los “Foros Nacionales de Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas” y, en cierta medida y en lo que a exportaciones se refiere, por la Fundación ExportAr y las relaciones existentes en materia de promoción del comercio exterior.

Estas diversas arenas de (potencial) articulación de intereses entre los actores involucrados en la problemática industrial generan resultados muy débiles respecto al fortalecimiento sectorial de las capacidades estatales. Esto es así, dado que la institucionalidad sobre la que se apoyan no favorece la posibilidad de que la Nación, y mucho menos los Estados Provinciales, puedan articular con algún grado de

⁴⁶ Esta fundación será tratada con más profundidad cuando analicemos la institucionalidad vigente del área, en la medida que consideramos que la misma constituye un importante espacio de articulación de intereses en materia de comercio internacional.

⁴⁷ Industria es un subcomponente del componente Servicios Económicos. Este último comprende: las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico; incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación implica además acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público. Según el clasificador del presupuesto, el concepto Industria comprende los gastos en las Acciones inherentes a todas las ramas de la producción industrial a cargo del sector público y acciones relacionadas con la actividad industrial del sector privado.

⁴⁸ Los gastos tributarios refieren “a las políticas públicas que se financian a través del otorgamiento de preferencias de carácter tributario, en lugar de gastos directos” (Dirección Nacional de Investigaciones, 2004:1).

⁴⁹ Datos disponibles en “Informe de Estimación de los gastos Tributarios en la República Argentina 2002-2004”, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía y Producción (2003). Dando cuenta de la multiplicidad de acciones, podemos mencionar los regímenes de promoción industrial, de promoción de la actividad minera, de promoción económica de Tierra del Fuego, los planes de competitividad, los reembolsos por exportaciones de los puertos patagónicos, los reintegros a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional, los reintegros a las compras de autopartes de fabricación nacional, la promoción de la pequeña y mediana empresa, el régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico, entre otras.

probabilidad de éxito las políticas resultantes de cada uno de estos ámbitos, de forma tal de avanzar en “una política industrial federal”. Antes bien, el tipo de ordenamiento vigente le otorga al sector privado gran parte la iniciativa en la materia.

Volviendo a colocar la atención en el mencionado COFI, el mismo requería la participación de un representante por cada una de las jurisdicciones provinciales, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En cuanto a sus funciones establecidas están asociadas, entre otras, a las de proponer las políticas y las acciones que favorezcan el desarrollo industrial armónico del país y aconsejar la determinación de las prioridades correspondientes, promoviendo medidas para que a través de una labor coordinada y coherente de los organismos e Instituciones Oficiales y Privadas, se logre una racional utilización de los recursos humanos, económicos y tecnológicos existentes. Son responsabilidad de este Consejo, también, la evaluación de los resultados logrados en la aplicación de las políticas y las acciones propuestas.

No ha sido mucho lo producido por este Consejo durante su existencia formal teniendo más bien un papel muy deslucido. No extraña, entonces, que sea poca la información de la que se dispone acerca del modo en que ha funcionado desde su creación⁵⁰.

Según el Ing. Vaena, quien participó en varias reuniones del COFI, esta instancia... *“como instrumento era bueno. Generó un vínculo a nivel de subsecretarios y directores Nacionales que nunca más se vio. Yo participé en varias de las reuniones, se mantenía una estrecha vinculación que facilitaba cualquier cantidad de temas (...) Quizá por una relación política, pero ésta también tenía una estructura técnica, se reunían en provincias, generaban trabajos, temas para desarrollar. También había afinidades, tenían preeminencia las provincias más grandes (...) El COFI es una buena herramienta administrativa para generar fluidez en el intercambio de ideas, aun en provincias de diferente poder político”*⁵¹. Por su parte, Carlos Brown, Ministro de Producción de la provincia de Buenos Aires durante gran parte de la década de los '90 y Presidente de la comisión de Industria de la Cámara de Diputados de la Nación hacia el año 2004, compartió esta visión.

Al explorar los límites del funcionamiento del COFI y las causas de su bajo desempeño, el propio Ing. Vaena señaló: *“El COFI tenía un techo, el cual pasaba cuando alguna medida que se quería proponer a las autoridades nacionales caminaba o no caminaba. Si la mayoría de las medidas que se propiciaban quedaban paradas el COFI empezaba a perder preeminencia, entonces empezaban a funcionar los gobernadores, por ejemplo (...) ¿cuál es el límite de los problemas a tratar? Un secretario de industria de una provincia chica maneja muchos temas pero tiene poco poder, y un director de la Nación o de una provincia grande se entrevista con el Presidente”*.

Todas las causas hasta aquí descriptas –dispersión institucional, falta de visión federal, ausencia de lineamientos de política industrial y desarrollo desigual– explican en gran medida el fracaso del COFI en su propósito de constituirse en una arena de importancia para las relaciones intergubernamentales en materia industrial. Así, gran parte de las limitaciones de este ámbito de negociación devino de las diferencias regionales y las consecuentes discrepancias de intereses. Esto, sumado a una casi total ausencia de voluntad rectora en la temática de la industria por parte del Estado Nacional en los años '90, explicaría en principio la intrascendencia de este espacio de negociación y su consecuente desaparición.

Resulta evidente que en el área de Industria, quizá por la naturaleza misma del objeto de intervención pública que se trata, no se puede observar nada que se asemeje a un sistema federal sectorial. En tal sentido, es notoria la ausencia de normas e instancias formales que constituyan realmente un marco a partir del cual se distribuyan las responsabilidades de cada uno de los actores estatales en los diferentes niveles jurisdiccionales. Esta ausencia conlleva a un escenario en el cual los diversos actores subnacionales (provincias) llevan a cabo políticas sectoriales muchas veces superpuestas con las encaradas por el nivel nacional. Además, gran parte de las medidas adoptadas no responden a objetivos propios de las provincias o de la Nación, sino que las mismas atienden a las necesidades de los diversos actores objeto de la asistencia o protección pública. De este modo, el sector público no construye una oferta de políticas industriales coherentes con un desarrollo más armónico de las diferentes regiones sino, más bien, se atiene a la demanda de los que poseen mayor fuerza relativa para imponer sus intereses particularistas y/o corporativos.

Por otro lado, el casi absoluto monopolio del Estado Nacional de los resortes fiscales y macroeconómicos, conduce a que sea poco lo que las provincias pueden hacer en términos de incentivos de esa índole, dado que los recursos con los que cuentan no son lo suficientemente atractivos como para fomentar el desarrollo industrial en sus respectivos territorios. Políticas como la creación de zonas francas o

⁵⁰ Cabe aclarar que el Consejo Federal de Industria ha dejado de funcionar en los hechos pero que la legislación que le dio origen sigue vigente. Su desintegración responde a causas poco claras y sumamente difíciles de indagar.

⁵¹ Entrevista realizada en julio de 2004.

implementación de regímenes promocionales deben ser negociadas con la Nación, en la medida que es ésta la que carga con el mayor costo financiero de las mismas.

El programa de los Foros Nacionales de Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas ha sido implementado recientemente por la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa a través de la Resolución N° 148/03, con el claro objetivo de generar políticas activas que estimulen las ventajas competitivas dinámicas de los sectores industriales, incrementando el valor agregado unitario de los bienes y servicios involucrados, el comercio internacional de los mismos, el empleo consecuente y el eslabonamiento productivo local. Son nueve las Cadenas Productivas seleccionadas que conforman los Foros existentes: Madera y Muebles, Cuero y sus Manufacturas, Textil e Indumentaria y Maquinaria Agrícola, Industria de Materiales para la Construcción Civil, Software y Servicios Informáticos, Industrias de Base Biotecnológica, Industrias de Gas Vehicular e Industrias de Base Cultural. La selección de estos sectores responde a la identificación por parte del Estado de sectores industriales que poseen ventajas comparativas que debieran convertirse en sustentablemente competitivas en el tiempo.

En el artículo primero de la norma indicada, se sostiene que... *“participarán los ámbitos público y privado, en orden a canalizar las distintas políticas para el desarrollo industrial sectorial y regional y el crecimiento de las exportaciones; y que tendrá los siguientes objetivos: a) Incrementar la agregación de valor y el valor total de la oferta exportable hacia el resto del mundo desde todos los eslabones de cada cadena productiva; b) Aumentar la sustitución competitiva de importaciones desde el resto del mundo.”*

Como puede observarse, estos ámbitos tienen la explícita intención de vincular actores estatales y sociales para la consecución de objetivos en materia industrial y son concebidos como estratégicos para el desarrollo de la economía del país. Promociándose a los Foros como una herramienta para lograr la accesibilidad de las empresas a los instrumentos de política pública hoy vigentes, se asocia a proponer metas estratégicas e instrumentales a alcanzar, así como a promover, propuestas de acciones a seguir con consistentes fundamentos técnicos. Por otra parte, respecto a la relación con los gobiernos provinciales, en el art. 4° de la norma señalada, se invita a sus representantes a participar activamente en estos Foros.

Según la misma presentación institucional de estas instancias, *“la tarea a encarar no se pretende como una única vía de decisión .y acción desde el Estado, sino antes bien como la sinergia positiva resultante de la interacción y compromiso entre el estado y el sector privado: muchas son las cuestiones a resolver que no necesariamente involucran ingentes recursos fiscales, pero sí acuerdos, normas y acciones desde los sectores público y privado. Con este sentido, se promueve este ámbito como coordinador y facilitador de la tarea conjunta entre los distintos organismos públicos y los sectores privados para que otorgue la suficiente consistencia a las acciones a implementar.”*

A primera vista, parecería que estos Foros tienen el potencial para convertirse en el ámbito a partir del cual construir al menos un esbozo de política industrial donde se identifiquen más claramente los objetivos del conjunto y los roles de cada actor interviniente. Sin embargo, quedan dudas respecto a la capacidad del Estado Nacional, y sobre todo de muchos Estados Provinciales, para imprimirle cierta lógica y complementariedad a estos mecanismos, siendo más bien el sector privado quien fija los temas prioritarios de la agenda. Antes bien, la división por cadenas productivas impacta sobre la fragmentación del sistema, existiendo la posibilidad de llegar a conflictos de intereses entre los diversos Foros y, con ello, obstaculizar el cumplimiento de las políticas acordadas. La ausencia de una instancia articuladora es notoria en este sentido, tanto a nivel intergubernamental como en el vínculo Estado-sector privados⁵².

Como quedó sugerido previamente, es el empresariado quien motoriza las discusiones en el seno de los Foros, mientras que las provincias acompañarían las posiciones adoptadas por los sectores productivos más significativos en sus territorios. Esta situación, sumado a que, por ejemplo en el caso de la Nación y extensible al conjunto de las provincias, no se cuenta con recursos humanos suficientes para poder descifrar el complejo contexto de la inserción industrial en el mercado global y proponer soluciones alternativas, pone en duda las capacidades con las que cuentan los actores estatales para dirigir la política nacional en materia industrial. Según el mismo Ing. Vaena: *“Cada subsecretario viene con su equipo, gente de planta queda muy poca, entonces los lugares se van cubriendo con contratos (..) hay una rotación de gente dentro de la administración que no sólo no tiene el pasado sino que no se lleva nada de acá, apenas pasa. (..) En el año 2000 hubo una baja importante de gente; hubo una baja muy importante, también, en el año 1996, por lo cual muchos de los que actuaron se retiraron”*.

⁵² Pedro Escudero, Subsecretario de Industria, Minería y Actividades Portuarias de Buenos Aires, afirma que los Foros son un instrumento que puede funcionar y que incluso muchas de las buenas relaciones que tiene con otros funcionarios las había generado en ese ámbito, pero que, sin embargo, era mucho más lo que podía conseguir con su iniciativa particular que lo que había conseguido en esos Foros. Entrevista realizada en el mes de agosto 2004.

En materia de promoción del comercio exterior, el escenario difiere en algo del anterior. Puede concebirse que, si bien no existe un marco formal de vinculación, son varias las agencias públicas encargadas de este aspecto que se vinculan con el sector privado y las provincias para incrementar la proporción de producción nacional en el mercado internacional, conformando así un incipiente marco institucional de negociación sub-sectorial.

Son muchos los organismos públicos que cuentan entre sus objetivos y funciones a la promoción de las exportaciones. Se destacan: Subsecretaría de la PYME y desarrollo regional y Comisión Nacional de Comercio Exterior (MECON), Secretaría de Comercio y relaciones económicas Internacionales (MRECyC), Fundación ExportAr (MRECyC y MECON). Sin embargo, al igual de lo que sucede en otras áreas, no se contempla entre éstas un avance claro en la constitución de apropiadas relaciones intergubernamentales. En gran medida, esto se puede explicar, en principio, porque no existirían incentivos para la Nación (ni para el sector privado) de vincularse con las provincias con el fin de fortalecer las relaciones intergubernamentales en esta materia. En el primer caso, porque la Nación parece no estar dispuesta a desprenderse de sus resortes económicos, tal como lo afirmara Carlos Brown al ser consultado al respecto: *“El Estado argentino es por constitución federal y unitario de hecho, siendo un claro ejemplo de ello la ley de coparticipación federal”*⁵³. Por su parte, la vinculación del sector privado con las provincias es en general débil, dado que éstas tienen poco para ofrecer por sí mismas, quedando fundamentalmente en manos del gobierno nacional lo que se puede hacer de modo pro-activo en la materia.

En un sentido similar se expresan Bouzas y Pagnotta (2003) al sostener, por un lado, que “en la práctica no existe un proceso formal deliberativo de elaboración de políticas”, situación reforzada por la ausencia del Congreso y la concentración en el Ejecutivo. Al mismo tiempo, este último se caracteriza por “la superposición de funciones, la competencia entre organismos y la pugna interburocrática”. Así, sostienen los autores, el rasgo saliente del proceso de formulación de políticas vinculadas al comercio exterior es la fragmentación, la inadecuada coordinación y la asignación difusa de responsabilidades. Finalmente, esta fragilidad evidente del marco institucional facilita la acción de lobby apoyada en procedimientos no transparentes y la ausencia general de rutinas.

Asimismo, resulta interesante observar como un caso especial el papel de la Fundación ExportAr, en la medida que se trata de una organización de tipo mixta entre Estado y sociedad, a la vez que se constituye como un marco de vinculaciones entre los diferentes actores involucrados en el área. Dicha Fundación es una entidad sin fines de lucro, constituida para asistir a la comunidad empresarial en sus esfuerzos por comercializar con eficacia sus productos competitivos en el plano internacional, con miras a ampliar y diversificar sus exportaciones. Todo ello se encuentra apoyado por una actividad coordinada con las acciones que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a través de las Embajadas, Consulados y las Secciones Económicas/Comerciales de las diferentes representaciones argentinas en el exterior.

A diferencia de las áreas de salud y educación ya examinadas, no podemos encontrar, en lo que a políticas industriales refiere, algo similar a un “sistema institucionalizado de relaciones intergubernamentales” (más allá de la calidad que pudiese tener ese sistema). Esto es así, simplemente, porque no existe una relación constante entre los actores que deberían darle contenido y dirección. Así, hemos visto que la Nación y las provincias estudiadas llevan a cabo políticas de incentivos a la producción industrial de modo totalmente independiente y, además, en forma desarticulada respecto al conjunto de intervenciones estatales en esta materia.

2.3.3.- *El sector público de la industria en Neuquén*

Si los niveles central y provincial de gobierno expresan un panorama bastante invertebrado en materia industrial, el caso específico de Neuquén presenta un escenario aún mucho más distante a la idea de “una política industrial” consistente. Aún más, según el experto Daniel Vocan, no existiría en la provincia, pese a la normativa vigente, *“nada respecto de un desarrollo más sustentable (...) falta esa visión estratégica de generar políticas de Estado en esa dirección.”*⁵⁴

Al observar el presupuesto provincial por finalidad, sobresale el hecho que durante los años 90 el concepto “Industria” no forma parte de los ítems en los que se desagrega la finalidad “Desarrollo de la

⁵³ Entrevista realizada en julio de 2004 a Carlos Brown, ex Ministro de Producción de la provincia de Buenos Aires durante la década del '90.

⁵⁴ Decano de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Comhaue, entrevista realizada en julio de 2004.

Economía”, en parte expresando el poco interés de las autoridades por fortalecer el perfil industrial de la provincia, confiando más bien en las regalías petroleras y los recursos coparticipables.

A pesar de esto último, no falta, aunque sea meramente a título enunciativo, alguna referencia al tema entre las misiones del Ministerio de Producción y Turismo de la Provincia. Así, entre sus objetivos figuran: “Entender y ejecutar regímenes de promoción y fomento a la producción agropecuaria, industrial, forestal y a las exportaciones en general, en coordinación con los organismos nacionales, provinciales y municipales de su competencia”. En este sentido, y en lo que a industria propiamente se refiere, la normativa establece como una de sus misiones, la elaboración y ejecución de programas de radicación empresarial mediante acciones de difusión y promoción industrial y programas de fortalecimiento de las PyME mediante asistencia financiera y tecnológica, entre otros.

Pese al escaso desarrollo industrial que realmente presenta la provincia, pero en consonancia con las declamaciones plasmadas en las misiones y funciones del mencionado ministerio, Neuquén cuenta con un órgano por fuera de la estructura ministerial denominado Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP), el cual tiene por objeto “prestar asistencia financiera a los proyectos encuadrados en las actividades, sectores económicos y en las zonas declaradas promocionables o elegibles por la legislatura provincial, así como a las actividades complementarias y tareas de apoyo a las mismas”⁵⁵. Según el mismo Vocan, lo que se hizo con la constitución de este organismo fue “transferir los créditos de provincia al IADEP (gobierno), o sea, que lo que antes era un banco oficial con crédito privado, pasó a ser un subsidio estatal”.

2.3.4.- El sector público de la industria en Buenos Aires

Como primer aspecto del análisis del área de industria en esta provincia, debe señalarse la creación en el año 1995 del Ministerio de la Producción (como ministerio aparte del de Asuntos Agrarios), situación que expresa el lugar que ocupa la industria en la problemática territorial bonaerense⁵⁶.

De esta forma, el actor principal en materia industrial en la provincia de Buenos Aires es el Ministerio de Producción a través de la Subsecretaría de Industria, Comercio, Minería y Actividades Portuarias, la cual está a cargo de la planificación, programación y promoción de las actividades industriales, teniendo en cuenta la importancia del fomento de las inversiones en todo el ámbito de la Provincia, en especial aquellas vinculadas con la pequeña y mediana industria. Con el fin de aumentar sus actividades productivas y la inserción de los productos, tanto en el mercado interno como externo en óptimas condiciones competitivas, la normativa promueve la desregulación y agilización de dichas actividades en orden a facilitar su expansión y ampliación.

Como puede observarse a partir de una mirada a las funciones y objetivos establecidos en el Decreto provincial N° 2848/01, no se hace mención en ningún momento a las necesidades de vincularse con la Nación para el logro de tales objetivos. Sin embargo, más allá de la formalidad, y en palabras del ministro de la producción provincial hacia el año 2004, Gustavo Lopetegui, “el gran tema es las relaciones intergubernamentales, en tanto si se quiere hacer una nueva ley de promoción industrial en la provincia, se depende enormemente de lo que pueda hacerse con la Nación y, obviamente, con los municipios”⁵⁷.

En materia de exportaciones, en la Provincia de Buenos Aires es la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación (dependiente del mencionado ministerio) la encargada de establecer las pautas para su desarrollo. La misma se encuentra abocada a asesorar y capacitar a los empresarios para el desarrollo de productos para la exportación y el alineamiento de la empresa a los parámetros de exigencia del comercio exterior.

Por su parte, BAExporta, dependiente de dicha Subsecretaría, es el órgano oficial de la provincia para la promoción de sus exportaciones. Su función es la de asistir, de manera integral, al empresariado bonaerense en el proceso de internacionalización comercial, Según su propia definición institucional,

⁵⁵ Para dar cumplimiento al objeto del IADEP, el Directorio podrá acordar líneas de crédito que habiliten al agente financiero que en cada caso se determine para su otorgamiento en la forma, condiciones, plazo y modalidades que el Directorio establezca. Podrá también acordar subsidios, quedando facultado para establecer reembolsos parciales. Del mismo modo podrá extender avales y garantías, así como financiar aportes de capital a empresas o sociedades comerciales y, en general, recurrir a cualquier mecanismo de financiamiento de inversiones productivas.

⁵⁶ En 1995 mediante la Ley N° 11.737 la cartera de producción se escinde del Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción, conformándose el entonces Ministerio de Producción y Empleo. Posteriormente, mediante la Ley de Ministerios N° 12.928 del 2002 vuelven a unirse y es a principios del 2004 que adquieren su actual denominación e independencia.

⁵⁷ Entrevista realizada a Gustavo Lopetegui, Ministro de Producción de la Provincia de Buenos Aires en agosto de 2004.

*“BAExporta está focalizado a lograr la internacionalización de las empresas bonaerenses a través de instrumentos especialmente diseñados para cada caso, diseñando “un traje a medida” para las necesidades de cada empresa”*⁵⁸.

En este campo específico, nuevamente, la tarea de elevación de la capacidad exportadora de la producción bonaerense parecería ser, formalmente, un asunto de exclusiva competencia provincial. Retomando a Bouzas y Pagnotta (2003), es la fragmentación, en este caso de la relación Nación-provincia, una característica central de esta política pública. Si bien, tal como lo expresara el propio Lopetegui, el desarrollo de la producción bonaerense, sea orientado al mercado interno o externo, precisa indudablemente de un marco macroeconómico favorable cuya configuración es competencia exclusiva del Gobierno Nacional.

2.3.5: Un ejemplo de relaciones intergubernamentales en el sector: el comercio exterior

Resulta sumamente difícil identificar, a nivel de intervenciones programáticas concretas, el tipo de relaciones intergubernamentales predominante en esta área, más aún cuando se buscan explorar ejemplos que abarquen el conjunto de la relación sectorial entre el nivel central y las 24 jurisdicciones subnacionales. A diferencia de lo que sucede en otras áreas de gestión pública, en el tema industrial los interlocutores no son todas las provincias, sino que sólo se involucran aquéllas cuyos sectores industriales están involucrados en las medidas a ser tomadas. Así, por caso, las políticas de protección al sector automotriz tuvieron como interlocutores provinciales principalmente a Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe, quedando las demás casi al margen de las discusiones y toma de decisiones respectivas⁵⁹.

En un intento por ejemplificar el tipo de relaciones intergubernamentales vigente en materia de política industrial, describiremos el caso de la política de fomento a las exportaciones, en la medida que la naturaleza de su objeto nos permite suponer que todas las provincias, aunque con diferente intensidad, pueden constituirse, en algún momento, en interlocutores del Gobierno Nacional a estos efectos⁶⁰.

Tal como sostuvo Carlos Brown al ser consultado respecto de la promoción del comercio exterior, *“los resortes de la macroeconomía (impuestos nacionales, aranceles, política externa, el sistema financiero) son instrumentos que maneja la Nación y sobre los cuales las provincias no tienen ningún tipo de incidencia”*⁶¹. En este contexto, las provincias no cuentan con los mismos mecanismos de promoción de las exportaciones con los que cuenta la Nación.

Entre los mecanismos que actualmente implementa el nivel central, pueden resaltarse los siguientes: el financiamiento del I.V.A., la Admisión temporaria, Exportación de Plantas Llave en Mano, Reintegros a la Exportación, Draw-Back, Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), Sistema Global de Preferencias Comerciales - SGPC-, Importación de bienes para Grandes Proyectos de Inversión, Importación de Líneas de Producción Usadas, Compañías de Comercialización Internacional (Tradings) y Consorcios de Exportación⁶². Es interesante resaltar que ninguno de dichos mecanismos contempla para su implementación la necesidad de una estrecha vinculación entre los actores estatales de nivel nacional y subnacional, no existiendo, por ende, incentivos para el gobierno central (ni para el sector privado) para vincularse con las provincias y proceder, así, a fortalecer las relaciones entre niveles de gobierno.

Por su parte, la incapacidad política y financiera de las provincias para relacionarse y participar junto con la Nación en la confección de lo que podría denominarse una “política exportadora federal”, repercute

⁵⁸ “Para aumentar la penetración en nuevos mercados de las empresas que ya están exportando, BAExporta ofrece una combinación de instrumentos tradicionales de comercio exterior como:

- Asesoramiento integral por producto y mercado;
- Misiones Comerciales;
- Participación en ferias y exposiciones internacionales;
- Confección de perfiles de mercado y análisis sectoriales.
- Utilización del sitio web BAExporta como portal efectivo de generación de negocios, a través de la divulgación internacional de la oferta exportable actual y potencial de la Provincia y de una continua difusión de información a los usuarios de la Web;

Generación de otros instrumentos novedosos de promoción de exportaciones.”

⁵⁹ Ver Entrevista al Ing. Vaena, realizada en el mes de junio del 2004.

⁶⁰ Cabe aclarar que, si bien estas medidas no se circunscriben exclusivamente al sector industrial, en tanto incentivos a la producción en general pueden ser consideradas a los efectos de la presente investigación.

⁶¹ Entrevista con Carlos Brown, Presidente de la Comisión de Industria de la Cámara de Diputados de la Nación, agosto 2004.

⁶² Para más información ver www.mecon.gov.ar

negativamente en la posibilidad de lograr un desarrollo más armónico entre las diferentes regiones en lo que a exportaciones se refiere.

Dichas incapacidades políticas provinciales se ven reforzadas por el modo en que se plantean sus intervenciones en la materia las agencias estatales (en sus diversos niveles jurisdiccionales), en tanto el mismo es más de tipo pasivo que activo. Estos organismos funcionan por lo general sólo a manera de “ventanilla administrativa” tratando de brindar la colaboración demandada. Así, gran parte de las políticas exportadoras dependen de la iniciativa privada, quedando en manos del Estado un mero rol de facilitador a partir de que actores del mercado soliciten puntualmente su ayuda.

Si bien, como hemos señalado previamente, podemos dar cuenta de una institucionalidad importante en el área de comercio exterior, la misma no favorece necesariamente la construcción de capacidades estatales ni en la Nación ni mucho menos en las provincias. Los vínculos fundamentales con el sector privado no tienen como contrapartida ámbitos estatales con intereses claros en la política exportadora, por lo cual los resultados de dichas relaciones son, en el mejor de los casos, aprovechados por los privados en detrimento de la necesidad de entender la producción en general, y la industria en particular, como un problema de tipo federal que requiere lograr cierto equilibrio en el desarrollo industrial de las diferentes regiones del país.

Como fue observado, es el nivel nacional el que guarda para sí la casi exclusividad de las responsabilidades en la materia. Sin embargo, esto nada nos dice respecto de la eficiencia y capacidad con que cuenta el gobierno central en la materia. Corresponde así diferenciar el tipo de relaciones predominantes con los resultados esperables. En este sentido, la debilidad del entramado institucional en el cual se vinculan los diferentes actores estatales lleva a que las políticas encaradas no se sustenten en la cooperación y la concertación necesaria para la racionalización de los recursos y esfuerzos, resultando de ello políticas poco eficientes para la resolución de los problemas de carácter público en materia industrial.

3.- RASGOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO FEDERAL

3.1.- *Notas generales en torno a las dificultades de la interjurisdiccionalidad estatal en la Argentina*

En los `90, la descentralización se impuso como idea-fuerza, siendo acompañada del intencionado diagnóstico acerca de un Estado central sobredimensionado y sobrepasado en sus funciones. Sin duda, este cambio trajo aparejada la transformación de las relaciones entre las diferentes instancias de gobierno y así las modificaciones en la división funcional de tareas, lo cual condujo a nuevos problemas y a una creciente complejidad de las gestiones públicas sectoriales.

Es en este sentido que el presente trabajo se ha centrado sobre las dos áreas de políticas que resultaron protagonistas principales de dicho proceso recién señalado, los casos de la educación pública y la salud pública. La primera, como continuidad de un proceso que se inició en la década del '70 con la transferencia de la educación primaria a las jurisdicciones provinciales. La segunda, como parte de un proceso más gradual que encuentra antecedentes incluso en la década del '50.

Pero así como estas dos áreas son quizá las de mayor riqueza para analizar el entramado institucional resultante de un proceso de transformación administrativa y política en “clave federal” que lleva más de una década, por otro lado entendimos necesario también centrar el análisis en un área de política pública en la cual su contenido y trayectoria son potencialmente muy relevantes a efectos de contar con un modelo de desarrollo económico que promueva las bases materiales para la inclusión social: es este el caso de las políticas industriales. Mayormente asociadas a beneficios de tipo impositivos (aunque no debe caerse en un reduccionismo de tal tipo), la no descentralizada función del Estado Nacional en materia de cobro de la mayor parte de las tasas impositivas muestra un cuadro sustancialmente distinto al de las políticas sociales antes mencionadas. Al mismo tiempo, así como el Estado nacional, por cuestiones fundamentalmente de índole fiscal, decidió profundizar la descentralización de la salud y la educación, el paradigma pro-mercado ofició como freno al desarrollo de políticas industriales promovidas por el Estado, tanto a nivel nacional como provincial⁶³.

Consolidada esta caracterización, es momento de pasar a realizar algunas consideraciones generales acerca de las relaciones intergubernamentales en la Argentina, así como respecto a los marcos institucionales en que éstas tienen lugar, y de las capacidades de las instancias estatales que intervienen en este juego político de ciertas políticas públicas estratégicas.

⁶³ Puede señalarse como un excepción el caso de la industria automotriz (Kosacoff, 1993)

Una de las complicaciones habituales que puede generar la descentralización consiste en el aumento de las disparidades regionales y locales en la producción de bienes y servicios públicos. En ese sentido, cobra fuerza la necesidad de fortalecer el papel del Estado central para establecer medidas correctivas, de forma tal de aplicar políticas de refuerzo, desarrollar acciones que permitan elevar las capacidades de gestión así como establecer mecanismos de financiación adicionales. En esta línea argumental, la ausencia y/o debilidad del Estado a nivel central parece dejar un margen demasiado amplio a los vaivenes políticos, fomentando los intereses localistas por encima de la lógica de reequilibrio territorial.

La reconfiguración del entramado institucional que “gobierna” la relación Nación-Provincias, que tuvo a partir de ciertas decisiones tomadas en los años '90 un motor de cambio importante, no sólo estuvo signada por la descentralización sino además por la convicción de que el Estado central era parte del problema. En ese sentido, se potenciaron las disparidades interprovinciales de acuerdo a los recursos con que contaban y cuentan las diferentes instancias jurisdiccionales.

Si la descentralización se convirtió en una idea-fuerza dominante en los últimos años, en contraposición al centralismo que predominó durante décadas por encima de las históricas características formalmente federales del Estado argentino, otro elemento relevante está vinculado a la forma que asumieron recientemente las relaciones intergubernamentales en las diferentes áreas de políticas públicas estratégicas.

Al mismo tiempo, si los cambios que tuvieron lugar durante los '90 significan que los aspectos federales del sistema institucional argentino se potenciaron con una marcada heterogeneidad según las áreas de política pública que se trate, es necesario entonces detenerse a repensar las relaciones entre las diferentes jurisdicciones que operan en cada una de las arenas de intervención estatal. En ese sentido, dos aspectos centrales a tener en cuenta son: a) las instituciones que median dichas relaciones; y b) las capacidades administrativas y políticas de las instancias estatales que participan de este ámbito.

Es evidente que la calidad y resultados de las políticas públicas exceden a las cuestiones vinculadas a la relación entre diferentes instancias gubernamentales así como a la capacidad con que las mismas cuentan. Sin embargo estos dos aspectos funcionan como condición necesaria de políticas públicas exitosas, cuando un Estado Nación adopta como régimen el federalismo y al mismo tiempo descentraliza la provisión de determinados servicios públicos, en particular los sociales.

En lo que constituye un punto central de este argumento, la baja calidad de las instituciones y la baja capacidad de los Estados son parte sustancial de los problemas que afectan las relaciones intergubernamentales en la Argentina. Son múltiples los diagnósticos que pregonan que gran parte de las dificultades fundamentales del país están vinculadas a la baja calidad de sus instituciones. Sin dudas, un punto importante que surge al analizar las instituciones argentinas está asociado a la marcada tendencia a no cumplir las normas o reglas formales. A diferencia de lo que ocurre en los países con mayores niveles de desarrollo, éstas tienen en la Argentina mucho menos fuerza para guiar la conducta política de los actores (Weyland, 2002).

Tomando en cuenta esta perspectiva, merece destacarse el particularismo de las reglas que dan cuerpo tanto a dichas relaciones como a los espacios en que los juegos políticos se desenvuelven. En el caso de nuestra investigación, cada una de las tres áreas analizadas presentó un entramado institucional diferente al resto, diferencias que no están exclusivamente asociadas al tipo de bien o servicio que está en juego sino también a las especificidades de la economía política de cada sector, con sus propias reglas y jugadores, legados y trayectorias.

Con esta referencia como marco, podemos constituir un *continuum* que va desde ausencia de espacios formales de articulación, interjurisdiccional y de una legislación que regule y fije los objetivos generales del sector, tal e] caso de la política industrial, hasta espacios que están contemplados en las leyes que funcionan como marco regulatorio en determinadas políticas públicas, como la educación. En ese sentido, los problemas parecen ser de dos órdenes. Uno, cuando directamente hay ausencia de institucionalidad. Dos, y para los casos que si existe, respecto de la calidad de la misma.

El caso de la salud pública constituiría un punto intermedio. No existe un marco regulatorio unificado que la contemple, al mismo tiempo que los espacios de articulación son creaciones por decreto del Poder Ejecutivo nacional. En la misma línea, los acuerdos alcanzados en el marco del COFESA no son contemplados por las instituciones legislativas, lo cual fomenta la debilidad de las reglas de juego sectorial. Seguimos también a Weyland (2002) en este punto, cuando sostiene que en América Latina (y Argentina no es una excepción) el Congreso tiene una posición secundaria en la hechura de las políticas públicas. No obstante, el caso de la educación pública aquí analizada representa un ejemplo de mayor protagonismo del Congreso en la materia, particularmente al momento de plasmar la descentralización y el marco normativo correspondiente.

Cuando lo que prima es la ausencia de instituciones formales -tal el caso del área de política pública ligada a la industria- entonces, pasa a ocupar un rol central la informalidad, fundamentalmente sostenida en dos cuestiones: por un lado, en las relaciones interpersonales a nivel de los funcionarios políticos; por el otro, en la fortaleza dula jurisdicción de pertenencia⁶⁴. En segundo lugar, pero no por ello menos importante, esta situación suele reforzar las relaciones de poder a favor de los jugadores del mercado, derivando en instancias estatales débiles que se comportan así de manera reactiva a sus demandas, más allá de la legitimidad de las mismas.

La baja calidad institucional, que siempre acarrea el peligro de caer en prácticas patrimonialistas, conduce a incorporar en estas reflexiones la cuestión de las capacidades administrativas con que cuentan las instancias subnacionales para prestar determinados servicios públicos que antes eran responsabilidad del Estado Nacional.

En este aspecto, lo primero que resalta es la ausencia de políticas desde el Estado central para minimizar los impactos del proceso de descentralización hacia agencias provinciales que denotaban un alto grado de deterioro en términos organizacionales. Esta situación se ve reforzada por la falta de políticas específicas y consistentes destinadas a hacer frente a la heterogeneidad que presentaba el escenario en las diferentes provincias, en lo que refiere ya no sólo a los aspectos organizacionales, sino también a la situación social y política. Al mismo tiempo, desde las provincias la respuesta fue un excesivo hincapié en las cuestiones vinculadas al financiamiento para la prestación de los nuevos servicios (Cao, 2003:9-14). Esta cuestión reforzó las desigualdades ya existentes, profundizando la crítica situación en que se encontraban las provincias con menores niveles de desarrollo⁶⁵.

De esta forma, los diversos modos de construcción de las relaciones intergubernamentales según las diversas áreas de políticas habrían de tener impactos diferentes sobre las capacidades estatales que, como ya hemos remarcado, son de por sí sumamente desiguales. Al mismo tiempo, dichas capacidades deben ser entendidas no sólo como aquellas con las que cuentan las provincias y la Nación para hacer frente a los problemas identificados, sino, más bien, en tanto capacidades del Estado en sentido amplio. Así, el plexo de relaciones que se establecen entre las diferentes jurisdicciones da cuenta del modo en que la sociedad se estructura para resolver aquellas cuestiones que considera prioritarias. Cuanto más intensas y cooperativas son éstas, es de esperar que los recursos y la “inteligencia” social con la que se cuenta sea superior y, así, mayores las posibilidades de resolver las problemáticas a favor de los intereses mayoritarios de la sociedad. Claro está, el escenario opuesto, y su gradiente, también representan situaciones posibles.

3.2.- *¿Quién hace qué en la división de tareas estatales? Una observación a partir de los sectores analizados*

Como hemos señalado previamente, el proceso de descentralización sectorial reconfigura los marcos institucionales vigentes hasta los años “80, particularmente en ciertas áreas de políticas públicas. Por ende, un desafío importante está asociado a la necesidad de identificar cuáles deberían ser los nuevos roles y capacidades del Estado en sectores estratégicos de gestión pública, desde el prisma de las relaciones entre niveles de gobierno.

A partir del análisis de los sectores seleccionados y del modo en que en torno a los mismos se articularon las relaciones entre el Estado nacional y dos provincias en particular, podemos afirmar que el federalismo argentino presenta un entramado institucional (formal e informal) altamente complejo, que afecta la capacidad estatal en sus diversas jurisdicciones y espacios interjurisdiccionales. Esto requiere, por supuesto, explicitar una salvedad metodológica básica, en el sentido de que no hemos analizado el universo de las 24 instancias subnacionales ni el conjunto de políticas públicas fundamentales.

Desde una perspectiva institucional, la capacidad estatal expresará, asociada a los diversos diseños de las reglas de juego que afectan las relaciones intergubernamentales, el resultado de la interacción de múltiples actores y grupos que pugnan por influir en la distribución de recursos escasos. En todos los casos, pero más aún en aquellas políticas públicas estratégicas que implican o pueden implicar algún aspecto de relaciones intergubernamentales, resultan de suma importancia los elementos administrativos y políticos

⁶⁴ Respecto a este último punto, lo que también se desprende de los análisis realizados es que cuando la instancia jurisdiccional inferior cuenta con recursos financieros, su relación con el Gobierno central es por razones obvias menos relevante.

⁶⁵ La educación podría ser una excepción en este aspecto, si bien es cuestionable la eficiencia que han tenido las políticas de asistencia técnica en dicha área.

combinados de modo complejo⁶⁶. Puede señalarse, por ende, que las capacidades estatales remiten a la compleja combinación de capacidades administrativas y políticas, la cual puede ser “leída” a través del tipo de resolución que se logre de aquellos problemas públicos fundamentales, asociados por ejemplo al desarrollo económico y la inclusión social, así como a los impactos de estas cuestiones en la legitimidad política (Repetto, 2004).

Tal como quedó planteado en la perspectiva sectorial antes presentada, es posible identificar diferentes tipos de vinculaciones entre niveles de gobierno según el área de política pública que se trate. En este sentido, resulta conveniente retomar la tipología de relaciones intergubernamentales resaltada por Jordana (2001).

En un intento de vincular las capacidades estatales con los diferentes tipos de relaciones entre niveles de gobierno, podemos decir que las primeras no presuponen *per se* que estas capacidades existan, sino que es su combinatoria con otros factores socioeconómicos y políticos propios de un sistema federal los que repercuten sobre las mismas. En este sentido, un primer elemento a tener en cuenta tiene que ver con las diferencias de poder a la hora de la negociación de políticas públicas estratégicas.

En el caso particular de la Argentina, donde predominan fuertes desigualdades regionales, en las áreas de política como salud y educación las diferencias de poder entre los actores estatales involucrados logran ser parcialmente relativizadas fruto del tipo y grado de institucionalidad vigente. El carácter de *pluralismo institucional* que opera en ambos sectores, sumado a la existencia de marcos formales de negociación con un funcionamiento más o menos estable, permite que las diversas jurisdicciones tengan cierta capacidad para introducir sus intereses en la fijación de prioridades y en las políticas a seguir. De este modo, no sólo las provincias logran incorporar sus objetivos y, por ende, elevar sus capacidades políticas, sino que también es el Estado Nacional quien potencialmente puede comprometer a las jurisdicciones subnacionales en la puesta en marcha real de las decisiones adoptadas, principalmente en el seno de los espacios de articulación entre niveles de gobierno⁶⁷.

En el caso de la intervención estatal en materia de industria, donde predomina el monopolio institucional, la capacidad política con la que cuentan las instituciones subnacionales es, en general, baja, y, al no existir, por ejemplo, instancias interjurisdiccionales en las que se puedan negociar los intereses de los diferentes niveles de gobierno, las mismas quedan relegadas al momento de definir los problemas y proponer soluciones alternativas. Esto, sumado a los bajos recursos financieros y técnico burocráticos de muchas jurisdicciones subnacionales, impide que en general puedan tener un rol protagónico a la hora de dar respuesta a los “problemas del perfil industrial del país”⁶⁸.

Observemos con mayor detalle cada sector. Las características del sector educativo argentino permiten observar la existencia de un “sistema”, en un sentido más o menos amplio del término. Esto es así por dos motivos fundamentales: en primer lugar, porque cuenta con una ley marco que establece claramente las responsabilidades que le competen tanto al Estado Nacional como a sus pares provinciales: en segundo término, la misma ley fortalece al Consejo Federal de Cultura y Educación como el ámbito formal de relación intergubernamental, lo cual ha implicado “una ruptura fundamental respecto de su anterior configuración transformándose como un espacio central de legitimación de las acciones de implementación de esta normativa” (Nosiglia *et al.*, 2000:9). Al mismo tiempo, puede observarse cómo las normativas provinciales en las que se plasman las misiones y funciones de los organismos encargados de la educación, reconocen la necesidad de relacionarse de modo estrecho con la Nación en lo que concierne a concertar acciones educativas de carácter federal.

Este escenario sectorial conduce a afirmar que el modo de intervención sobre los temas educativos responde a una lógica de interpretación federal, involucrándose en las decisiones todas las jurisdicciones provinciales, en cuyas manos recae la responsabilidad de la implementación de una amplia variedad de cuestiones. Esto permite atender a los problemas de educación en tanto comunes a todos los actores involucrados, pero sin perder de vista las particularidades que presentan en cada provincia.

⁶⁶ El modo en que administración y política se retroalimentan es un tema clásico de los estudios del Estado y sus vínculos con la sociedad. Para una panorámica en ese sentido, cfr.. Oszlak (1984) y Peters (1999).

⁶⁷ Aunque, claro está, el tratamiento legislativo de los acuerdos en el caso del área educativa fortalece aún más dicho compromiso.

⁶⁸ En este sentido, mientras Buenos Aires, en virtud de su importancia relativa en la producción industrial nacional, posee una capacidad de negociación lo suficientemente significativa como para incidir en la política nacional, Neuquén no sólo no cuenta con las mismas posibilidades dada su intrascendente estructura industrial, sino que, además, pareciera no tener la voluntad de desarrollarse en la materia y, por ende, de tener un lugar preponderante en una potencial mesa de negociación.

Aunque está claro que el entramado de reglas de juego en esta área es efectivamente del tipo “pluralismo institucional”, no debemos perder de vista que aquí, al igual que en el resto de las áreas estudiadas, el análisis de cada caso muestra matices que conviene resaltar, como por ejemplo la provincia de Neuquén. Al respecto, vale remarcar que si bien esta provincia no ha firmado la Ley Federal de Educación, hemos visto que parte de los roles y responsabilidades que implicaba aquella norma fue introducida en la provincia, ya sea como consecuencia del proceso de transferencia de establecimientos educativos, ya sea a través de mecanismos informales.

Sintéticamente, la institucionalidad educativa vigente redundante en que las jurisdicciones provinciales eleven, seguramente de modo desigual, sus capacidades políticas y técnico-administrativas con las que hacer frente a las nuevas responsabilidades que implicó la descentralización sectorial. Por su parte, las capacidades políticas de la Nación en relación con las provincias se han redefinido, en tanto y en cuanto aquélla no puede unilateralmente definir las prioridades ni las acciones a seguir. Sin embargo, al constituirse en un “ministerio sin escuelas”, su mayor preeminencia en materia técnica le permitió convertirse en el rector del sector educativo en su conjunto y cumplir con su misión fundamental: la articulación del sistema en una dirección estratégica. Esta afirmación nada sugiere de modo taxativo respecto a la eficiencia y eficacia con la que cumple este rol.

En lo que se refiere al área de política de salud, pueden observarse aspectos que la asimilan a la realidad educativa y al mismo tiempo la distinguen de la situación del área de industria, diferencias que se sustentan, en gran medida, en el tipo de relaciones intergubernamentales predominante en el sector.

La profunda crisis institucional, política y socioeconómica en la que la Argentina se vio sumergida a finales del 2001, al mismo tiempo que mermó los recursos presupuestarios, elevó la cantidad y complejidad de demandas sanitarias a atender. En dicho contexto, aunque es prematuro realizar evaluaciones profundas y plenamente fundadas, se avanzó en respuestas políticas con tinte federal. Una de ellas supuso la profundización de la identificación del COFESA por parte de sus integrantes, como el ámbito propicio para la construcción de las políticas del área. Esto, en sí mismo, ya supone un avance hacia la lenta y compleja construcción de un sistema federal de salud, sobre todo considerando los antecedentes de fragmentación del sector, lo cual ha afectado en mayor o menor medida las relaciones intergubernamentales en el campo de la salud pública.

Esta situación fue configurando un escenario caracterizado como de “pluralismo institucional”, dado que tanto el Estado nacional como las provincias se reservan importantes grados de decisión a la hora de negociar las políticas del área. De este modo, las provincias vieron elevadas sus capacidades políticas en la medida que la institucionalidad vigente les permite tener influencia significativa en la negociación, mientras que, por otro lado, la Nación puede cumplir el objetivo de avanzar en la construcción de políticas en sentido federal a partir de la incorporación de los intereses de las jurisdicciones provinciales en las acciones estratégicas del sector.

Sin duda, queda aún pendiente el tema central vinculado al status que tienen las reglas que gobiernan las políticas del área, así como el valor que los actores involucrados le asignan a las mismas. En este sentido, cabe destacar que, en general, los acuerdos a los que se llega en el marco del COFESA quedan más bien en el plano de la voluntad política de los actores que intervienen en el mismo. Es decir, generalmente no se plasman en leyes nacionales, y menos aún en la ratificación mediante trámite legislativo por parte de las instancias provinciales. Aunque es claro que las políticas públicas no siempre requieran de leyes que las avalen, sí es evidente que la ausencia de un respaldo legal de alto rango genera condiciones propicias para la volatilidad de las prioridades y el deterioro de las capacidades de gestión.

En el caso del sector estatal relacionado con la problemática industrial, el escenario argentino presenta instancias públicas haciendo lo que “pueden”, multiplicando esfuerzos y cediendo gran parte de la iniciativa al sector privado. Las relaciones existentes entre los actores no parecieran conducir a un escenario de articulación virtuosa entre capacidad estatal y fortalecimiento del federalismo en la materia. El panorama se complejiza aún más si advertimos que los privados también encuentran dificultades para transformarse, por sí solos, en el motor del desarrollo industrial. Los cambios en la estructura socio-económico impactaron también en ellos, afectando sus incentivos para coordinar esfuerzos en pos de revitalizar el perfil industrial del país.

La virtual desintegración del COFI es una muestra de las dificultades para la articulación de políticas en este sector que involucre positivamente a diferentes jurisdicciones estatales. Por otro lado, la disparidad de recursos entre niveles de gobierno es aquí sin dudas más notoria que en ningún otro ámbito de la gestión pública. El nivel central define la política económica, elemento central para pensar en el desarrollo industrial, al mismo tiempo que controla en una medida importante el nivel de tributación que tendrán los distintos sectores.

Una síntesis intersectorial: El creciente papel del COFESA y la consolidación del CFCyE como ámbitos apropiados para fijar reglas y prioridades sectoriales en el marco de relaciones intergubernamentales en las áreas de su competencia, pueden explicarse en medida importante por los propios temas a ser tratados. A diferencia del desarrollo industrial, la salud y la educación tienen status constitucional y, como tal, una influencia (al menos simbólica) sobre los actores públicos mucho mayor que el primero. Sobre esta base, tempranamente se identificó a la salud y educación como problemas de tipo federal, y, como tal, de resolución entre las distintas jurisdicciones. Si en principio se identificó como un modo de resolución de tales problemáticas la intervención directa del Estado Nacional, posteriormente procesos de descentralización y transferencias mediante (a través de pactos y leyes nacionales) enmarcaron las tareas que le correspondería a cada actor en el nuevo espacio post-reformas estructurales de los años '90. En un escenario signado por las limitaciones económicas, los Estados Provinciales y la Nación identificaron en estos Consejos el mecanismo más conveniente a partir del cual avanzar en las políticas que mejor se adaptasen a las nuevas funciones establecidas por las transformaciones descentralizadoras.

De este modo, en Educación y, en menor medida, en Salud, es posible detectar una concepción y división de tareas más o menos clara de las responsabilidades de cada jurisdicción en tales materias, conduciéndose por ende a "respuestas federales" a los problemas sociales en cuestión. Allí, el margen de acción de cada actor está más o menos claramente identificado por normas y/o pactos de carácter interjurisdiccional, fruto del entendimiento compartido de que la salud y la educación constituyen cuestiones federales y, por ende, requieren ser atendidos por múltiples actores estatales ubicados en diferentes niveles de gobierno.

Puede afirmarse que, aunque con diferencias de grado, estas normas y marcos formales de negociación no sólo permiten a las partes comprometerse a convenir las políticas a ser encaradas sino, también, ayudan a crear el espacio de encuentro de los diferentes actores para permitir establecer relaciones informales que refuerzan a las del primer tipo. Así, de la descripción de programas y acciones concretos, pudo observarse que en estas áreas la toma de decisiones no se realiza de manera unilateral, teniendo las provincias una importancia creciente a la hora de formular, diseñar y, obviamente, implementar las medidas adoptadas en espacios interjurisdiccionales.

En cambio, en el campo de la política industrial no existe (por lo menos a nivel normativo) una concepción similar a la de las áreas sociales. Se ha identificado muchas veces este problema como expresión de los cambios en la estructura económica que llevaron a poner en duda la importancia de la industria en un país en claro retroceso en la materia. En este contexto, no existe una clara división de las tareas de cada jurisdicción estatal, redundando en políticas de baja capacidad de respuesta y, en algunos casos, de contraposición y duplicación de esfuerzos.

La casi ausencia de marcos institucionales de encuentro entre los diferentes actores estatales conlleva a encarar medidas sin la participación de las provincias. Esta situación explica en gran medida que las acciones impulsadas por las diferentes jurisdicciones se superpongan sin eficientizar el uso de los siempre escasos recursos disponibles y sin poder abordar la problemática desde una perspectiva federal que incorpore los diferentes intereses provinciales en juego. La ausencia de marcos formales de negociación da lugar entonces a la preeminencia de relaciones informales sostenidas sobre la base de la fuerza relativa de cada provincia. Así, las jurisdicciones subnacionales cuyas economías inciden en mayor medida en la economía nacional –tómese por caso la provincia de Buenos Aires– cuentan con mayores posibilidades de ser "escuchadas" por la Nación que aquellas cuya importancia relativa en la materia sea menor.

Plantaremos a continuación lo que interpretamos como el conjunto de problemas centrales en la relación Nación-Provincias desde una óptica del fortalecimiento de la capacidad estatal en perspectiva federal, los cuales ofician como obstáculos para definir y llevar adelante las políticas públicas consideradas estratégicas para un desarrollo sustentable de la Argentina desde una perspectiva federal. Enfrentar estas problemáticas no garantiza *per se* encontrar la senda del crecimiento y la equidad, pero sí se presenta como una condición necesaria para comenzar a recorrer ese camino, en el marco de un sistema federal que se vaya relegitimando en el camino.

4.- EL DESAFÍO DE FORTALECER EL ESTADO FEDERAL ARGENTINO: PROBLEMAS FUNDAMENTALES A ENFRENTAR

Los aspectos que se detallan a continuación parecen estar afectando el tránsito hacia una mejor articulación del Estado federal en la Argentina. Aunque desde el plano académico pudiese constituir una agenda de investigación, el objetivo de este punteo está más asociado a indicar áreas, ámbitos o aspectos donde se requieren cambios, en general de índole institucional. Por ende, se trata de una agenda para ser

dialogada con los tomadores de decisiones públicas, otros actores relevantes y la ciudadanía en general. En este sentido, también conviene aclarar que no se trata de propuestas de reformas concretas, sino de líneas a explorar tomando en cuenta las condiciones de factibilidad que las pudiesen hacer posibles.

Tal lo adelantado, los casos provinciales abordados, así como las tres áreas de políticas públicas estratégicas analizadas, no agotan por supuesto el universo federal de lo estatal en la Argentina. Por esta razón, y considerando que en esta parte del trabajo nos proponemos ir más allá de las enseñanzas específicas que nos sugieren los casos y las políticas exploradas, intentamos aquí dar cuenta de fenómenos más generales, asociados estrechamente al vínculo entre relaciones intergubernamentales y capacidades estatales.

A) Informalidad y patrimonialismo del sistema político

Este aspecto refiere a dos características centrales de la institucionalidad pública de la Argentina. La primera, como propia de las dificultades que caracterizan a la institucionalidad formal. La segunda, como aspecto central de los rasgos del sistema político, situación que se profundiza notablemente en determinadas provincias. Una gran dificultad para avanzar en los cambios necesarios en relación con estos aspectos tiene que ver con la intertemporalidad, en tanto su transformación para mejor remite a impactos y resultados en el largo plazo y, por ende, genera escasos incentivos a la propia clase política para llevar adelante los cambios requeridos. Al mismo tiempo, el predominio negativo de reglas informales y las prácticas de tipo patrimonial, muy exacerbadas en ciertas jurisdicciones subnacionales del país, están fuertemente asociados a rasgos perversos de la cultura política, donde los procedimientos democráticos y la negociación política racional no parecen tener cabida.

Dos elementos que podrían colaborar en este sentido son, por un lado, crear condiciones para mayores y más efectivos niveles de control y participación por parte de la ciudadanía y, por el otro, avanzar en determinadas reformas de las reglas del juego, de modo tal que las mismas incentiven comportamientos con visión de mediano plazo por parte de los actores estratégicos, incluyendo al sector privado, los sindicatos, los Rimadores de opinión y, por supuesto, a los propios partidos políticos,

B) Desigualdades en los niveles de desarrollo alcanzados por las distintas provincias

Sin duda, una de las tensiones centrales que recorren el federalismo argentino está vinculada a la desigualdad territorial. Al mismo tiempo, esta situación adquiere nuevos matices en tiempos de mercados abiertos, lo cual genera muy disímiles inserciones de las economías subnacionales y regionales en la economía global, más allá de coyunturas favorables ligadas al tipo de cambio o circunstancias semejantes.

En ese plano, el esbozo de propuesta de acción pasa por dos cuestiones centrales. Por un lado, resulta un desafío de carácter estratégico lograr que el Estado central realmente diseñe e implemente políticas de compensación sistémica (y no aisladas) de las desigualdades, tanto sociales como territoriales. Se requiere que las mismas sean de largo plazo, es decir más allá de los programas focalizados de compensación puntuales y de corto alcance temporal, y que tomen en consideración el nivel de desarrollo en que se encuentran las diferentes regiones del país. La reconversión productiva, cuyo objetivo primordial debería ser favorecer la inserción en el comercio internacional de las regiones más atrasadas, emerge así como un camino estratégico a seguir, mas no el único.

En ese sentido, es preciso que en el diseño de estas líneas de acción de largo plazo se involucren las diferentes provincias, a efectos de dar cuenta de los aspectos específicos de cada una de ellas, correspondiendo al Estado nacional liderar una reconstrucción incluyente del federalismo, tomando en cuenta la dinámica económica internacional. Significa, entonces, que deben explorarse creativamente formas y espacios de articulación de intereses que vayan más allá de los propios espacios de carácter sectorial. ¿Será acaso que el Poder Legislativo tiene tareas pendientes en la materia?

Un segundo punto, más polémico, está vinculado a la creación de regiones. Sin que esto se asocie a cuestiones vinculadas al gasto de la política, es preciso plantear el debate en sus justas coordenadas. Es innegable que la desigualdad en la Argentina está más asociada a lo regional que a lo provincial. En ese sentido, es preciso avanzar hacia soluciones integradas que den cuenta de aspectos tan importantes como las identidades locales pero que también, y a modo de ejemplo, promuevan el desarrollo de la infraestructura necesaria para integrarse a los mercados globales. Esto no sólo potenciaría las capacidades de regiones hoy atrasadas, sino que también evitaría la fragmentación territorial y socio-espacial que hoy está tan presente y que profundiza las inequidades sociales.

C) Heterogeneidad en los marcos institucionales que establecen las modalidades que asume la relación Nación-Provincias

A primera vista, los Consejos Federales parecen una interesante forma de articulación en el caso de áreas de políticas en las que el Estado central y las provincias comparten responsabilidades. Sin embargo, estas instancias se encuentran respaldadas por normativas de diversos rangos, al mismo tiempo que presentan diferentes grados de actividad.

Emerge entonces la necesidad de construir marcos normativos del máximo nivel que den cuenta de la existencia de los Consejos Federales, así como también que regulen sus áreas de competencia al mismo tiempo que fijen el horizonte estratégico del sector en cuestión. Nuevamente, la intervención del Congreso Nacional parece clave en este sentido, entre otras cuestiones porque podría encauzar, al mismo tiempo, los conflictos partidarios y jurisdiccionales, fuertemente imbricados entre sí.

No parece apropiado abusar de esta herramienta de articulación, sino preservarla para aquellas áreas de políticas consideradas estratégicas y prioritarias para elevar la capacidad de intervención del Estado argentino desde un prisma federal. En ese sentido, vale insistir en que un adecuado marco normativo y Consejos Federales funcionando de modo apropiado⁶⁹ es sólo condición necesaria para institucionalizar la relación Nación-Provincias, más no garantía de políticas de alta calidad. Se trata, en esencia, de una de las tantas estrategias que, de modo complementario con otras, es preciso poner en marcha para fortalecer el federalismo argentino.

D) Las reglas de distribución de recursos y toma de decisiones quedan supeditadas a las necesidades más inmediatas

Es común que las críticas al funcionamiento de las instancias federales de articulación de políticas provengan del modo en que se distribuyen los recursos, así como de las motivaciones que guían las decisiones que allí se toman. Este argumento también está presente en aquellos casos de decisiones unilaterales del Estado nacional y que afectan su presencia concreta en territorios provinciales e incluso municipales.

Lo importante, postergado en general por la urgencia, cobra así gran relevancia. Lo urgente, junto con el criterio por definición cortoplacista de la competencia política, obstruye la posibilidad de que las reglas de distribución se asocien de modo progresista al desafío de enfrentar las marcadas desigualdades provinciales con un sentido integral de país. Si bien en ciertos casos existen criterios definidos en el plano de la formalidad, es común que las lógicas del juego político informal, así como la de las coaliciones políticas de índole territorial, se constituyan en aspectos más significativos que los acuerdos formales al momento de la decisión respecto a cómo redistribuir, entre niveles de gobierno, recursos y responsabilidades.

La reducción de los niveles de discrecionalidad en la definición de estos criterios podría ayudar a reducir estos riesgos. Una intervención más activa del Poder Legislativo podría resultar un camino sugerente si se combina con otras opciones. En tal sentido, una segunda alternativa seguramente complementaria a la anterior, estaría vinculada a la constitución de equipos técnicos propios de los espacios de articulación que garanticen la persistencia de criterios que hayan alcanzado altos niveles de consenso político (además de técnico).

E) Acotadas capacidades de gestión pública

Es recurrente la discusión respecto de las capacidades de gestión del Estado argentino en sus diversas instancias, sectoriales y jurisdiccionales. En tal sentido, tras los procesos de ajuste estructural, en los cuales quedó limitada sólo a la reducción de funciones, tamaño organizacional y cantidad de personal, la cuestión

⁶⁹ Siguiendo a Potenza Dal Masetto (2005), un modo apropiado de funcionamiento implicaría: a) una (re)definición clara y consensuada acerca de las funciones de cada uno de los actores gubernamentales relevantes a nivel sectorial; b) la integración de actores no gubernamentales; c) la incorporación sistemática a la agenda de los Consejos de aquellos temas y preocupaciones propias de los actores provinciales; d) la definición, consensuada al interior de cada uno de los Consejos, de mecanismos para el logro de acuerdos; e) la formalización de las comisiones que operan en el ámbito de los Consejos; f) modificaciones en relación con el cargo de Secretario General o Ejecutivo de los Consejos, orientadas a darle estabilidad por un periodo determinado de tiempo y a especificar requisitos que debe cumplir para aspirar a ese puesto; g) la asignación a los Consejos de un mínimo de recursos presupuestarios propios; h) 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.

vinculada a la reforma del Estado ha salido de la agenda gubernamental en tiempos recientes, tanto en el nivel central como en el plano subnacional.

Esta situación no debe obturar la posibilidad de retomar el camino de reformas tendientes a contar con organizaciones estatales más eficientes y que presten servicios de calidad y que, además, cuenten con importantes capacidades políticas para incidir en las cuestiones públicas más relevantes a favor de los intereses mayoritarios. Desde esta óptica, la cuestión del tamaño y la cantidad de recursos a destinar a la acción estatal debería constituir una tarea posterior a la redefinición, de cara a las próximas décadas, de los roles de las diversas jurisdicciones estatales, definiéndose además las especificidades respecto de cada área de intervención puntual.

Construir consensos básicos sobre el futuro del Estado no constituye una tarea exclusiva de la clase política, sino que involucra a la ciudadanía en general y a los grupos de interés en particular (incluyendo a los organismos multilaterales de crédito). Se requiere, por ende, de la conformación de espacios de debate público plural e informado para retomar la discusión sobre el rol del Estado, sus funciones, su tamaño y sus recursos (legales, organizacionales, humanos y fiscales).

En un plano más concreto, no deben quedar fuera de esta discusión los aspectos vinculados a la superposición de funciones y a la dispersión de esfuerzos, cuestión bastante común en la trayectoria reciente del Estado argentino. Esto refiere tanto a una misma instancia jurisdiccional como entre diversos niveles de gobierno. Al mismo tiempo, es preciso contar con políticas adecuadas de apoyo y asistencia técnica para asegurar que las heterogéneas instancias provinciales, hoy responsables de áreas de acción antes en manos del gobierno central, aseguren todas al menos los mismos niveles mínimos de calidad en la prestación de esos servicios, políticas y programas. Aquí también, la cuestión de la capacidad debe armonizar tiempos y formas con la transferencia de recursos y de la prestación del servicio. En ese sentido, es preciso que la discusión no esté monopolizada por la disponibilidad de recursos financieros, tal como aconteció en los años '90, lo cual no implica, por supuesto, negar la importancia de esta restricción.

Finalmente, y dado que la distribución de funciones y responsabilidades también las ha afectado (aún de modo indirecto), no debemos dejar de atender en este punto a las instancias de gobierno local. Si bien el presente trabajo ha realizado un recorte analítico concentrándose en las instancias nacional y provincial, los municipios tienen un rol estratégico dado fundamentalmente por su cercanía con los ciudadanos en el territorio local. En ese sentido, cualquier agenda de reformas debería incluirlos, sea para una más eficiente distribución de recursos, sea para la prestación equitativa de servicios públicos, sea para la instalación y transferencia de capacidades de gestión.

F) Baja presencia del Estado en áreas estratégicas

Es llamativo el escaso nivel de actividad de las organizaciones estatales en determinadas áreas que hacen al desarrollo estratégico del país, siendo uno de los casos más llamativos el de las políticas industriales. Hay provincias que casi no desarrollan políticas de apoyo en esta materia en sus propios territorios y, en el caso del Estado central, lo que se destaca es la dispersión, la desorganización y la falta de actitud pro-activa.

Es preciso que, como políticas del largo alcance, y en espacios que den cuenta de las características federales de la organización política argentina, se definan áreas claves de intervención sectorial que se mantengan en el tiempo. Es conveniente, asimismo, que las mismas estén vinculadas a una estrategia integral de crecimiento económico pro-equidad social, lo cual requiere de nuevos equilibrios incluso al interior del gobierno nacional (para evitar que el área estatal que maneja la economía se transforme en el recurrente actor de veto). Experiencias internacionales, en el sentido de organismos destinados a crear condiciones para una armonización de las estrategias industriales nacionales con las demandas del contexto mundial, deberían ser exploradas, si de lo que se trata, por ejemplo, es de avanzar hacia una política pública industrial moderna y sostenible.

G) Inestabilidad de equipos y de políticas

La falta de estabilidad de los equipos de gestión pública es una cuestión siempre presente en el entramado institucional argentino. Esto se asocia de modo muy estrecho con las deficiencias para constituir burocracias o equipos técnico-profesionales que deseen permanecer en las estructuras organizacionales del sector público a partir de los incentivos generados por un servicio civil que premie la meritocracia. Otros factores que inciden en este punto son los siguientes: a) los bruscos giros que suelen experimentar las líneas centrales de las políticas públicas estratégicas por cambios coyunturales, de modo tal que la concepción de

tabula rasa, que presupone que las políticas de cualquier índole empiezan recién con el funcionario que asume, afecta negativamente el logro de buenos desempeños de las intervenciones estatales en el largo plazo; y b) la escasa voluntad de los partidos políticos para invertir en el futuro, en términos de capacitar y profesionalizar a sus miembros para ocupar, en algún momento y como resultado de la dinámica democrática, posiciones ejecutivas de gobierno.

El desafío por construir una burocracia weberiana, en tanto complemento de otras formas alternativas de mejorar el desempeño administrativo del Estado, constituye aún una asignatura pendiente luego del deterioro que implicó la visión fundamentalista pro-mercado, que minimizó la idea de una burocracia de carrera basada en el mérito pero también en la estabilidad. Pero, al mismo tiempo, este desafío de reforma debe ir acompañado de determinados cambios en la cultura política, que revaloricen la transformación de lo existente y la acumulación de decisiones inteligentes por sobre la búsqueda de la política supuestamente “innovadora” que, luego, tiende a ser desechada por los nuevos funcionarios de turno.

En suma, para fomentar estabilidad de equipos y políticas, es menester incorporar las reformas de la gestión pública en un marco más amplio de transformaciones, de modo tal de asegurar que haya coaliciones con incentivos e intereses entrelazados que eviten que los cambios requeridos para mejorar la gestión pública se debiliten ante la primera restricción estructural o, incluso, coyuntural.

H) Discontinuidad en la prestación de los programas nacionales

Las recurrentes crisis fiscales, sumadas a las de índole político-institucional, han provocado un patrón de inestabilidad en los programas públicos promovidos en las últimas décadas desde la instancia central del Estado, lo cual es particularmente grave en las áreas sociales así como en lo referido a la problemática industrial. Esta situación refuerza las desigualdades existentes, toda vez que sólo las provincias que cuentan con mayores ingresos están en condiciones de asegurar la continuidad de la oferta programática (con su sello propio, por supuesto), cuando, por múltiples razones, se descontinúa la presencia, potencialmente capaz de asegurar un equilibrio federal sistémico, del Estado central en el plano subnacional.

Es preciso, entonces, fortalecer mecanismos que le den a ciertos fondos del tesoro nacional asignaciones específicas, para evitar no sólo que cubran los gastos corrientes en el caso de las provincias, sino también el uso discrecional de esos recursos por parte del Estado central. Los esfuerzos que se han hecho en la materia en los últimos tiempos deberían profundizarse, pero ahora con un carácter integral y con una mayor y mejor institucionalidad particular, pero no exclusivamente de carácter formal, a partir de un rol más activo del Congreso. La definición de ciertas áreas estratégicas como prioritarias para este tipo de régimen, permitiría que las intervenciones estatales tengan una mayor estabilidad en el tiempo, lo cual, sin duda, contribuiría (aunque no aseguraría) a promover la calidad, sostenibilidad y evaluabilidad de las mismas.

I) Ausencia de perspectiva de largo plazo respecto al desarrollo

Al observar la institucionalidad pública argentina, se destaca la falta de articulación estratégica entre los distintos ámbitos de gestión de política pública. Algunos ejemplos clásicos: el divorcio entre educación y producción, la falta de sinergia entre políticas de lucha contra la pobreza y acciones destinadas a fomentar el desarrollo productivo.

En ese plano, sin duda, no debería caerse en la simplificación de reclamar la existencia de un gran plan maestro elaborado sólo por un grupo pequeño de actores estatales. Pero sí debe alentarse la necesidad de crear ámbitos de construcción de escenarios estratégicos de largo plazo, que se nutran del pensamiento crítico y propositivo de múltiples actores, incluyendo por supuesto al ámbito universitario y los centros de investigación. Esos escenarios, dando cuenta de la diversidad de un país federal y poniendo en el centro del debate la necesidad de una cierta redistribución de los recursos de poder, deberían poder ayudar a promocionar, con el respaldo de un Estado con capacidades adecuadas, ciertas políticas públicas de largo alcance que hagan confluir el desarrollo económico con la integración social.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Lo que sigue es una serie de sugerencias y recomendaciones cuyos destinatarios esperamos sean, además del ocasional lector, aquellos actores que, por sus recursos de poder y grado de influencia sobre las cuestiones públicas de la Argentina, tienen la posibilidad de tomar decisiones relevantes. En ese sentido,

estas páginas constituyen una invitación a la reflexión en torno a cómo las acciones del presente impactarán en el futuro.

¿Significa esto que el ciudadano común, y por ende el voto como su recurso fundamental de incidencia política, nada importan? Nada más lejos de nuestro argumento, toda vez que la institucionalidad democrática genera una estructura de oportunidades para que aún aquellos que no posean nada o muy poco de recursos de poder igualmente puedan ayudar a definir el rumbo de un país, pongamos por caso la Argentina. ¿Pero cómo negar que son los dirigentes de partidos políticos, empresarios, sindicalistas, líderes religiosos, formadores de opinión y dirigentes de movimientos sociales, quienes más posibilidades tienen de incidir, por ejemplo, para un potencial fortalecimiento del Estado federal argentino, de modo tal que éste ayude a lograr un país más competitivo en lo económico e igualitario en lo social?

El conjunto de desafíos antes presentados da cuenta de que mejorar las capacidades estatales, así como fortalecer las relaciones entre niveles de gobierno, no son procesos que se resuelven en sí mismos, sino que están fuertemente imbricados entre sí y con el resto de los aspectos antes reseñados, todos constreñidos por el contexto externo. Y es por ende que, para lograr avanzar hacia un sistema de instituciones estatales que facilite la construcción de un federalismo que genere un desarrollo económico y fomente la integración social de todos los habitantes del país, se requiere que los actores relevantes movilicen sus recursos de poder en ciertas direcciones, incluyendo en este proceso la inversión de dichos recursos con perspectiva de mediano y largo plazo, a efectos de ayudar a construir una mejor institucionalidad política y sectorial.

Ya habiendo ingresado al siglo XXI, luego de atravesar una de las crisis más importantes en términos económicos, políticos y sociales, y camino a superarse la estéril discusión en cuanto al tamaño del Estado, van surgiendo en la Argentina paulatinos consensos que entendemos no deberían ser desatendidos, en tanto los mismos representan una verdadera oportunidad histórica para avanzar hacia un país más productivo e integrado. Este es particularmente el caso que refiere a contar con instancias estatales fuertes, con especial énfasis para fijar prioridades, regular la provisión de bienes y servicios públicos y facilitar mayor equidad territorial y social; pero también es paulatinamente evidente la preocupación compartida respecto a la necesidad de mejorar la calidad de las relaciones entre niveles jurisdiccionales de gobierno, en el marco de la institucionalidad federal y la post-descentralización.

Sin embargo, estos consensos no parecerían reflejarse aún con real prioridad en las agendas de la mayoría, así como tampoco de la ciudadanía en su conjunto. ¿Por qué sucede esto?

Reconstruir capacidad estatal remite a aspectos administrativos y gerenciales de las diferentes instancias de gobierno tomadas en sí mismas (ya sea nacional o subnacional), pero también a lo que implica a aquellos espacios que de modos más o menos formales refieren a los vínculos e interacciones entre esos niveles de gobierno. ¿Quiénes están dispuestos a invertir dinero, capital político y liderazgo social para mejorar las capacidades técnicas que se requieren para optimizar el desempeño de las políticas públicas? Más compleja es aún la situación si entendemos que para tener un Estado más capaz (y también una sociedad más capaz) se requieren transformaciones profundas en la correlación de fuerzas y en la distribución del poder entre los actores relevantes, por un lado, y entre éstos y la ciudadanía común, por el otro.

Es en este sentido que reconstruir el Estado federal en la Argentina implica un proceso complejo que va más allá de un nuevo diseño de estructuras burocráticas o de un nuevo entramado legal, camino ya recorrido una y otra vez en las últimas décadas. Lo que se requiere, más que eso, es articular estratégicamente los esfuerzos de múltiples actores relevantes con el objetivo compartido de mejorar las capacidades administrativas y políticas del Estado (nacional y provincial pero sin olvidar el municipal) con otros dos procesos: la reforma fiscal y la reforma política. Esto, a su vez, conlleva la necesidad de un rediseño del “contrato interjurisdiccional”, por lo cual resulta obvio que semejante tarea no puede quedar limitada a los actores formales del régimen político.

Profunda mejoría en las estructuras técnico-burocráticas de las diferentes jurisdicciones, así como transformaciones de las relaciones de poder que impacten en el plano de los acuerdos fiscales y los contenidos de la reforma política, no son cambios que puedan ser llevados adelante de manera aislada y sólo con el acuerdo de las élites políticas profesionales (a lo cual suele llamarse de modo simple “construir políticas de Estado”). Por el contrario, se debe dar cuenta de la sincronización que estas cuestiones requieren para generar vínculos virtuosos entre sí, construir una coalición de múltiples actores, dispuesta a sostener el espíritu reformista e invertir recursos de poder en semejante empresa. En este sentido, el aislamiento y particularismo característico de muchos de los actores, que movilizan sus recursos sólo para el interés personal o para incidir en campos específicos de políticas públicas, conspira fuertemente contra la posibilidad de desarrollar los cambios profundos que la Argentina, en particular su ciudadanía, requiere.

Así presentada, la tarea puede resultar cíclopea y suficientemente compleja como para desincentivar al más entusiasta. De lo que se trata, más bien, es de ayudar a definir sólo dos cuestiones, aprovechando

aquellos embrionarios consensos sobre la necesidad de fortalecer el Estado y mejorar las relaciones interjurisdiccionales: por un lado, el rumbo estratégico general del país dado el escenario internacional y las condiciones internas (tanto estructurales como coyunturales); en segundo término, lograr un sistema general de reglas de juego que sean consistentes con ese rumbo estratégico y que den soporte a las políticas y programas públicos que cada gobierno decida poner en marcha para materializar el rumbo a seguir.

¿Por dónde empezar? Un listado básico de primeros pasos, todos igualmente importantes: a) mayor inversión en equipos de gestión pública capacitados y bien incentivados, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo; b) mayor esfuerzo por mejorar las leyes y sobre todo las reglas informales que definen los incentivos de los partidos políticos y sus líderes nacionales y provinciales; c) mayor compromiso político y fiscal para reconstruir un sistema de derechos sociales que asegure ciertos mínimos universales al conjunto de la población, independientemente de la posición social o lugar donde vive cada argentino; d) mayor profundización en los cambios del sistema judicial, a efectos de generar reglas claras y tratamiento igualitario para el conjunto de la población; e) mayor respaldo legal, técnico y, en algunos casos, político, a los ámbitos de coordinación sectorial de intereses entre diversos niveles de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, J., Nejamkis, F. y Suarez Cao, J. (2003) “Reglas similares, resultados distintos: las instituciones políticas argentinas y brasileñas en perspectiva comparada” en Álvarez, C. (comp.) *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, Prometeo-CEPES-CEDEC, Buenos Aires.
- Abuelafia, Emmanuel, Samuel Berlinski, Mariana Chudnovsky, Valeria Palanza, Lucas Ronconi, M. Eugenia San Martín y Mariano Tommasi. (2002) *El Funcionamiento del Sistema de Salud Argentino en un Contexto Federal*, Documento de Trabajo N° 77, CEDI, Buenos Aires.
- Bouzas, Roberto y Pagnotta, Emiliano (2003) *Dilemas de la política Comercial Externa Argentina*, Siglo XXI Editores, Fundación OSDE y Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Cao, Horacio (2003) El fracaso del proceso descentralizador Argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales, ponencia presentada en el II Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración, AAEAP, Córdoba.
- Cavarozzi, Marcelo (1996) *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Argentina.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2003) *Ved en Trono a la Noble Igualdad. Crecimiento, Equidad y Política Económica en la Argentina. 1880-2003*, Fundación PENT, Documento de trabajo N°3, Buenos Aires.
- Ghio, José María (2000) “América Latina después de la reforma: incertidumbre institucional y crecimiento económico” en *Reforma y Democracia* N°16, Caracas.
- Jordana, Jacint (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, Documento de Trabajo I-22UE, INDES, Washington DC.
- Jordana, Jacint (2002) *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina: casos de Argentina y Bolivia*, INDES-Unión Europea, Banco Interamericano de desarrollo, Washington DC.
- Katz, Jorge (1993) “Organización Industrial, Competitividad Internacional y Política Pública”, en Kosacoff, B. (comp.) *El Desafío de la Competitividad. La Industria Argentina en Transformación*, CEPAL / Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Kosacoff, Bernardo (1993) “La Industria Argentina: Un Proceso de Reestructuración Desarticulada.” en Kosacoff, B. (comp.) *El Desafío de la Competitividad. La Industria Argentina en Transformación*, CEPAL / Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián (1997) *Consideraciones Conceptuales Sobre Política Industrial*. CEPAL, Documento de Trabajo N° 76, Buenos Aires.
- Lousteau, Martín (2003) *Hacia un Federalismo Solidario. La coparticipación y el sistema provisional: una propuesta desde la economía y la política*, mimeo, Buenos Aires.
- Nejamkis, Facundo y Abal Medina, Juan Manuel (2003) “Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen de empleo público” en *Revista SAAP*, Vol. 1, N°1, Argentina.
- 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.
- Oszlak, Oscar (1984) “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, en Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1984) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comp.) *Para investigar la Administración Pública*, INAP, Madrid.
- Palanza, Valeria (2002) *Espacios de concertación alternativos: los Consejos Federales de la política social en la Argentina*, Documento de Trabajo N° 71, CEDI, Buenos Aires.
- Peters, Guy (1999) *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Portantiero, Juan Carlos (1973) “Clases dominantes y crisis política en la Argentina” en OSCAR BRAUN (comp.) *El capitalismo argentino en crisis*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Potenza Dal Masetto, Fernanda (2005) *Federalismo y políticas sociales. Una aproximación desde la experiencia de los Consejos Federales en las áreas de Educación y Salud*, Working Paper 2005-002, Fundación PENT.
- Potenza Dal Masetto, 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 de maestría, versión borrador, 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, Universidad de Quilmes-Asociación Argentina de Políticas Sociales, Quilmes.
- Repetto, Fabián (2002) *Los actores de la política social*, mimeo, Washington, DC.
- Repetto, Fabián (2003a) *Capacidad institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social*, mimeo, INDES, Washington DC.
- Repetto, Fabián (2003b) *Autoridad social en Argentina. Aspectos políticos-institucionales que dificultan su construcción*, Serie de Políticas Sociales, CEPAL, Santiago.
- Repetto, Fabián (coord.); Ansolabehre, Karina; Dufour, Gustavo; Lupica, Carina; y Potenza Dal Masetto, Fernanda (2001a), *Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: un estudio comparado*, Documento de Trabajo N° 57, CEDI/SOPHIA, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (coord.); Ansolabehre, Karina; Dufour, Gustavo; Lupica, Carina; y Potenza Dal Masetto, Fernanda (2001b) *Descentralización de la salud pública en los noventa: una reforma a mitad de camino*, Documento de Trabajo N° 55, CEDI/SOPHIA Buenos Aires.
- Repetto, Fabián y Acuña, Carlos (2001) *Los Consejos Federales de Salud y Educación*. Informe de avance del estudio “La política social del gobierno nacional: un análisis político-institucional”, realizado en el marco del Observatorio Social UNESCO-MOST/SIEMPRO, Buenos Aires.
- Rivas, Axel (2004), *Proyecto las provincias educativas, estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la educación en las 24 jurisdicciones Argentinas*, CIPPEC, Buenos Aires.
- Tommasi, Mariano y Spiller, Pablo (2000) *Las fuentes institucionales del desarrollo argentino*, PNUD-EUDEBA, Buenos Aires.
- Weyland, Kurt (2002) “Limitations of Rational-Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics,” en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 37, No.1 (Spring): 57-85.

OTRAS FUENTES

Boletín Oficial de la República Argentina.

Legislación nacional y provincial disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar>

Informe de Estimación de los gastos Tributarios en la República Argentina 2002-2004, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía y Producción, Noviembre de 2003.

Sitio Web Oficial del Ministerio de Educación de la Nación: <http://www.mcye.gov.ar>

Sitio Web Oficial del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación: <http://www.msal.gov.ar>

Sitio Web Oficial del Ministerio de Economía de la Nación: <http://www.mecon.gov.ar>

ENTRE VISTAS REALIZADAS

Dr. Bertoya, Subsecretario de la Producción, Ministerio de Producción y Turismo de la Provincia de Neuquén.

Dr. Brown, Presidente de la Comisión de Industria de la Cámara de Diputados de la Nación y ex Ministro de Producción de la provincia de Buenos Aires.

Sra. Dobis, Vocal en representación docente en nivel inicial y primario del Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Neuquén.

Lic. Escudero, Subsecretario de Industria, Minería y Actividades Portuarias, Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires.

Ing. Félix, Gerente de Fortalecimiento de Centros del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Dr. Gore, Ministro de Salud y Seguridad Social de la Provincia de Neuquén.

Sra. Katz, Vocal en representación docente en nivel medio, técnico y superior del Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Neuquén.

Lic. Lopetegui, Ministro de la Producción de la Provincia de Buenos Aires.

Ing. Ribet, Director Ejecutivo del Consejo Profesional de Educación y Trabajo, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Dra. Rosso, Secretaria de Políticas y Regulación del Ministerio de Salud de la Nación.

Ing. Vaena, Director de Integración y Política Industrial Sectorial, de la secretaria de Industria, Comercio y Pyme, del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

Lic. Vaudagnotto, Subsecretario de Empleo y Capacitación, Ministerio de Seguridad y Trabajo de la Provincia de Neuquén.

Ing. Vocan, Decano de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Comhaue.

ANEXOS

Anexo 1: Gasto Consolidado en Educación. Desagregado por Año y Nivel Jurisdiccional. En millones de pesos de 2001 (pesos constantes)

Periodo 1980-1991(Sin tener en cuenta gasto en Educación Superior)

Año	Nación	Provincias	Municipios	Total	% Nación	% Prov	% Municipio	Total %
1980	2682	3667	157	6506	41,22	56,36	2,41	100
1981	2432	3553	146	6131	39,67	57,95	2,38	100
1982	1670	2392	82	4144	40,30	57,72	1,98	100
1983	2101	2946	92	5139	40,88	57,33	1,79	100
1984	2196	4210	87	6493	33,82	64,84	1,34	100
1985	2014	3814	112	5940	33,91	64,21	1,89	100
1986	2139	4826	131	7096	30,14	68,01	1,85	100
1987	2326	5337	150	7813	29,77	68,31	1,92	100
1988	2094	4582	125	6801	30,79	67,37	1,84	100
1989	1507	3713	102	5322	28,32	69,77	1,92	100
1990	1676	3991	126	5793	28,93	68,89	2,18	100
1991	1809	4576	160	6545	27,64	69,92	2,44	100

Promedio Gasto de cada Nivel Jurisdiccional sobre el total 33,78 64,22 1,99

Periodo 1992-2002 (Sin tener en cuenta gasto en Educación Superior)

Año	Nación	Provincias	Municipios	Total	% Nación	% Prov	% Municipio	Total %
1992	795	6527	180	7502	10,60	87,00	2,40	100
1993	847	7435	202	8484	9,98	87,64	2,38	100
1994	1028	7860	266	9154	11,23	85,86	2,91	100
1995	927	7575	284	8786	10,55	86,22	3,23	100
1996	962	7396	375	8733	11,02	84,69	4,29	100
1997	1183	8319	358	9860	12,00	84,37	3,63	100
1998	1220	8827	341	10388	11,74	84,97	3,28	100
1999	1046	9950	409	11405	9,17	87,24	3,59	100
2000	861	10118	431	11410	7,55	88,68	3,78	100
2001	745	10286	438	11469	6,50	89,69	3,82	100
2002	596	6496	267	7359	8,10	88,27	3,63	100

Promedio Gasto de cada Nivel Jurisdiccional sobre el total 9,86 86,78 3,36

Anexo 1(b): Gasto Consolidado en Educación. Desagregado por Año y Nivel Jurisdiccional. En millones de pesos de 2001 (pesos constantes)

Periodo 1980-1991(Incluido Gasto en Educación Superior)

Año	Nación	Provincias	Municipios	Total	% Nación	% Prov	% Municipio	Total %
1980	3707	3806	157	7670	48,33	49,62	2,05	100
1981	3390	3788	146	7324	46,29	51,72	1,99	100
1982	2304	2542	82	4928	46,75	51,58	1,66	100
1983	2890	3038	92	6020	48,01	50,47	1,53	100
1984	3058	4418	87	7563	40,43	58,42	1,15	100
1985	2830	4002	112	6944	40,75	57,63	1,61	100
1986	3019	5061	131	8211	36,77	61,64	1,60	100
1987	3471	5611	150	9232	37,60	60,78	1,62	100
1988	3173	4817	125	8115	39,10	59,36	1,54	100

1989	2264	3901	102	6267	36,13	62,25	1,63	100
1990	2554	4193	126	6873	37,16	61,01	1,83	100
1991	2770	4760	160	7690	36,02	61,90	2,08	100

Promedio Gasto de cada Nivel Jurisdiccional sobre el total 41,11 57,20 1,69

Periodo 1992-2002 (Incluido Gasto en Educación Superior)

Año	Nación	Provincias	Municipios	Total	% Nación	% Prov	% Municipio	Total %
1992	1969	6839	180	8988	21,91	76,09	2,00	100
1993	2320	7748	202	10270	22,59	75,44	1,97	100
1994	2560	8238	266	11064	23,14	74,46	2,40	100
1995	2551	8092	284	10927	23,35	74,06	2,60	100
1996	2662	7882	375	10919	24,38	72,19	3,43	100
1997	2895	8880	358	12133	23,86	73,19	2,95	100
1998	3074	9434	341	12849	23,92	73,42	2,65	100
1999	2939	10654	409	14002	20,99	76,09	2,92	100
2000	2767	10798	431	13996	19,77	77,15	3,08	100
2001	2625	10967	438	14030	18,71	78,17	3,12	100
2002	1814	6924	267	9005	20,14	76,89	2,97	100

Promedio Gasto de cada Nivel Jurisdiccional sobre el total 22,07 75,19 2,74

Fuente: Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados

Anexo 2: Gasto Consolidado en Salud. Desapreciado por Año V Nivel Jurisdiccional.

En millones de pesos de 2001 (pesos constantes)

Periodo 1980-1991

Año	Nación	Provincias	Municipios	Total	% Nación	% Prov	% Municipio	Total %
1980	622	2053	305	2980	20,87	68,89	10,23	100
1981	520	2342	313	3175	16,38	73,76	9,86	100
1982	341	1575	194	2110	16,16	74,64	9,19	100
1983	455	1715	245	2415	18,84	71,01	10,14	100
1984	450	2254	260	2964	15,18	76,05	8,77	100
1985	318	2069	376	2763	11,51	74,88	13,61	100
1986	529	2402	428	3359	15,75	71,51	12,74	100
1987	718	2346	471	3535	20,31	66,36	13,32	100
1988	646	2074	343	3063	21,09	67,71	11,20	100
1989	547	1746	317	2610	20,96	66,90	12,15	100
1990	486	1845	445	2776	17,51	66,46	16,03	100
1991	481	2365	512	3358	14,32	70,43	15,25	100

Promedio Gasto de cada Nivel Jurisdiccional sobre el total 17,41 70,72 11,87

Periodo 1992-2002

Año	Nación	Provincias	Municipios	Total	% Nación	% Prov	% Municipio	Total %
1992	373	3174	584	4131	9,03	76,83	14,14	100
1993	449	3493	667	4609	9,74	75,79	14,47	100
1994	667	3630	771	5068	13,16	71,63	15,21	100
1995	572	3436	750	4758	12,02	72,22	15,76	100
1996	591	3385	664	4640	12,74	72,95	14,31	100
1997	693	3552	712	4957	13,98	71,66	14,36	100
1998	801	3720	746	5267	15,21	70,63	14,16	100
1999	873	4123	891	5887	14,83	70,04	15,14	100
2000	792	3926	845	5563	14,24	70,57	15,19	100

2001	750	4016	871	5637	13,30	71,24	15,45	100
2002	599	2650	566	3815	15,70	69,46	14,84	100

Promedio Gasto de cada Nivel Jurisdiccional sobre el total **13,09** **72,09** **14,82**

Fuente: Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados

Anexo 3; Gasto Consolidación en Industria. Desagregado en años y Niveles Jurisdiccionales

En millones de Pesos de 2001

Año	Nación	Provincias	Municipios	Total	% Nación	% Prov	% Municipio	Total %
1980	1047	78	27	1152	90,89	6,77	2,34	100
1981	823	32	24	879	93,63	3,64	2,73	100
1982	921	14	12	947	97,25	1,48	1,27	100
1983	1248	20	13	1281	97,42	1,56	1,01	100
1984	850	34	11	895	94,97	3,80	1,23	100
1985	818	31	14	863	94,79	3,59	1,62	100
1986	690	36	13	739	93,37	4,87	1,76	100
1987	624	32	12	668	93,41	4,79	1,80	100
1988	533	36	9	578	92,21	6,23	1,56	100
1989	450	23	6	479	93,95	4,80	1,25	100
1990	298	17	6	321	92,83	5,30	1,87	100
1991	333	19	6	358	93,02	5,31	1,68	100
1992	229	63	6	298	76,85	21,14	2,01	100
1993	377	48	5	430	87,67	11,16	1,16	100
1994	164	74	6	244	67,21	30,33	2,46	100
1995	171	78	6	255	67,06	30,59	2,35	100
1996	105	79	9	193	54,40	40,93	4,66	100
1997	92	93	18	203	45,32	45,81	8,87	100
1998	108	104	26	238	45,38	43,70	10,92	100
1999	99	85	54	238	41,60	35,71	22,69	100
2000	84	78	34	196	42,86	39,80	17,35	100
2001	91	82	34	207	43,96	39,61	16,43	100
2002	53	39	21	113	46,90	34,51	18,58	100

Promedio Gasto de cada Nivel Jurisdiccional sobre el total **75,95** **18,50** **5,55**

Fuente: Dir. Nacional de Gastos Sociales Consolidados, Secretaria de Política Económica, Ministerio de Economía.