

VII Congreso Nacional de Administración Pública

“Liderazgo, Equidad y Sustentabilidad”

Septiembre 2013-Mendoza

PANEL: Capacidades estatales, subnacionales e intergubernamentales.

“Coordinación intergubernamental y capacidad estatal federal en Argentina.”

Investigación en desarrollo. Favor de no citar.

Dr. Maximiliano Rey (CONICET-UBA)

Esta ponencia aborda la cuestión de las capacidades de tres sectores de políticas del sistema estatal federal argentino. Este último refiere al conjunto de los estados nacional y provinciales y por ende la capacidad del mismo no depende de uno solo de sus componentes, sino que incluye a la totalidad. Asimismo, dado que en el sistema federal argentino varias competencias radican en las provincias, pensar la capacidad estatal de los diversos niveles jurisdiccionales debe incluir como elemento necesario a estudiar la existencia de articulación entre las acciones de sus diferentes componentes. A su vez, dado que la forma en que se distribuyen las competencias varían de área de política en área de política, es menester diferenciarlas y estudiarlas por separado, más allá de que la voluntad de la cima de cada estado (nacional y provinciales) sea una sola.

Por otra parte, debe aclararse que si el concepto “capacidad estatal” no ha adquirido un significado unívoco en la literatura, menos aún lo tiene el concepto “capacidades estatales federales” y no es el cometido de este artículo avanzar en este sentido, aunque la sistematización de los datos que se presenta y ulteriores conclusiones comparativas pueden colaborar en tal dirección.

Para exponer lo planteado se presenta muy brevemente el contexto político que da lugar a las modificaciones en la estatalidad neoliberal en el primer apartado, luego se repasa la forma en que la literatura ha tratado el concepto “capacidad estatal”, para en el tercer apartado concentrarse (por separado) en los tres sectores de políticas estudiados. El último apartado contiene las conclusiones. Estas tienen un carácter tentativo, en vista de la situación teórica recién mencionada y principalmente de que esta investigación está en progreso. Por ello si bien enunciadas en forma afirmativa, son más bien ideas que emergen de lo relatado pero que deben refinarse y apoyar la continuación de la investigación.

I. LAS MODIFICACIONES DE FINALES DEL SIGLO XX

Es ampliamente conocido que en la segunda mitad del siglo XX, desde diferentes pertenencias teóricas y políticas, se cuestionaba a la constelación político-social denominada “matriz estado-céntrica” (Cavarozzi, 1991), principalmente en lo relacionado a la entronización del Estado como ámbito articulador de la totalidad de las relaciones sociales.

De entre esas perspectivas críticas, la que se tornó predominante a nivel mundial en las últimas

décadas de la mencionada centuria fue la que proponía la inclusión de elementos mercantiles en los asuntos colectivos¹. A partir de entonces, “apertura de la economía”, “desregulación” y “privatización”, comenzaron a ser conceptos dominantes, y el “Consenso de Washington” fue adoptado como manual de transformación por gran cantidad de países (cfr. Bresser Pereira, 1991).

En Argentina el golpe cívico-militar de 1976 constituyó un primer intento de implementación de tales recetas. De tal forma se dió fin a la etapa “desarrollista” de la sustitución de importaciones, para comenzar un modelo de desarrollo “aperturista/financiero”.

La administración Menem completó la tarea, la cual incluyó la transformación del Estado para alinearlo con el mencionado modelo de acumulación. Una “primera generación” de reformas, con origen en las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado (nº 23.696 y 23.697, respectivamente), estuvo destinada al ajuste de las finanzas públicas y la desregulación del mercado: se vendieron o concesionaron a actores privados las empresas y bienes del Estado, se eliminaron organismos estatales de regulación de actividades económicas y se descentralizaron servicios sociales hacia las provincias. A éstas, en general, se les recomendó ajustar sus cuentas, privatizando sus bancos y servicios públicos y transfiriendo sus cajas previsionales al Estado Nacional. Asimismo, se instauró el Plan de Convertibilidad y se abrió la puerta a la mercantilización del sistema previsional.

II. CAPACIDADES ESTATALES

El traumático paso de los años 80,s y 90’s en América latina demostró las graves falencias del neoliberalismo. No sólo en cuanto a garantizar las condiciones necesarias para el crecimiento económico (por no mencionar sus consecuencias sociales), sino principalmente en la carencia de instituciones que funcionen como sostén social (aportando los componentes de coordinación y legitimación imprescindibles para gobernar una sociedad). De tal forma, se volvió la mirada hacia el Estado.

Ya hacia fines de siglo voces académicas, gubernamentales y de organizaciones de consultoría manifestaron la necesidad de una segunda generación de reformas, apuntando más a la modernización del Estado que a su desmantelamiento (García Delgado, 2001; Rabotnikov, 1999; Bresser Pereyra,1998). A partir de entonces tomó impulso el concepto “capacidades institucionales del Estado”, como variable relevante para la calidad de las políticas públicas.

¹ En términos generales, esta perspectiva interrogaba la capacidad del estado de asegurar el orden social y de evitar la politización de las relaciones económico-sociales.

Han transcurrido ya varios años desde entonces, sin embargo en la bibliografía especializada sólo se observa cierto denominador común en una definición muy genérica, tras la cual se descubren distintos tipos de entendimientos, que difieren en varias de las dimensiones de su definición (Rodríguez Gustá, 2004).

Una de las teóricas que más ha trabajado el concepto ‘capacidad’, *Merilee Grindle* (1997:34), ha aportado una definición básica: “la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable”. También Fabián Repetto (2003:6) colaboró a partir de una buena recopilación de la literatura existente, entendiendo a la capacidad estatal como “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos valores posibles de valor social...”.

A partir de estas ideas iniciales es necesario avanzar primero con algunas distinciones que posibiliten aclarar el significado que aquí se le otorga al concepto “capacidad estatal”².

La capacidad del Estado puede ser desagregada en varias facetas o dimensiones. Por un lado, se puede identificar una dimensión administrativa, asociada a las características y procesos que se desarrollan al interior de cada organización estatal³.

Por otro lado, una segunda dimensión denominada capacidad política (Repetto, 2003) o capacidades estatales de segundo orden (Berretta *et. al.*, 2005), comporta la movilización de recursos de forma de lograr otorgarle dirección a una sociedad mediante ciertas políticas públicas, entendiendo que éstas se conforman y desarrollan de modo relacional, en un ida y vuelta en el que cobran influencia los actores del aparato estatal pero también de la sociedad. En consecuencia, existen dos niveles mutuamente influidos: en **primer lugar**, las relaciones entre los componentes del propio estado y en **segundo lugar**, las relaciones entre el estado y la sociedad⁴.

En cuanto a las **primeras**, al estar constituido por un conjunto de actores que no necesariamente actúan en sintonía, el Estado enfrenta problemas de acción colectiva a su interior, que pueden ser

² Obviamente, con esto no se pretende saldar el debate sobre el tópico, cuestión que escapa al alcance e intenciones de este artículo.

³ Cuando comenzó a pensarse la capacidad administrativa del Estado estaba muy presente la visión managerialista que reduce el tópico ‘gestión pública’ a una consideración administrativista de superación del paradigma weberiano, por medio de prácticas de gestión ancladas en la lógica mercantil propia de la empresa privada. Como ejemplo relevante, el *new public management* posee entre sus máximas la autonomización de las diferentes agencias estatales, promoviendo la fragmentación de las estructuras públicas. Una de las consecuencias de esta ‘receta’ es que debilita la capacidad del gobierno de coordinar y conducir las políticas en función de una orientación global.

⁴ Así como el final del siglo XX vio imponerse la neoliberalismo, también observó un cambio de orden societal, por el cual la forma global en que se conceptualizaba la relación del Estado con su sociedad comenzó a transitar nuevos senderos. Aún con diferencias en otros aspectos, la mayoría de las vertientes teóricas compartieron la idea de deconstruir el carácter autosuficiente del Estado.

De tal modo, la complejización de la sociedad y la creciente interdependencia en el origen de las problemáticas públicas elevó la consideración que se tenía de la idea de participación de los actores sociales y la colaboración de la propia sociedad pasó a ser estimada condición necesaria en orden al buen desarrollo de las políticas públicas.

En consecuencia, se sustituyó la idea del Estado como productor exclusivo del bienestar social por la concepción de la colaboración entre el Estado y la sociedad, proceso que en América Latina se vio apuntalado por la vuelta del sistema democrático ocurrido en gran parte de la región durante aquellos años.

entendidos en términos de fallas de coordinación.

Por ello, la caracterización del Estado como cuerpo diferenciado de múltiples agencias que operan con diferentes actores y en distintos contextos institucionales, implica que conceptualmente debe primero desagregarse al Estado para luego pensar la capacidad del sistema como un todo: cada una de las agencias estatales en relación con las demás y con su entorno social (a partir del juego que se desarrolla en esta constelación múltiple), en determinados sectores de política y en la relación entre éstos.

Por lo general, este tipo de problemas se analizan sobre un Estado, usualmente un Estado-nacional. Sin embargo, en Argentina (como en otros países federales), fruto de dinámicas históricas de conformación de la nación y de procesos de ampliación de los servicios tendientes a satisfacer los derechos de ciudadanía, existen dos problemas básicos de articulación del sistema de gobierno: el horizontal, referido a las agencias de un mismo nivel jurisdiccional y el vertical, que incumbe a los diferentes niveles jurisdiccionales.

Este último implica que la cuestión no debiera ser analizada de forma desmebrada, Estado por Estado, puesto que en un sistema federal, en el cual varias competencias radican en las provincias, pensar la capacidad estatal de los diversos niveles jurisdiccionales por separado fragmenta el correcto análisis sobre la respuesta del sistema político a las demandas sociales. En consecuencia, la capacidad del sistema estatal en Argentina debe ser entendida como un todo, incluyendo como elemento necesario a estudiar la existencia (o el grado) de articulación entre las acciones de los diferentes niveles jurisdiccionales⁵. A su vez, dado que la forma en que se distribuyen las competencias varían de área de política en área de política, es menester diferenciar éstas.

En tal caso, la coordinación de políticas es una consecuencia del tipo de relación que se establece en cada momento entre los actores gubernamentales de cada nivel jurisdiccional comprendido por el federalismo de cada sector de políticas (o lo que es lo mismo, por las relaciones intergubernamentales impuestas por las instituciones y la política preeminentes en determinado sector de políticas).

Para realizar el análisis de tales fenómenos se deben observar variables políticas, institucionales y de agencia (asignación de autoridad; relación fiscal; diseño institucional de los ámbitos de articulación -v.gr. consejo federal respectivo-; color partidario en ambos niveles jurisdiccionales; identidad profesional entre los actores de ambos niveles jurisdiccionales; Liderazgo del actor nacional, etc)⁶, pero también

⁵ La coordinación es un elemento, entre varios otros, de la capacidad federal. Sobre el resto de los elementos, así como de la relación entre éstos y la coordinación no se avanza aquí.

⁶ Para un detalle de los valores adquiridos por estas variables en el período estudiado, ver Rey (2013). De igual forma para la variable dependiente “coordinación”, de la que en este trabajo sólo se afirma el valor alcanzado en cada sector pero no su construcción conceptual ni empírica. La categorización de la misma es la siguiente:

-Articulación orientada: situación en que el acuerdo entre ambos niveles jurisdiccionales arriba de forma clara, sin grandes roces, traccionado por uno de los niveles y el acompañamiento convencido/genuino del otro. Se

contextualizarlas mediante la evaluación del proceso que las torna eficientes o no.

Como idea tentativa se puede sostener que si bien existe una faceta previa, constituida por las capacidades de las jurisdicciones subnacionales, tanto en las dimensiones económico-políticas como administrativas, variables centrales para entender las fallas de articulación vertical muchas veces están relacionadas con conductas subóptimas y a precariedades en la oferta de coordinación. La mera existencia de ámbitos para la articulación no constituye una solución automática, pero su institucionalización puede colaborar con la construcción del nivel mínimo de confianza necesaria para pensar en políticas coordinadas. De forma similar cuenta la postura de los actores nacionales (siempre de cada sector de políticas), en lo relativo al posicionamiento del sector como a la mirada sobre las provincias.

En cuanto a **lo segundo**, puede pensarse que en la relación entre los actores estatales y la sociedad civil, dos aspectos relevantes son: a) la necesaria autonomía de los actores estatales para elaborar políticas en búsqueda del bien común y no a favor de intereses sectoriales; b) al mismo tiempo, la capacidad de los primeros para articular con los segundos las políticas públicas, de modo de poder implementarlas con el apoyo de los ciudadanos a quien van destinadas.

Sobre el primer tema mucho se ha escrito, pero en la práctica la historia argentina es rica en experiencias de cooptación del estado por parte de intereses sectoriales. La forma de evitarlo implica una primera condición (descrita arriba como “capacidad administrativa”): poseer cuerpos estatales con alta cohesión interna para evitar la generación de intersticios por donde penetren estrategias de maximización de rentas particulares y con la *expertise* suficiente como para no depender de las ideas de *think tanks* privados.

Aún más importante, ya en el plano de la voluntad política, es contar con la decisión y el liderazgo desde las altas esferas de la dirección del Estado, de atender al interés mayoritario antes que a los negocios de determinados intereses concentrados.

El segundo aspecto torna obvia la naturaleza relacional del concepto “capacidad estatal”. Esto es, se entiende que el acuerdo entre élites no es el principal factor determinante de la implementación de políticas, sino que se necesita cuando menos de cierto consenso entre los actores implicados. En este sentido, el concepto “capacidad política” del Estado se pregunta más por la movilización de recursos sociales por parte del sistema de gobernación, para lograr sus objetivos políticos, que por las estructuras

entiende que existe cierto grado de satisfacción de este segundo nivel jurisdiccional.

-Articulación negociada: situación en que existen dificultades para establecer puntos en común y el acuerdo entre ambos niveles jurisdiccionales resulta altamente trabajoso. A través de tiras y aflojes, por el cual ambos niveles dan y ceden algo, resultan así satisfechos de manera variable y se logra una articulación con débil intensidad.

-Articulación impuesta: situación en que el acuerdo entre ambos niveles jurisdiccionales refleja exclusiva o principalmente los intereses o posturas de un nivel jurisdiccional.

-Ausencia de articulación: situación en que el no se obtiene acuerdo entre ambos niveles jurisdiccionales.

estatales *per se*. Por tanto, la capacidad del Estado tiene entre sus aspectos centrales la conectividad social, vale decir las redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores sociales (Evans, 1996)⁷.

III. LAS CAPACIDADES ESTATALES FEDERALES EN LA POST-CONVERTIBILIDAD

En Argentina, frente a la crisis de fines de 2001, la oportunidad para el fortalecimiento del Estado cobró aún más vigor. Ya no se trataba solamente de establecer los `mecanismos no mercantiles del mercado´ para sostener precisamente a este último, sino que además quedó evidenciada la necesidad de un nuevo paradigma de desarrollo. Asimismo, la salida de la convertibilidad se produjo en el contexto de profundo deterioro social pero también de crisis de la autoridad política.

Ante tal realidad, la tarea imprescindible que asumió el gobierno electoralmente elegido fue la recomposición del poder presidencial. Esto se llevó a cabo mediante múltiples acciones políticas⁸, las cuales en conjunto pueden ser pensadas como un vector que apuntaló el fortalecimiento de la delgada capacidad estatal sobreviviente de la orientación política previa. Colaborando fuertemente en este sentido también debe ubicarse la recuperación de la capacidad extractiva del Estado nacional (en el contexto de los “superávits gemelos”) a partir de la cual se aumentó el gasto público y se emprendió la política de desendeudamiento, favoreciendo así la capacidad material de maniobra y autonomía de las decisiones del Estado nacional.

Si analíticamente se desagrega la capacidad estatal tal como fue presentada en la sección previa, en términos generales las acciones que tendieron a dotar de capacidades al Estado nacional sobresalen en su dimensión de conectividad externa y centralización vertical de la estatalidad, aún cuando también es posible identificar otras -no siempre con el éxito buscado- apuntadas a la estructura interna del sistema estatal.

⁷ Este tema ha sido ampliamente desarrollado en la bibliografía especializada como “autonomía enraizada”. Según el mismo, el aislamiento burocrático de un aparato administrativo weberiano y cohesionado, no debe ser pensado en términos antitéticos con una intensa inmersión en la estructura social que circunda al Estado. Por el contrario, “de lo que se trata es de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas” (Evans, 1996:547). Avanzando en su sentido, el concepto “enraizamiento” puede ser referido a un tipo de relacionamiento de coalición entre actores sociales organizados y funcionarios estatales autónomos que pueden articular intereses comunes. Así, la capacidad estatal no es más que la habilidad para utilizar las agencias estatales, a partir de un círculo virtuoso con la sociedad, en orden a la positiva implementación de las políticas.

⁸ Entre otras, prontamente se modificó de la composición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se buscó la recuperación de la figura del presidente de la Nación como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, se pulsó fuertemente contra el proyecto norteamericano de integración continental (ALCA), promoviendo la integración latinoamericana.

Efectivamente, el proceso iniciado en 2003 tiene entre sus características, *por un lado* el hecho de que la recuperación de la iniciativa política se sostuvo, en cierta medida, en la movilización de diversas organizaciones sociales.

El estallido de las identidades que produjo el cambio societal postmoderno (o como se lo quiera llamar) y las consecuencias de las políticas implementadas la última década del siglo pasado habían dejado un mapa de actores de políticas públicas caracterizado por la debilidad y fragmentación de los sujetos sociales subalternos (y la consecuente dificultad para transformarse en actores de políticas), contrapuesto con la robustez de los actores sociales dominantes. En tiempos de la hegemonía del “pensamiento único”, esta circunstancia no hizo más que facilitar la configuración de decisiones estatales sesgadas hacia este último sector.

Por el contrario y con matices según los momentos, sectores y sujetos sociales concernidos, desde el 2003 hubo diferentes procesos de empoderamiento de sectores sociales subalternos.

Ese mismo proceso tiene, *por otro lado*, el rasgo de haber fortalecido las competencias y decisiones del centro del sistema estatal.

En la década previa se descentralizaron múltiples servicios sociales, con un objetivo fiscalista que, si bien fortaleció las finanzas centrales y traspasó decisiones a las provincias, redundó en el desmenbramiento de una lógica de funcionamiento global y por ende de lesión de la capacidad del sistema estatal.

Contrariamente, a partir de 2003 paulatinamente se van conformando procesos y decisiones que tienden a revertir en diversa medida lo antedicho. A partir de aquí y tal lo propuesto previamente respecto de la necesidad de analizar desagregadamente los diferentes sectores de política, se describen los casos de educación, salud y ambiente⁹.

Sector de políticas Educación

Comenzando cronológicamente con lo sucedido desde 2003, la fuerte vinculación con los actores sociales comportó una primera novedad, tal como se expone a continuación y más abajo.

Un suceso simbólico en esta dirección estuvo constituido por la considerada primera medida del gobierno de Néstor Kirchner: dirigirse hasta la Provincia de Entre Ríos junto a su Ministro de Educación (Daniel Filmus) para solucionar el conflicto docente allí existente¹⁰. Esta iniciativa fue acompañada luego

⁹ Para ver el proceso más ampliamente de lo que permite el espacio aquí determinado, al igual que las entrevistas referenciadas, ver Rey (2011).

¹⁰ Este había comenzado en noviembre de 2002, cuando la asociación gremial de los docentes entrerrianos (AGMER) “decidió iniciar una huelga por deudas salariales, que en aquel momento ascendían a \$65 millones. En diciembre último, los alumnos entrerrianos rindieron sus exámenes finales del ciclo lectivo 2002, pero debido al

por un claro posicionamiento del actor nacional respecto de los actores gremiales del sector. Según Rivas (2009:29) “[e]l perfil más protagónico del Ministerio de Educación de la Nación se expresa no sólo en el liderazgo de las nuevas leyes y programas, sino también en un rol más activo en la negociación con los sindicatos docentes...”¹¹.

Una segunda novedad, tal como menciona el citado autor, fue la sucesión de iniciativas legislativas, que también mostraron la relevancia del sector para el gobierno Nacional¹².

En varios sentidos y en gran medida, esas propuestas constituyeron una reversión de los 90s y fueron de la mano de la activación de una agenda nacional de políticas y programas educativos¹³, que también incluyó un incremento constante de fondos destinados a la misma¹⁴. Este significativo aumento del presupuesto nacional fue una señal que, junto a la Ley de Financiamiento Educativo, mostró y convenció sobre la voluntad efectiva de la nación respecto del sector.

Con estos datos (el apoyo desde la Presidencia de la Nación tanto en gestos, legislación y presupuesto, así como la proactividad del propio Ministerio Nacional¹⁵), queda manifestado el nivel de liderazgo que ejerció el actor nacional. Y lo que es muy importante, esa misma impresión es la que expresaron varios de los actores provinciales entrevistados.

Estas características tuvieron su traducción en la relación que hubo entre ministros nacional y provinciales. En tal sentido se observa, por un lado, la gran influencia del actor nacional y, por otro lado, la trascendencia que el actor nacional le otorgó a la participación/contención de las provincias, haciéndolas

conflicto con los docentes muchos no saben aún si pasaron de grado” (La Nación, 28 de mayo de 2003). La protesta se extendió en 2003, provocando que no se iniciaran las clases.

A los pocos días se solucionó de la misma forma expuesta arriba una situación similar en San Juan, y en esos primeros días de gestión, tanto el Presidente como su Ministro de Educación comunicaron profusamente a la opinión pública que la educación era prioridad del gobierno recién asumido.

¹¹ Esta recuperación del rol sindical no se verificó exclusivamente en el sector de políticas Educación, sino que fue más general, comportando la reconquista del espacio de discusión paritario para los representantes de los trabajadores frente a los propios de los empresarios.

¹² Algunas ya han sido comentadas en acápite previos. Durante la presidencia de Kirchner se sancionaron las siguientes leyes: de los 180 días de clase (25864), de Incentivo Docente (25919), de Financiamiento Educativo (26075), de Educación Técnica (26058), de Educación Sexual (26150), de Educación Nacional (26.206).

¹³ En cuanto a las políticas sustantivas impulsadas por el Palacio Pizzurno, amén de las que de por sí constituyen las leyes sancionadas, se encuentran el conjunto de las socioeducativas (antes llamadas compensatorias), el fortalecimiento del INET, la creación del INFOD y la renovación curricular mediante los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios.

¹⁴ Según datos oficiales, el presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación fue el doble (en términos reales) que el mismo rubro en pleno auge noventista (CIPPEC, 2008). Dotándole un sentido similar a lo aquí argumentado, Morduchowicz (2008:16) realiza el siguiente análisis de la evolución del FONID: “desde el 2003 -año de su vencimiento-, se ha venido realizando un considerable esfuerzo no sólo para garantizar el pago mensual del FONID sino para incrementarlo. Esto puede interpretarse como la voluntad de generar condiciones de gobernabilidad y de complementar los deteriorados ingresos docentes”.

¹⁵ Que resumidamente puede ser descripta como con fuerte énfasis en inversión, sanción de nuevas leyes, promoción de la igualdad, elevación de la calidad, reconstrucción del vínculo educación-trabajo, mejora de los docentes y sus condiciones de trabajo.

participes -en diferentes grados- del proceso por el cual tomaron forma propuestas legislativas de gran relevancia política. Existen varios ejemplos de tal tipo.

En **primer lugar**, el tratamiento realizado sobre el “Anteproyecto de Ley de Educación Técnico Profesional”, en una comisión federal promovida por el INET. Esta fue la continuación de un extenso y permanente trabajo desarrollado por esta agencia nacional en comunión con los expertos provinciales en este tipo de educación. El debate careció de grandes discrepancias, adquiriendo rasgos técnicos que permitieron ajustes entre las perspectivas de varias provincias con gran participación y el original proyecto nacional¹⁶.

En **segundo lugar**, el ministro nacional y los ministros provinciales acordaron elaborar un anteproyecto de Ley de Financiamiento Educativo integral en junio del 2004¹⁷. El proyecto original fue del área sustantiva de nación (la Subsecretaría de Planeamiento Educativo). Implicaba cierta centralización de un tema políticamente muy relevante (dado que el ministerio nacional volvía a incidir en la política salarial) al mismo tiempo que aseguraba un flujo de recursos automático para los ministros del sector educativo de cada provincia y la posibilidad compensatoria de apoyo nacional para cubrir la brecha salarial. Fue un proyecto vital tanto para el ministro como para el ejecutivo nacionales y contaba con apoyo gremial.

Estas características promovieron que los ministros de educación provinciales -salvo excepciones derivadas de la postura política de sus gobernadores- no tuvieran una actitud de fuerte oposición, sino que tendieron a desarrollar conversaciones que aseguraran y ampliaran lo máximo posible las ventajas que les ofrecía el proyecto original.

En síntesis, la fuerte voluntad de nación por aprobar el proyecto logró su cometido, pero concediendo lugar al debate y principalmente a lograr las condiciones en que los ministros de educación provinciales pudieran plegarse a la iniciativa.

En **tercer lugar**, la Comisión encargada de llevar adelante las tareas en el Art. 10 de la Ley de Financiamiento¹⁸. Este trabajo fue organizado por la Coordinación General de Estudios del Costo del Sistema Educativo de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo.

¹⁶ En la última asamblea del Consejo Federal de Educación y Cultura (CFE y C) de 2004 (10 de noviembre), reconociendo los circuitos de consulta descriptos, la Resolución 230/04 aprueba el proyecto de Ley de Educación Técnico Profesional y encomienda al Ministerio de Educación realizar las gestiones necesarias para que el proyecto tome estado parlamentario.

¹⁷ A través de la Resolución 220/04 del CFE y C se acordó la creación de una comisión *ad hoc*, para estudiar la elaboración de un anteproyecto de la mencionada ley. A pesar de que no hubo una resolución posterior aprobando un proyecto, esta iniciativa concitó la atención de los ministros provinciales (e incluso de los del área económica), quienes se reunieron en varias oportunidades, sin demasiados encuentros técnicos previos.

¹⁸ Artículo 10: “El ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología juntamente con el Consejo Federal de Cultura y Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: a) condiciones laborales, b) calendario educativo, c) salario mínimo docente y d) carrera docente”.

El mecanismo de paritarias implementado es de doble nivel. En un primer momento, en la paritaria nacional (en la cual participan representantes del CFE) se acuerda un piso mínimo salarial a respetarse en todo el país (en marzo de 2005 se estableció en 700 pesos, en 2006 se incrementó a 840 pesos, en 2007 a 1040, en 2008 a 1290 y en 2009 a 1545). Luego, cada provincia realiza una paritaria con los gremios de su jurisdicción, en la cual se establece el salario a aplicar, que obviamente debe ser no inferior al piso establecido en la paritaria nacional. A su vez, las provincias que demuestran las dificultades para alcanzar este piso son atendidas con el Fondo Nacional de Compensación Salarial Docente (FNCSD).

Lo efectivamente sucedido fue que, previamente a la primera instancia, el consenso entre las provincias y la nación sobre el monto mínimo se alcanzó en reuniones de la Asamblea del CFEyC especialmente convocadas (años 2007, 2008, 2009 y continúa). Estas Asambleas fueron a puertas cerradas.

Se han obtenido relatos diferentes sobre tal situación. Los actores que, por su posición personal o política, fueron menos cautos cuando se los entrevistó para este trabajo destacaron que la nación estableció sin demasiada flexibilidad las condiciones del acuerdo. El caso de Adriana Puigross (entonces al mando de la educación de la Provincia de Buenos Aires) es el más indicativo, tanto por su nivel como por su contundencia.

Se infiere entonces que, si hubo algún tipo de conversación intergubernamental, no se refirió a la cuestión laboral docente o a la negociación a encarar con la representación gremial, sino que se circunscribió a la expresión del malhumor provincial y a la imprescindibilidad del apoyo financiero que daría la nación a las provincias que no llegaran a cubrir el piso salarial establecido.

El corolario de esta situación, y también aplicable a lo sucedido -con menor repercusión- en los demás años, señala dos cosas: que en esta temática de enorme trascendencia política, la decisión no se macera en el ámbito consensual del sector de políticas (el CFE) y que la verticalidad es la lógica operante, con el actor nacional (que aquí incluye a la más alta esfera del ejecutivo nacional) imponiéndose sobre el nivel provincial, aunque no sin ciertos amagues de desplantes y asegurándole la contraparte económica.

En *cuarto lugar*, el proceso de discusión de una nueva ley general de educación (luego llamada Ley de Educación Nacional-LEN), en el cual se observa tanto la movilización social promovida cuanto la impronta nacional. Desarrollada por la Secretaría de Educación de la Nación.

Por su relevancia, el caso de la Provincia de Buenos Aires es ilustrativo de la evolución de este proceso que, con matices más o menos profundos, fue llevado a cabo en todo el país.

Desde la Dirección Provincial de Información y Planeamiento Educativo (DPIPE), se planificó la organización de la consulta, interpelando a los diferentes miembros de la comunidad educativa: docentes,

alumnos, padres, directivos, no docentes, etc. También se organizaron reuniones con grupos de decisión y grupos de interés. En conjunto, se realizaron alrededor de 150 reuniones y se relevó la opinión de alrededor de 3 millones de personas entre alumnos y docentes.

Esta etapa de participación ciudadana estuvo organizada por la Provincia, con apoyo nacional, aunque sus conclusiones fueron elaboradas por la mencionada Dirección. Así, “cada reunión tuvo su relatoría, cada relatoría se puso en consideración. Esas relatorías se corrigieron o no de acuerdo a las observaciones que se les efectuaron y luego fue parte del informe final, que la provincia envió a nación como aval de los diferentes documentos de propuestas de reformas de la Ley, porque en paralelo también se hizo un informe sobre qué se quería cambiar y en que sentido se quería cambiar. Todo este repertorio se constituyó en la documentación respaldatoria” (entrevista a Carlos Giordano).

Existe cierto consenso en que esta experiencia de participación enriqueció el debate del proyecto de Ley y que, con variaciones, las provincias y los gremios tomaron parte del mismo para construir su posición. En gran parte de las provincias, las propuestas de mejora fue sobre cuestiones que no modificaban el horizonte político del mismo¹⁹.

Según algunas entrevistas realizadas, las puntadas definitivas del proyecto de ley que nación presentó al Parlamento se discutieron centralmente en unas pocas mesas de negociación, en cada una de éstas con una provincia diferente -siempre las más relevantes-, hasta lograr el acuerdo final. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, ese acuerdo fue trabajoso y terminó con la adopción de varias de las propuestas del equipo provincial.

En *quinto lugar*, frente a la heterogeneidad verificada en la política de acreditaciones de instituciones de formación docente (implementada como resultado de acuerdos en el propio CFCE en la década del '90), se consensuó la necesidad de un “proceso de consulta y elaboración [...] cuyo objetivo final sea un nuevo acuerdo federal sobre la materia” (Res. 224/04 del CFCE).

Siendo una iniciativa del actor nacional, su eje central fue la concreción de la voluntad de la nación sobre el tema prioritario (crear un instituto de formación docente que supone cierta centralización en la materia), mechada con la opinión de las provincias en torno a los considerandos sobre su funcionamiento. La designación de Tedesco como coordinador fue en la misma dirección.

Efectivamente, las entrevistas realizadas marcaron ciertos matices, en torno al ámbito en el cual se pone el énfasis. En algunos casos, enfocando en la comisión compuesta por ministras afines a Filmus, se

¹⁹ Distintos fueron otros casos, como Córdoba, Santa Fé y la Provincia de Buenos Aires. En esta última, el debate entre la cartera educativa provincial y la nacional fue muy arduo, contraponiendo perspectivas que sumaban pero excedían cuestiones administrativas, pedagógicas o de organización del sistema educativo, puesto que se originaban en posturas político-ideológicas que, si bien no radicalmente opuestas, sí poseían notorias disidencias.

afirmó que su funcionamiento no alteró sustancialmente la propuesta original de la nación. Se realizaron debates en torno a la amplitud de las tareas conferidas al futuro Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) y a la forma que las provincias tendrían para adaptarse al esquema. Todo esto generó pequeñas idas y vueltas, pero siempre en el marco general trazado por el proyecto original. Otras voces resaltaron que el trabajo experto en este área tiene un alto componente de experiencia subnacional como motor de la construcción de la política de formación docente.

En definitiva, en el proceso que desembocó en la creación del INFOD²⁰, se observa una lógica semejante a los primeros ejemplos (debates de la Ley de Educación Técnico Profesional y la Ley de Financiamiento Educativo): por un lado, la nación consiguió su objetivo y simultáneamente, por otro lado, contuvo a las provincias mediante un mecanismo institucional que aseguraba su participación en el funcionamiento del INFOD.

Ahora bien, volviendo al proceso general, aún cuando el actor nacional estaba sesgado hacia la tarea de alcanzar cierto grado de homogeneidad y/o recentralización²¹, existe amplia coincidencia entre la mayoría de los entrevistados que una de las características más notables por parte las gestiones ministeriales fue, en términos generales, el grado de apertura hacia las posiciones de las provincias y centralmente la vocación de consenso²². Aún sin dejar de lado la firmeza que le permite su centralidad institucional, propiciando su línea programática respecto de lo que concibe debiera ser el sistema educativo argentino.²³

Al mismo tiempo que el actor nacional se caracterizó y actuó según lo antedicho, en gran parte de los actores provinciales del sistema educativo se observó una mirada respecto la nación que, a priori, encastra aceitadamente con la idea de protagonismo de ésta. Fruto de la reforma educativa llevada a la práctica en la década anterior, se produjo una notable fragmentación del sistema educativo argentino, o por lo menos esto es lo que habita en la intelección de la mayoría de los funcionarios provinciales y expertos entrevistados.

En la mayoría de las unidades subnacionales, al reconocer esta situación de fragmentación se dió por válida la necesidad de un esfuerzo tendiente a dotar de coherencia y cierta sistematicidad al sistema

²⁰ Art. 76 de la Ley de Educación Nacional.

²¹ Debido a su posición institucional en el gobierno del sistema educativo argentino y al imperativo político de desandar el camino de la fragmentación de la década pasada.

²² Aún cuando forme parte de una entrevista dedicada al amplio público de una revista de la tirada dominical de un diario, la respuesta al interrogante por el logro central que le gustaría alcanzar con su gestión es un indicador fuerte de cómo se plantea Filmus ante el tema: “me gustaría haber logrado consenso respecto de las transformaciones fundamentales. Sólo si la Argentina mantiene durante por lo menos una década políticas coherentes, tiene alguna posibilidad de éxito” (Revista Viva- Clarín, 19-02-2006).

²³ Como ya ha sido mencionado en los casos puntuales (proyectos legislativos y paritarias) arriba descriptos.

educativo argentino. E inmediatamente, se aceptó que la instancia que naturalmente podía lograr esta tarea era el actor nacional. Esta admisión estaba anclada en consideraciones respecto de la asignación de autoridad como de la relación fiscal del sector²⁴.

Deteniéndose en la descripción sobre el lugar de las provincias y agregándole la diferencia de intereses propia de la estructura federal, se entiende por qué en un párrafo previo se utilizó la expresión «a priori», para referirse a las consecuencias de las «imágenes» que poseían las provincias: sin perjuicio de la mirada abierta al reconocimiento de la necesidad del fuerte rol nacional, todos los actores subnacionales entrevistados compartían el interés en que ninguna de las características que se le otorgaran al sistema educativo carecieran de la flexibilidad necesaria para que sea posible una variable adaptación provincial. Esta fue una demanda sistemática que atravesó las posiciones que los actores provinciales adoptaron respecto de cada temática sustantiva.

Y en esta aseveración está contenida una imagen que, desde otra atalaya, entronca con la vertida por Sileoni y compartida en varias entrevistas: los ministros provinciales se (pre)ocupan centralmente de sus propias provincias.

Sumadas, estas variables dejan un campo libre a la postura nacional en el planteamiento de la planificación y orientación del sistema como un todo, si es que respetan las necesidades territoriales de los ministros provinciales.

Amén de los elementos recién descriptos, también han sido mencionadas en las entrevistas otra característica institucional, que coadyuvan de diferente forma al funcionamiento consensual del sector. La legislación sobre sus recursos, en lo concerniente a los fondos salariales, los Convenios Bilaterales y la distribución de recursos nacionales (polinómica) transparentaron la relación fiscal y cambiaron la forma en que se venía negociando históricamente, con la consiguiente mejora en la confianza entre los actores²⁵.

Tomados en conjunto, los datos recabados sobre el proceso federal -tanto los resultados como el

²⁴ Es interesante la mirada del actual ministro de educación de la nación, que fue alto funcionario tanto de la CABA, de la Provincia de Buenos Aires, y de la nación: “la realidad cotidiana que vivís en una provincia te tira para abajo, no te deja más que pensar en los apuros de la gestión; por el contrario, en la nación tenés una perspectiva mayor, pero el riesgo es caer demasiado en la teoría” (Entrevista a A. Sileoni, en “Marca de Radio”, programa de La Red, AM 910, 18-09-2010). Este reconocimiento de un funcionario nacional, con la experiencia de gestión en ambos niveles jurisdiccionales, da cuenta de las diferentes imágenes que se conforman según la posición jurisdiccional.

²⁵ Según diversos entrevistados, dado que el monto global de los fondos que debían ingresar a cada una de las provincias es conocido de antemano y decidido de forma poco discrecional, éstas mejoraron su capacidad tanto de previsión como de planeamiento del financiamiento del gasto del sector. Desde el análisis experto se sostiene algo similar: se genera “una oportunidad de revisión integral de la política educativa nacional y provincial en cada jurisdicción. La acumulación de diversos programas y modalidades de intervención intenta ser articulada con renovada coherencia, dado que existían diversas líneas de financiamiento, con lógicas disímiles que las propias escuelas recibían sin terminar de comprender su articulación” (Rivas, 2009: 97).

Si bien esta normativa se fue sancionando paulatinamente a lo largo del primer período de gobierno kirchnerista, existía una polinómica previa y en gran parte fue la cristalización de la modalidad de trabajo de Filmus, que se implementó desde el principio de su gestión.

proceso- permiten afirmar que, como situación general, en el periodo 2003-2010 el actor nacional se constituyó en guía de las decisiones sobre lineamientos y prácticas del sistema educativo (liderando una tendencia a la recentralización del mismo), pero sin ejercer una preeminencia confrontativa de las posturas provinciales (salvo los casos puntuales en que los actores participantes incluyen a niveles funcionariales más altos, especialmente al PEN), sino con iniciativas que tendieron a contener a las mismas.

En consecuencia, se puede realizar la siguiente proposición:

durante el periodo estudiado, el sector de políticas Educación no constituyó, en términos generales, un sector en que la nación impuso unilateralmente sus políticas sobre las provincias, pero sí un ámbito que se ocupó mayoritariamente de temas de la agenda del actor nacional, en el cual la postura de las provincias se vinculó libremente con la guía del otro nivel jurisdiccional, en un proceso de debate relativamente genuino. De tal manera, el sector operó dentro de un clima consensual, que llevó a una pauta de Articulación Orientada (por nación).

Sector de políticas Salud

Desde hace largo tiempo, como consecuencia de la fragmentación y descentralización sucedidas en la segunda mitad del siglo pasado, el estado en general (el nacional en particular) ha carecido de liderazgo en la conducción de la salud, ocupándose -de modo poco sistemático- de prestar servicios a los sectores de menores recursos. Este esquema histórico general fue profundizado por la sobredemanda al servicio público de salud²⁶ producida por la crisis de 2001.

A su vez, desde la descentralización de la prestación de los servicios, se fue extendiendo en diversos actores la idea acerca de la innecesariedad del Ministerio Nacional (de hecho durante el interinato de Rodríguez Saá no se designó titular del Ministerio, en una clara señal de las dudas sobre el destino del mismo).

Por tanto, no eran exageradas las palabras del entonces reciente Ministro de Salud de la Nación, González García, quien en 2003 afirmaba: “encontré un estado devastado, destruido y devaluado y un sector salud que no tenía ni Ministerio, ni liderazgo, ni presencia en la agenda política” (entrevista en Revista Médicos, N° 25)²⁷.

La conciencia de tal situación, junto con el alineamiento a la característica del proyecto del gobierno nacional asumido en 2003 (la construcción de un centro federal fuerte), colocó en el primer plano

²⁶ La gravedad de la situación se reconoce en el hecho de que en marzo de 2002, el entonces Presidente de la Nación, en acuerdo con sus ministros, refrenda el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 486 que declara la Emergencia Sanitaria Nacional.

²⁷ No es ocioso mencionar que al igual que en el sector educación, existía por ese momento una idea ampliamente difundida acerca de la conveniencia de disolver la cartera nacional del sector (Rodríguez y Tobar, 2003:7)

de la agenda ministerial dos cuestiones²⁸: por un lado, en términos organizativos del gobierno del sistema sanitario, la necesidad de recuperar protagonismo por parte del estado, anclado en un fuerte liderazgo del Ministerio Nacional del sector²⁹; por otro lado, en términos de políticas sustantivas, la obligación de dar satisfacción a demandas de carácter urgente, frente a una situación sanitaria profundamente degradada por la crisis de 2001. Respecto de esta última, la respuesta fue una ambiciosa batería de programas³⁰.

Bien miradas, amén de su importancia en términos de la salud de la población, estas acciones también implican la primera cuestión mencionada: la asunción de un fuerte rol del Ministerio de la Nación, que lo acercaron a un sitio de liderazgo sobre el sector.

La principal iniciativa de la gestión ministerial nacional del momento (creación de un Plan Federal de Salud 2004-2007 -PFS-) también es parte de la apuesta por reconstruir la estatalidad del sector, situando al Ministerio Nacional a la cabeza del gobierno del sistema de salud pública³¹. En la presentación pública del mismo, el 24 de mayo de 2004, participó el propio Presidente de la República, marcando el grado de respaldo que el Poder Ejecutivo Nacional le otorgó y el apoyo explícito al accionar del ministro del sector.

Con antecedentes en 2002³², el PFS propiamente dicho comenzó a ser debatido en 2003 en el marco de las reuniones del Consejo Federal de Salud (COFESA), siendo en el origen una iniciativa de nación, en particular del Ministro.

En el trabajo conjunto en el COFESA, se retomó y profundizó el diagnóstico del sector³³, a partir

²⁸ Debe notarse que la sanción de algunas pocas leyes federales al principio de la gestión de González García (fue Ministro antes de 2003) colmaron las necesidades más perentorias de sus planes. A partir de allí, la voluntad nacional estuvo puesta en la implementación de estas temáticas, más que en la ampliación del plexo legal hacia otras cuestiones. Al mismo tiempo, la complejidad de la cuestión sanitaria fue otro impedimento para concretar otro tipo de legislación más específica. Por último, una razón esencial para la no entrada en agenda de una Ley de Salud o incluso del Seguro Público de Salud (idea hacia la cual tendía el Plan Nacer) tiene que ver con la complejidad de intereses (principalmente obras sociales y empresas privadas) que campea en el sector.

²⁹ Debe recordarse que siendo Ministro de Salud del gobierno encabezado por Eduardo Duhalde (enero 2002-mayo 2003), González García “logró la adhesión y apoyo provincial a la Política Nacional de Medicamentos a través de la sanción de leyes provinciales de prescripción por nombre genérico. [...] de manera consensuada, tomándose en consideración todas las inquietudes y alternativas propuestas por las autoridades sanitarias del país” (Tobar y Rodríguez, 2003:44).

³⁰ La formación de los recursos humanos a través del Programa de Médicos Comunitarios que permite afianzar la estrategia de la Atención Primaria de la Salud en todo el País; la intención de reducir el embarazo adolescente con un Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable; el acceso al medicamento a ciudadanos sin cobertura, a través del Programa Remediador; y la Prescripción del medicamento por su nombre genérico para abaratar el costo del mismo; la reducción de la mortalidad infantil a través del Plan Nacer, instalado en un primer momento, en las Provincias más postergadas (Ver MS:2007).

³¹ El mismo PFS apunta explícitamente al “afianzamiento del Ministerio de Salud de la Nación y los ministerios provinciales en su rol de rectoría” (MS, 2004:14).

³² El inicio del proceso se remonta a momentos inmediatos posteriores a la crisis de 2001, con la Mesa de Diálogo Argentino-Sector Salud como primera referencia, en la cual interactuaron organizaciones profesionales y de trabajadores, cámaras empresarias, universidades, organizaciones de la sociedad civil y arribaron al Acta Acuerdo del Compromiso Sectorial de Salud (el 22 de febrero de 2002).

³³ Llegándose a la conclusión de la existencia “de una enorme fragmentación en efectores públicos, privados, de obras sociales nacionales y provinciales, prepagas y mutuales, una marcada ineficiencia del gasto, insuficiente inversión

del cual la propuesta del Ministerio Nacional fue realizar un compromiso federal de cobertura y acceso, por el cual se definió un programa de alcance explícito universal. Por encima de esta cobertura básica, se previó que cada efector podrá ampliar sus servicios de acuerdo a sus recursos y eficiencia³⁴. En esta dirección, se establecieron una serie de metas anuales, bianuales o de cuatro años que posibiliten la medición de los avances alcanzados³⁵.

En palabras del Ministro, "el propósito del plan es avanzar por un sendero de reformas en el que cada provincia, con vista a las metas propuestas, tenga la libertad de transitar de acuerdo a sus propias definiciones respecto a cómo alcanzarlas" (entrevista en Revista Ahora la Salud, N° 21).

En esa descripción se encuentra el corazón de la propuesta, en términos de la coordinación nación-provincias: éstas debían comprometerse con ciertas acciones propuestas por la nación, adaptadas parcialmente por el debate en el COFESA, con margen en la implementación, y con gran apoyo material de nación³⁶.

Respecto de la forma que adquirieron los debates para llegar al PFS, los entrevistados concuerdan en que se desarrolló un proceso de construcción conjunto, de ida y vuelta entre los participantes. Si bien los ministros que se dedicaron a escribir la propuesta fueron los más cercanos al Ministro Nacional, se incorporaron los aportes y modificaciones de las diversas provincias.

Sumado a esto, varios entrevistados marcaron la fortaleza de la orientación del Ministro Nacional. Así, su visión e impronta tuvieron un fuerte peso en consensos básicos, como por ejemplo la adopción de la APS como estrategia del sistema. Desde tiempo atrás González García postulaba este modelo. Sin embargo, que el acuerdo haya girado en torno de la idea defendida por el Ministro Nacional no sólo indica el valor de su postura, sino también las provinciales: varios de los ministros (formados en la misma escuela) la compartían, e incluso en varias provincias influyentes se estaba llevando a cabo una experiencia en esta dirección³⁷.

total en salud, indefinición de un modelo básico universal, creciente desigualdad en el acceso, variabilidad en la calidad y falta de planificación sobre los recursos profesionales y técnicos necesarios, entre otros problemas" (Bases del PFS).

³⁴ Organizativamente, el PFS propende a que los hospitales y centros de salud públicos formen redes provinciales o regionales con distintos niveles de complejidad y división de tareas a fin de no multiplicar servicios ni tecnología médica, evitando encarecimientos e ineficiencias. De manera simultánea o posterior, ya que se trata de una decisión soberana de las provincias, los efectores privados se sumarían a estas redes.

³⁵ "La reducción de los índices de mortalidad neonatal, infantil y materna; la disminución de la fecundidad adolescente; la reducción de la anemia por déficit de hierro en los menores de 2 años y en las embarazadas; la plena inmunización en niños; garantizar que las embarazadas se realicen controles precoces; reducir el número de hospitalizaciones por abortos; disminuir la prevalencia del consumo de tabaco; implementar estrategias de rehabilitación para personas con capacidades diferentes; etc" (Bases del PFS).

³⁶ En el marco del PFS, el Ministerio Nacional transfirió a las provincias gran variedad y cantidad de equipamiento e insumos, representando una inversión de más de 73 millones de pesos, la cual a todas luces (afirmado por la mayoría de las entrevistas realizadas) fue un incentivo difícil de pasar por alto por gran parte de las provincias.

³⁷ Por ejemplo, en 2000 la provincia de Buenos Aires lanzó el Programa de Seguro Público de Salud (PSPS), con fuerte énfasis en la Atención Primaria, que se prolongó hasta poco antes del final de la Administración de Solá. Santa Fé

En tal caso, no hay preeminencia nacional, sino que hay una fuerte voluntad nacional que no necesita confrontar -en este lineamiento general- sino que aprovecha las posturas de varios de sus pares provinciales para establecer un acuerdo en torno de sus ideas. He aquí la importancia analítica de la fortaleza nacional articulada con coincidencias en el plano de los modelos sanitarios que interesa a cada ministro.

Este primer gran proceso con origen en el Ministerio Nacional constituyó al mismo tiempo una muestra -hacia los actores subnacionales- de la voluntad y capacidad de liderazgo y material del mismo, así como la plasmación de la dinámica que comenzaría a adquirir la relación nación-provincias en este sector de políticas y en el COFESA.

Ahora bien, es interesante aquí describir que, poco tiempo antes de la discusión del PFS, hubo un tema que desató discusiones fuertes: la forma de distribución de una primera partida adicional al presupuesto anual y del Plan Remediar.

La idea de sus creadores (funcionarios nacionales) era aprovechar economías de escala en las compras y, por ello, centralizarlas para luego enviar los medicamentos directamente a los Centro de Atención Primaria (CAP). Por el contrario, los ministros provinciales abogaron fuertemente por la posibilidad de llevarse directamente los fondos³⁸.

Hay que recordar que este Plan fue una de las naves insignias en el origen de la gestión ministerial y que, frente a visibles falencias de gestión de las provincias, el Ministro Nacional se jugaba gran parte de su gestión en el éxito de este programa. En tal contexto, el González García mantuvo fuerte la idea original frente a la presión provincial y así fue realizado. Esta resolución del tema, casi de principios de la gestión del Ministro, constituyó un mojón en la relación nación-provincias.

Volviendo a la relación nación-provincias en general (que obviamente permeó el desarrollo del PFS) también jugaron relevante rol las imágenes que poseían los actores respecto del sector y de sus contrapartes. Para ello es necesario retrotraerse, nuevamente, a la crisis de 2001. La profunda debacle social que ésta causó tuvo uno de sus mayores impactos en el sector salud, en la forma de mayor demanda de atención, quiebres en la prestación de servicios y, a resultas de éstos, crecientes amenazas al estado de la salud de la población.

La preocupación sobre la posibilidad, no lejana, de un severo retroceso en los avances logrados a lo largo de varias décadas sobre distintos tipos de enfermedades, incluso epidémicas, invadió a la mayoría

había hecho lo propio en el mismo año, aunque logró una trayectoria menos extensa.

³⁸ “Cuando empezamos armamos una polinómica en función de la cantidad de CAP que había y la cantidad de consultas que atendían. Esto fue muy muy cuestionado, en principio a nadie le interesaba ese modelo, todos querían el modelo tradicional, que es venir a nación y llevarse la plata que se podía” (entrevista a Tobar).

de los actores del sector y de manera primordial a los gubernamentales. Tanto en las entrevistas como en la literatura experta se identifica esta situación: “un cambio en el rumbo e intensidad de las preocupaciones [...] Las amenazas que presenta la situación de excepción parecen haber otorgado, entonces, una mayor conciencia a los tomadores de decisiones de la necesidad de introducir coherencia al subsistema público” (Tobar y Rodrigáñez, 2003:44-5).

E inmediatamente luego, la magnitud de fondos que fue aportando nación, su rol federal y capacidades técnicas netamente superiores (más no sea por la posibilidad de contratar consultores externos) arrojaron actores subnacionales que empezaban a reconocer la importancia de la perspectiva (analítica y con posibilidades prácticas) nacional.

Esta mayor predisposición de los actores gubernamentales estuvo acompañada, además, por la voluntad de uno de ellos, el Ministro Nacional, de rescatar al COFESA y aprovechar su potencialidad. Otras tres variables deben anotarse en la explicación del derrotero mencionado:

Primero la existencia de cierta identificación profesional. Las palabras de uno de los protagonistas son bien claras al respecto: “todos los ministros fueron alumnos nuestros, cuando se relanza el COFESA, de veinticuatro ministros veintidós habían pasado por maestrías en ISALUD, e incluso hoy la mitad lo son. Entonces era como una reunión de ex-alumnos. Eso da códigos. En un área tan técnica como es salud, el tener lenguaje y códigos comunes ayuda muchísimo. EL COFESA se pareció mucho (a comunidades epistémicas), y no solo se pareció sino que fue sostenido por algo así” (entrevista a Tobar). **Segundo**, el posicionamiento del Ministro Nacional respecto de las penurias de sus colegas provinciales: “hay muchos ministros provinciales que se ven desbordados, y que si sienten respaldo de nación luego actúan bien, muy distinto de si sienten indiferencia. Por ejemplo, se había muerto el hijo de un cacique en Misiones. Si acompañás, preguntás que necesitan, qué pasó, aunque luego se vea que no le dan bola a los indígenas y entonces tenés que decirle «che, que pasa allí», y tenés que acompañar con algún programa, es muy diferente a si no llamás, o buscás imponerle algún costo. En el primer caso se arma una relación, que luego redundo políticamente, en términos de gestión” (Entrevista a Conti). Y **por último**, la capacidad interpersonal del Ministro Nacional, que derivó en una “dimensión amical”: “el COFESA tiene una parte amical, de estrechamiento de posiciones, fuera de la actividad formal, muy importante, donde se logran acuerdos que no se logran en la reunión formal” (entrevista a Devani).

La capacidad provincial también debe ser tenida en cuenta: la participación efectiva de cada ministro provincial fue variada. Al ser “ministros hospitalocéntricos” (así los denominó Tobar en la entrevista), las discusiones que excedían los intereses inmediatos de este tipo contaron con menos voces, por lo general las mismas. En esto también incide que las capacidades estatales provinciales son escasas, al punto que no

es infrecuente que un mismo funcionario provincial se ocupe de varias subáreas o programas. Por ello es que la figura del ministro provincial tenía mucha importancia en las asambleas del COFESA, y entonces no sólo intervenían las provincias grandes, sino también algunas provincias chicas, cuyos ministros, por formación o empatía (Manzur, de Tucumán, es el ejemplo paradigmático) tenían gran protagonismo. Asimismo las provincias del NOA y NEA participaron bastante, centralmente en las adecuaciones y opiniones sobre los programas nacionales, puesto que fueron beneficiarias en amplia medida de los mismos. La Provincia de Buenos Aires es un caso aparte, dada su significancia general, su complejidad organizacional y la ampliamente reconocida capacidad de sus técnicos. En consecuencia, cada implementación de programas contaba con la discusión de esta Provincia.

Por su parte, gestión Ocaña comenzó su gestión sin el contexto de urgencia que acompañó los días iniciales de su antecesor, si bien el sector salud argentino continuaba con graves problemas estructurales. Sí asumió con gran apoyo por parte de la Presidenta³⁹.

La idea original de la gestión Ocaña fue plantear una visión más estratégica y de largo plazo, continuando el fuerte énfasis en la APS y sin descuidar la gestión de los programas territoriales⁴⁰. La impronta propia de Ocaña pretendió asentarse en la transparentización del aparato estatal. Según sus propias palabras, su propósito era “ordenar la gestión porque con una estructura desordenada es difícil lograr la articulación”. En tal sentido, la propuesta era abocarse a transformar el Ministerio Nacional, a) hacia adentro y b) hacia afuera del mismo:

Internamente se buscó optimizar los procesos internos que producían las políticas del organismo, de modo de minimizar las posibilidades de corrupción. Sin embargo, al colocar el objetivo de ordenamiento de la gestión al mismo nivel o por encima de los sanitarios⁴¹, se produjeron dificultades con el normal funcionamiento de contrataciones y licitaciones, lo cual demoró o canceló por ciertos períodos la provisión de insumos y recursos a las provincias. Las palabras de los ministros provinciales respecto de los tiempos excesivos en la gestión de los programas -corroboradas por las de algunos funcionarios nacionales del momento- evidencian el fastidio por tal situación.

³⁹ fue la única ministro nombrada en el discurso del 1 de marzo de 2008, de apertura de sesiones ordinarias del Congreso Nacional, en el cual la Presidenta además convocó a lograr un acuerdo socio-sanitario. A tal manifestación, Ocaña la vivenció como un soporte de gran importancia: “A mí me parece que esto es central: hacía mucho tiempo que un presidente no convocaba a los argentinos a reformular su sistema de salud” (entrevista en Revista Médicos, N° 49).

⁴⁰ Aunque ello no quita que en varios de ellos la continuidad no fue sin matices. Por ejemplo, el Plan Remediar fue valorado, pero se apuntó a privilegiar y fortalecer la fabricación de laboratorios públicos, por sobre los préstamos internacionales para comprar a laboratorios privados. En el caso de Salud Sexual y reproductiva, las diferencias ideológicas de la Ministra también produjeron menor ímpetu en su implementación.

⁴¹ En *off the record*, algunos entrevistados plantearon que Ocaña poseía un esquema muy cerrado de conducción, se recluía en sus asesores y no se abría a lo que le decían los equipos técnicos. Todo pasaba por su Jefe de Gabinete, quien tenía mil expedientes en su escritorio y eso demoraba mucho la resolución de cada tema.

Teniendo en cuenta la importancia de los programas nacionales, y su preeminencia dentro de las temáticas a las cuales se venía abocando el COFESA, esta situación conspiró contra la buena voluntad que venían sosteniendo las provincias. Varios entrevistados mencionaron la paulatina desafección de los actores subnacionales.

Hacia afuera la intención era comenzar a posicionar al Ministerio Nacional como el gran articulador de todo el sistema sanitario (desintegrado y con múltiples financiadores), de modo de trabajar en conjunto con la seguridad social, el Pami, las obras sociales provinciales y las provincias. Con similar concepción política que su antecesor, Ocaña planteaba “lograr una política de salud integral que pueda tener un estándar mínimo de atención para todos. Después, cada sector podrá introducir las modificaciones que crea más convenientes para mejorar la atención, pero es imprescindible tener esos estándares” (entrevista en Diario Página/12, 16 de diciembre de 2007).

La propuesta de la ministra era que el acuerdo sanitario se plasmara en una ley. De hecho, había “mecanismos que estamos estudiando para proponerlos en el 2º semestre de este año” y se había comenzado con el diagnóstico: “ya tenemos, en algunas provincias, prácticamente barrida toda la situación; en otras, estamos un poco más atrasados” (entrevista en Revista Médicos, N° 49).

Estas palabras reconocen que el apoyo no es total, producto de jurisdicciones que si bien no se oponen abiertamente, no hacen gran esfuerzo por acompañar. De todas formas, son mayoría las provincias que adhieren, aún cuando no se pongan a la cabeza del proyecto⁴².

Ahora bien, estas intenciones de reforma organizativa y planeamiento del sistema sanitario argentino perdieron cierta energía cuando, a meses de asumir el Ministerio, Ocaña se encontró con la epidemia de dengue más grave (por cantidad de afectados, por expansión territorial y por ser la variante más agresiva) desde que reapareció el virus en Argentina, a fines de los años 90s.

Esta situación coyuntural provocó dos consecuencias importantes para la relación entre el Ministerio Nacional y las provincias: en primer lugar, concentró la preocupación gubernamental en la gestión del día a día de la emergencia, relegando las iniciativas previamente comentadas; y en segundo lugar, disparó una sorda disputa por las responsabilidades y, no menos importante, por los datos oficiales emitidos, puesto que en varias oportunidades las informaciones brindadas por las autoridades nacionales contuvieron números diferentes (menores) que los divulgados por funcionarios provinciales, locales y otros actores de la salud.

⁴² Respecto de las iniciativas sobre un sistema único de salud, hay que mencionar que también existe una disputa con otro tipo de actores, que no son gubernamentales, sino de medicina privada y obras sociales, que complejizan las posibilidades de éxito de aquellas. Según el entender de la entonces Ministra, el contexto sanitario mejorado (en términos relativos a 2002) en que le tocaba gestionar, generaba “una puja redistributiva entre todos los actores del sistema” (entrevista Diario Pagina/12, 16 de diciembre de 2007).

Un año después, la situación mundial con la Gripe N1H1 reprodujo una situación similar. En un primer momento, con las provincias desbordadas por la situación, el COFESA se constituyó como un ámbito técnico que brindó información y posibilidad de compartir las decisiones con los equipos técnicos nacionales, epidemiólogos de primer nivel. De tal forma las provincias se fueron ordenando de a poco, aunque sobrevino nuevamente el contrapunto con la información pública a emitir. La gestión Ocaña terminó sin pena ni gloria escasos días posteriores.

En conjunto, los datos presentados derivan en que en este sector de políticas:

estuvo dirigido por el actor nacional y se abordaron principalmente iniciativas del mismo (temáticas que variaron de un período a otro). Dentro de este esquema general, la interrelación fue diferente entre un período y otro, siendo más amigable el primero, con resultados que reflejan esta pauta. Vale decir, las diferentes temáticas no fueron tratadas exclusivamente o enteramente bajo la forma que el actor nacional pretendía, sino que las provincias pudieron obtener resultados positivos de ese tratamiento, a partir de un intercambio auténtico. Por el contrario, el período siguiente tuvo un clima neutral, con variaciones según las temáticas, pero con menor provecho para las provincias. En definitiva, durante el primer período estudiado hubo Articulación orientada, mientras en el segundo fue Articulación negociada con algunas variantes de imposición.

Sector de políticas Ambiente

A diferencia de los sectores anteriores, en el sector ambiente no existía una fuerte tradición histórica de involucramiento nacional, con un rol significativo frente a las provincias. Esta situación (asentada en la combinación de la reciente entrada en agenda de la cuestión ambiental y de que previo a la reforma constitucional de 1994 el sector estaba –tímidamente- situado en el nivel provincial) no se modificó demasiado en los años previos a 2003.

Por su parte, la situación de varias provincias era paradójal: por un lado, poseían normas previas a la legislación federal pero, por otro lado, el desarrollo de lo ambiental en el organigrama estatal y/o en la agenda pública provinciales, salvo casos muy concretos, no era muy importante.

A su vez, en varias provincias, más allá del desarrollo variable de leyes ambientales, la explotación de los recursos naturales tenía un peso relevante en la estructura productiva provincial. Y mientras los ministros atinentes a la economía o industria (más allá de las denominaciones formales) tenían en general una llegada amplia a su gobernador, los funcionarios dedicados al ambiente no.

Frente a este panorama, el debate en torno de la política ambiental a desarrollar por el gobierno

nacional asumido en 2003 arrojó una primera recategorización relativa del sector⁴³, a pesar de lo cual los fondos que manejó, al igual que su estructura, no fueron aumentados significativamente.

La gestión nacional de Atilio Savino (un hombre políticamente muy cercano a Ginés González García) puede ser descripta en dos dimensiones interconectadas: la relacionada con las posturas y acciones sostenidas desde la Secretaría y la vinculada a la relación con el nivel gubernamental subnacional.

En relación a **la primera**, las palabras del propio Savino y de otros entrevistados coinciden en dos ejes: se intentó marcar un rumbo definido para políticas estratégicas (elaborando para ello una Agenda Ambiental Nacional) y se ideó el programa Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, tarea a la cual el secretario le dio primera importancia.

El primer eje estaba pensado en función de la característica constitucional del sector (competencias no delegadas por las provincias a la nación) y en alguna medida en las limitaciones presupuestarias. De tal manera, los programas de la SA fueron menores comparados con años posteriores y básicamente se operaron de manera centralizada. Vale decir, la implementación conjunta con las provincias no fue parte relevante de la tarea emprendida.

En lo que respecta a **lo segundo**, la mencionada característica constitucional del sector también fue el punto de partida para esta dimensión, frente a la cual Savino estaba convencido de que debía revalorizar el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)⁴⁴.

Lo acontecido en este ámbito y en el sector de políticas en general rondó en torno de las leyes sancionadas mayoritariamente en 2002⁴⁵.

En el centro del debate se encontraba el contrapunto sobre el concepto de Presupuestos Mínimos (PM), principalmente su alcance y aplicación en las provincias, en la diversidad de temáticas sancionadas o a sancionar legalmente (ver Bibiloni, 2008:97)⁴⁶.

A pesar de lo que se pueda suponer de una lectura lineal de esta referencia (y más si se encara el

⁴³ puesto que se pasó la agencia gubernamental dedicada al tema (Secretaría de Ambiente -SA-) a la órbita de un nuevo Ministerio denominado “de Salud y Ambiente” (en realidad el viejo Ministerio de Salud, entonces rebautizado).

⁴⁴ Paralelamente, se desarrollaron foros regionales con los diferentes interesados en la cuestión ambiental. Según la promoción de la actividad de la Secretaría, se trataba de tener en cuenta todos los puntos de vista en la elaboración de la Agenda Nacional Ambiental. Muchos de los participantes del COFEMA también tuvieron presencia en estos foros.

⁴⁵ Ley 25.675 (de orden público), de Política Ambiental Nacional, Ley N° 25.612, de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios, Ley N° 25.670, de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBs, Ley N° 25.688, de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas,

Con importancia para el funcionamiento del sector, tal cual se abordará más abajo, ciertamente también se sancionaron leyes luego: Ley 25.831, de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, Ley N° 25.916, de Gestión de Residuos Domiciliarios (Ley de orden público –Art.38), Ley N° 26.331, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.

⁴⁶ Recuérdese que Bibiloni fue Subsecretario durante la gestión de Savino y, luego de la gestión Picolotti, fue titular de la SAyDS hasta diciembre de 2010.

tema desde la literatura *standar* sobre federalismo, que hace hincapié en la característica “*contentious*” de las relaciones entre niveles jurisdiccionales), en aquel momento las posturas no estaban completamente enfrentadas.

Según lo recogido en las entrevistas (incluida la realizada con Savino), la mirada del secretario nacional no era favorable a varias de las leyes -federales- de PM vigentes. Su visión de lo ambiental no se circunscribe a los límites entre nación y provincias, sino que está asentada en una concepción de la relación entre ambiente y desarrollo que descrea de la contraposición entre ambos (a la cual califica como un eslogan más que como un debate serio). Desde otras opiniones (de ex-funcionarios o expertos), este tipo de mirada es muy favorable a la empresa privada y al consiguiente usufructo del ambiente⁴⁷, en combinación con autoridades provinciales no muy afectas al control de los daños ambientales.

Como quiera que sea, el factor importante es que, bajo esta gestión, la Secretaría de Ambiente de la Nación no presentaba una férrea oposición a la denuncia provincial respecto de la extralimitación de algunas de las leyes federales sancionadas en 2002.

En el campo subnacional, la mayoría de las provincias observaba una postura similar a la nación en el concepto, aunque en diferentes grados de profundidad.

Con esta situación de fondo, la mencionada revitalización del COFEMA fue aplaudida por todos sus integrantes y se expuso la voluntad de transformarlo en un verdadero ámbito de búsqueda de consensos, especialmente en aquellos temas que eran realmente conflictivos, como en el (paradigmático) caso de los PM⁴⁸.

Transcurrido ese largo año de debate, en el cual las posturas se tornaron claras para todos y se comenzaban a repetir los tópicos tratados, la secretaría de nación decidió dar por finalizado el debate, quedando sentado el derecho de la nación de sancionar leyes de PM⁴⁹.

⁴⁷ Sólo a título de ejemplo, la opinión más drástica en este sentido es la de algunas ONGs radicales: “FUNAM y otras organizaciones ambientalistas de Argentinas que integran la RENACE, Red Nacional de Organización Ecologista, entre ellas APROAS, manifestaron su total “rechazo” a la designación de Atilio Savino como Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. El Dr. Raúl Montenegro, que preside FUNAM y es profesor titular de Biología Evolutiva en la Universidad Nacional de Córdoba, indicó que Savino “fue un alto directivo del CEAMSE entre 1989 y 2001, durante las gestiones de Carlos Menem primero y Fernando de la Rúa después. Es por lo tanto co-responsable de los daños a la salud y al ambiente que produjo ese gigantesco basural enterrado” (en página web de FUNAM).

⁴⁸ Como parte de esta tarea, y por iniciativa de nación, se constituyó una Comisión Asesora formada por cuatro constitucionalistas (N. Cafferata, Juan R. Walsh, A. Moyano y J. Silva). El producto del funcionamiento de esta Comisión (dictámenes permanentes y trabajos emitidos hacia fines del 2003) se discutió en el COFEMA. Para una referencia sobre los mismos, ver el citado libro de Bibiloni (2008:98).

⁴⁹ La Resolución 92 estableció que “se entiende por presupuesto mínimo al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre. Incluye aquellos conceptos y principios rectores de protección ambiental y las normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimo de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, constituyen potestades reservadas por las Provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa

No es un dato menor que el COFEMA debía reglamentar una serie de cuestiones que le atribuían las mismas leyes, aunque la única Ley reglamentada fue la N° 25670/02 (Presupuestos Mínimos para la gestión y eliminación de PCBs), sobre la cual existía un acuerdo generalizado.

Sobre el resto de las leyes no se avanzó, siendo aducido por los entrevistados que había consenso sobre la improcedencia de esos cuerpos legales, centralmente debido a que avanzaban sobre las potestades provinciales, o en su defecto por la falta de voluntad de estos actores.

Incluso se desarrolló en el ámbito del COFEMA observaciones y/o propuestas sobre la legislación vigente u otra a sancionar. Como ejemplo esclarecedor de tal situación se encuentra la Resolución N° 89/04 (apoyada de forma unánime), por la cual se aprueba un “dictámen” sobre la Ley N° 25688/2003 y se envía una misiva institucional al Presidente del Senado haciéndole conocer los criterios que debiera tener una norma de presupuestos mínimos de protección del agua⁵⁰.

Este proceso se desarrolló así hasta que hacia mediados de 2006, la controversia con Uruguay por la cuestión de las pasteras Botnia y ENCE, ubicadas en la margen uruguaya del Río Uruguay frente a la ciudad argentina de Gualeguaychu, elevó la cuestión ambiental en la agenda pública y en la estatal (Gutierrez y Almeira, 2011).

Obviamente, este hecho tuvo consecuencias para el sector: el nombramiento de una nueva titular de la Secretaría de Ambiente (y Desarrollo Sustentable -SAyDS- desde entonces), junto a su jerarquización, ampliación del número de Subsecretarías y aumento presupuestario.

Desde bastante antes, el COFEMA consideró el conflicto en sus reuniones y aunque con diferentes opiniones respecto de la cuestión, el apoyo a la postura de la Provincia de Entre Ríos fue amplia, tanto del resto de las provincias como de la nación⁵¹.

En sintonía con este Manifiesto, la SAyDS, en comunión con todos los representantes provinciales al COFEMA, elaboró un documento sentando posición sobre el tema, intentando reeditar un pacto nacional ambiental en el que todas las provincias se comprometían en la defensa del derecho a un ambiente saludable ambiental. Este se transformó posteriormente en el “Acta de Gualeguaychú”, firmada por casi

de las provincias”. Esta definición es enteramente afín a la sostenida por Nación en aquel momento, la cual salvaguardaba de alguna manera la potestad de las provincias, tendiendo un puente de oro para el apoyo de estas, salvo las de postura más extremas.

⁵⁰ Existen otras muestras de esta voluntad de participación en la elaboración de proyectos de ley: Res. 87/04, mediante la cual, luego de adecuaciones derivadas de los comentarios provinciales a un proyecto elaborado por la secretaría nacional, se aprueba un Anteproyecto de Ley de Promoción para el desarrollo sustentable de los recursos forestales nativos y se lo eleva al Parlamento. En el mismo sentido, el COFEMA preparó una Ley de Envases, con el apoyo de todas las provincias y también una nueva ley de lo que se denominó residuos especiales. En términos generales, el más claro ejemplo lo brinda la Res. 80/04, que reclama participación en la sanción de la normativa ambiental, aduciendo que gran parte de la ya sancionada avanza sobre las competencias provinciales.

⁵¹ Ello quedó plasmado tres resoluciones y un manifiesto final (Resoluciones del COFEMA N° 86/2004, N° 108/2005, N° 115/2006 y Manifiesto N°1/2006).

todos los gobernadores, y el paralelo de la misma por los Municipios de la Federación Argentina que los nuclea.

En ese entonces asume Romina Picolotti como secretaria de ambiente nacional. Esta designación supuso claras señales del PEN hacia el interior y el exterior del país. Fronteras adentro, se pretendió que el origen y la trayectoria de Picolotti le diera una “luna de miel” con las ONGs y movimientos ambientalistas (principalmente los entrerrianos⁵²), a esa altura muy molestos por la ya casi irreversible construcción de la pastera. Y con ello, que se erigiera frente a las provincias como un faro en lo referente al sector.

Es necesario recordar que además -o como consecuencia lógica- de este apoyo político explícito del Presidente de la Nación, la designación se produce simultáneamente con la transferencia de la SAySD desde el Ministerio de Salud a la Jefatura de Gabinete (bajo la órbita de Alberto Fernández, entonces el máximo operador político presidencial), lo cual es parte del intento del gobierno nacional por levantarle el perfil del sector ambiente y demostrar que había pasado a ser una política de Estado.

De tal manera, al inicio mismo se producen dos cambios respecto de la anterior gestión nacional del sector: en lo relacionado con la capacidad institucional y de personal de la Secretaría y en lo relativo a la forma de implementar las acciones de nación.

En cuanto a lo primero, el cambio de gestión implicó una renovación rotunda de las segundas líneas, el arribo de asesores de confianza y la ampliación de la capacidad técnica. En lo segundo, supuso la mayor visibilidad de programas nacionales a ser implementados concertadamente con las provincias y el modo en que se realizaron: articulando directamente con los gobernadores e intendentes.

Dichas transformaciones se dieron de la mano con cierta modificación de las líneas de trabajo. Si bien hubo continuidades (por ejemplo la Gestión Integral de los Residuos Urbanos), incluso a éstas se las abordó conceptualmente de otra forma. Las novedades estuvieron en la diversificación de programas (evidentemente permitidos por el mayor presupuesto) y especialmente en uno destinado a la elevación de las inocultablemente escasas capacidades estatales de las provincias.

En conjunto, todas estas variaciones alteraron el relacionamiento con las provincias. Luego de la identificación de las principales líneas de trabajo⁵³, en función de éstas nación diseñó programas territoriales que informó en el COFEMA pero que se implementaron directamente con los titulares de los

⁵² Estos, conjuntamente con otros sectores sociales de la ciudad de Gualeguaychú, mantenían cortado el puente internacional que comunica con la República Oriental del Uruguay.

⁵³ Una de las primeras actividades del período de la nueva gestión nacional (plasmada en la Resolución N° 118) aprueba el trabajo realizado por una Comisión “Ad Hoc”, que generó un documento “Sobre la Fijación de Prioridades Ambientales del COFEMA” (el cual determina los temas y herramientas fundamentales para la acción del Consejo que deberían ser tenidos en cuenta prioritariamente para la gestión ambiental nacional). Este trabajo fue consensuado -y no demasiado modificado-, en base a un documento original aportado por Nación.

poderes ejecutivos provinciales o municipales, y que acapararon gran atención primero, e interés después, por parte de éstos.

Ello significó que una parte importante de la realidad del sector se desarrollara (en su faz de articulación para la implementación) por fuera del COFEMA. Por el contrario, el trabajo de éste y las resoluciones que lo plasmaban “eran sobre temas puntuales que a nosotros nos interesaba avanzar a nivel nacional pero no territorial. Era buscar el consenso del COFEMA para temas puntuales nacionales. No hace falta desde el punto de vista jurídico una resolución del COFEMA para implementar territorialmente” (entrevista a Picolotti). Estas palabras de Picolotti explicando su accionar adquieren diferente significado en boca de otros entrevistados: falta de relevancia de la articulación en el COFEMA.

Sobre los temas nacionales, Picolotti tuvo una postura distinta a Savino. La diferencia era clara ya desde el punto de partida de la visión sobre los actores subnacionales: “Las cuestiones ambientales no tienen límites jurisdiccionales. Por eso son muy importantes las leyes de presupuestos mínimos, porque cada provincia trata de aprovechar los recursos en su favor, salvo algún gobernador muy progresista con capacidad de gestión ambiental a futuro. Por lo general los gobiernos son cortoplacistas y tratan de aprovechar los recursos al máximo” (entrevista a Picolotti).

Y, en consecuencia, también adoptó una estrategia distinta en su tratamiento. Picolotti asumió el compromiso de elaborar reglamentaciones: “Tomamos algunos artículos de la LGA y procedimos directamente a su implementación. No focalizamos nuestro esfuerzo en lograr reglamentación desde el COFEMA, sino en reglamentar algunas leyes de presupuestos mínimos que estaban hace años sin reglamentar y sancionar algunas leyes a nivel federal” (entrevista a Picolotti).

Luego del episodio desatado por el conflicto en torno a las pasteras Botnia y ENCE, algunas provincias comenzaron a despegarse de la postura original. Estos prefiguraron la formación de dos orillas enfrentadas, constituidas en torno a casuales y aleatorias coincidencias en las posturas, alineaciones algo más fuertes y estables o bloques estructurados -según la subjetividad de cada quien-, diferenciados por el tipo de perspectiva hacia la explotación de los recursos naturales.

Este clivaje presentó su máxima expresión alrededor de la temática de la salvaguardia de los bosques. Hacia fines de 2005, explotó un conflicto con las tierras pertenecientes a diversas comunidades originarias, el cual obtuvo amplio conocimiento de la opinión pública nacional. Los líderes de la protesta lograron reuniones con varios diputados nacionales, de cuales surgió una iniciativa de legislación. El más activo fue el diputado Miguel Bonasso (Partido de la Revolución Democrática -PRD-), quien presentó un Proyecto sobre Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (luego aprobado

y transformado en la Ley 26331/2007)⁵⁴, al que se sumara la SAyDS nacional.

Según todas las entrevistas que tocaron el tema, alrededor de este proyecto el COFEMA libró un muy arduo debate, producido por la gran preocupación de las provincias que tienen en su territorio muchas empresas que utilizan los bosques como factor productivo⁵⁵ y que finalizó con la preeminencia de la postura de dichas provincias, plasmándola en la Resolución 126/07, que el entonces representante al COFEMA de la Provincia de Entre Ríos no duda en designar así: “esa es de los representantes sojeros del COFEMA (Salta)” (entrevista a Moguilner). Luego fue reconfirmada en la Resolución 129/07, la cual incluye la presentación de un proyecto de ley.

Ahora bien, luego de un trámite bastante tortuoso, finalmente el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (26331/2007). Esta ley tiene la particularidad de que, por un lado, al establecer que las provincias deberán realizar el ordenamiento territorial de sus bosques nativos en un plazo máximo de un año (a través de un proceso participativo que categorizará los usos posibles para las tierras boscosas⁵⁶), prohíbe la actividad extractiva en las zonas denominadas color rojo y complica de tal forma la explotación empresarial. Y, por otro lado, constituye el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos "con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan" (Art. 30), lo cual es de especial interés para todas las provincias.

En tanto es la Autoridad de Aplicación, la elaboración de la reglamentación de esta Ley recayó sobre la SAyDS de la nación. Sobre este proceso también hubo amplias presiones, puesto que, hasta tanto la ley no entrara en vigencia, se podía seguir desmontando bosques.

Al respecto, el diputado Bonasso advertía públicamente que “es difícil calcular el perjuicio real producido por la mora en la reglamentación, pero no es aventurado suponer que ese retraso tiene que ver con observaciones y cuestionamientos de algunas provincias en el Consejo Federal del Medio Ambiente (Cofema)” (columna de opinión en Diario Crítica de la Argentina, agosto 2007). Pero al mismo tiempo, el Fondo mencionado era un gran incentivo para la aprobación.

Con este cuadro de fondo, y con la voluntad de limitar activamente la deforestación (según declaraciones públicas de esos días), la SAyDS de Nación llevó a cabo con las provincias un trabajo “codo a codo de la ley, artículo por artículo para la reglamentación” (entrevista a Picolotti, y otras).

⁵⁴ Proyecto que fue concitando la adhesión de variadas ONGs y movimientos sociales y de pueblos originarios. Para una descripción (no neutral) del proceso legislativo, ver http://www.prensamericosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=3712

⁵⁵ Lo cual incluye provincias interesadas en la deforestación para dar lugar a la producción agropecuaria.

⁵⁶ Esta obligación de realizar un inventario también fue ampliamente resistido por las provincias con alta densidad boscosa (ver entrevistas a Gerola y otros funcionarios provinciales).

Si bien este proceso no estuvo exento de fuertes pujas, la determinación de que las provincias integraran el Consejo de Administración de los fondos cuya administración la Ley atribuye a nación, fue un factor para la aprobación de la reglamentación; e incluso para que, una vez elevado al PEN y ante la tardanza en darle trámite, el COFEMA emitiera una resolución solicitando explicaciones por dicha demora. Que tal resolución haya sido elaborada en comunión con la SAyDS nacional, muestra un caso en el cual este organismo nacional motoriza al ámbito federal para su propio posicionamiento en la interna del gabinete nacional.

Ahora bien, a este clivaje que operó claramente en torno de la cuestión de los bosques, se sumaba otra divisoria de aguas, distante del anterior aunque con puntos de contacto.

Por un lado, como explicó la propia secretaria del momento en la entrevista que se le realizó, la cantidad de programas nacionales que atendían a cuestiones cotidianas (de enorme importancia para la mayoría de los municipios y provincias) modificó los “ánimos” de los funcionarios provinciales, lo que generó una relación tendiente a la cooperación. Pero, por otro lado, otras provincias menos favorecidas por estos programas y con disputas personales y/o políticas con nación, propusieron una postura de confrontación.

En definitiva, ambos clivajes operaron en ciertos momentos e incluso simultáneamente. Es por ello que una descripción que atienda a uno sólo de éstos es imprecisa si se la refiere como continuada y permanente en el tiempo, puesto que las pequeñas alianzas fueron variando según cada tópico, y a pesar de que las líneas gruesas de afinidades mantenían su preeminencia organizadora de las alineaciones, no siempre se respetaban.

De tal forma se llegó hacia fines de 2008. Un año después de que el proyecto de protección de glaciares fuera aprobado por Diputados (octubre de 2007), hacía lo propio el Senado, convirtiéndolo así en Ley (26148/2008). También este proyecto contaba con el apoyo de Picolotti, cuya postura era “que los países se relacionen institucionalmente no sólo desde la promoción de la minería sino también desde su contralor” (entrevista a Picolotti). Y de igual forma su sanción fue resistida por provincias que tienen en los recursos naturales una fuente productiva muy importante (esta vez de índole minero). Esta vez el lobby de estas provincias llegó exitosamente hasta el gabinete nacional, provocando el inmediato veto presidencial. De tal forma, la posición de Picolotti quedó severamente comprometida. Especulaciones periodísticas del momento (a las que desde algunos sectores políticos se las tildó de “operaciones de presa”) agregaban supuestas otras críticas hechas desde el PEN a sus modos de gestión (ver por ejemplo, Diario Perfil 2-12-2008). En conjunto, estos hechos produjeron la remoción de Picolotti, en diciembre de 2008.

Los sucesos previamente descriptos más los resultados, marcan que hasta el final de la primera

década del presente siglo, en este sector:

no existió una pauta uniforme que hubiera ordenado la actividad del sector, sino que hubo variación en distintos momentos. De todas formas, con diferencias de grado según cada situación, lo producido no es el reflejo exacto de lo que establece la nación, aún cuando en varias oportunidades ésta impuso su visión (y en general, su voz logra algún peso). De todas formas, las provincias (no siempre como conjunto) lograron hacerse escuchar, forzar arduos debates y, según los casos, producir acciones beneficiosas para sus intereses. En consecuencia, el sector de políticas “ambiente” tuvo disímiles tipos de funcionamiento según el momento y el tópico en cuestión, generando una combinación de Articulación negociada, Articulación impuesta y Ausencia de articulación.

V. CONCLUSIONES.

La primera década del siglo XXI ha mostrado cambios en la visión global del estado y avances en la construcción de las capacidades estatales.

Ciertamente estas mejoras no se construyeron sobre el vacío. Dadas las principales características de la nueva configuración social (“post-industrial”, “del conocimiento”, “del riesgo”, “líquida”, etc.), el Estado nacional había dejado de ser el actor monopólico en la reproducción del objeto “sociedad” desde bastante tiempo atrás.

Con este telón de fondo, desde el regreso de la democracia se generaron progresos valorables en algunas áreas, a los cuales también colaboraron, hacia fines de siglo, los debates sobre la necesidad de generar un sostén institucional para el funcionamiento del mercado. Se puede afirmar genéricamente que estos sucesos generaron experiencias de reformas que activaron un ciclo de aprendizaje institucional.

Pero por otro lado, gran parte de la deconstrucción del Estado omnipotente y la generación de valorables herramientas institucionales fue informada por la concepción neoliberal, según la cual las sociedades (y sus individuos) se garantizarían su desarrollo minimizando los espacios de acción estatal. En lo atinente específicamente a la cuestión federal, en varias áreas de políticas esta fue una época de fragmentación de la respuesta estatal a las demandas ciudadanas y por ende de desarticulación de las capacidades estatales entendidas como un todo.

El contraste con esta direccionalidad caracteriza a la post-convertibilidad. En tal sentido, el

quiebre más importante se produjo cuando la gestión asumida en 2003 descentró la política tal cual venía desarrollándose. Por tal se afirma principalmente el posicionamiento del Estado frente a los mecanismos de funcionamiento de la sociedad, lo cual puede avizorarse no sólo en la mayor intervención sobre las relaciones en el mercado sino en varias otras dimensiones, como por ejemplo la mayor consideración o activación de sujetos sociales que estaban muy limitados para poder participar en la esfera pública en años anteriores y, en lo que a nosotros más interesa, la modificación de instituciones y prácticas ligadas a la cuestión federal.

Aunque con diversidad de énfasis, dinámicas y posibilidades según cada sector de políticas (hecho que amerita una profundización de la investigación -o de las conclusiones- en términos comparativos), la nota en común es que ha habido intentos de recentralizar elementos clave de esos sectores sin por ello deshacer la descentralización. Ya sea con modificación de normativa o con políticas activas, el Estado nacional ha recuperado un papel importante en estos sectores. Esta situación es relevante, porque al restablecer un centro de referencia imposible de obviar por las provincias, por un lado tiende a homogeneizar los productos que el sistema estatal le ofrece a la sociedad y, por otro lado, da lugar a la construcción de lineamientos generales para todo el territorio sobre los cuales las provincias pretenden incidir en la elaboración y participar en la implementación.

El primer hecho deriva en una primera coordinación, la relativa a la oferta de bienes y servicios públicos que el sistema estatal federal le brinda a la sociedad, orquestada desde el centro mediante decisiones propias que impactan en todo el territorio o mediante la obligación de las jurisdicciones a adecuarse a parámetros generales. Vale decir, se estaría tendiendo a sentar las condiciones para la articulación de los resultados de las políticas públicas (aquí, nuevamente, hay lugar para profundizar la investigación con indicadores de resultados de política pública).

El segundo hecho, tal como muestra la narración de lo sucedido en estos años, se ha desarrollado de diversas formas, pero en varios casos implicó la contención de los intereses provinciales, en ámbitos de encuentro que como mínimo son un primer paso para fortalecer procesos de comunicación y acomodo entre los diversos actores del sistema estatal federal. O lo que es lo mismo, habría una tendencia hacia la articulación federal (con mayor o menor grado de consentimiento e imposición) en los procesos por los cuales toma forma la adopción y diseño de políticas.

En consecuencia, pueden realizarse las siguientes afirmaciones:

- si bien el sistema estatal federal argentino dista de poseer todas las características que le posibilitarían dar cuenta de las complejidades del contexto socio-político actual, lo descrito en este artículo marca que durante los últimos años se realizaron importantes esfuerzos para aumentar las capacidades estatales

entendidas de manera federal, mediante el protagonismo principalmente del actor estatal nacional, aunque no de manera aislada sino en contacto con los actores estatales provinciales y en algunos casos incluso los actores sociales. Esta pintura general debe matizarse según se observen los diferentes sectores de políticas, puesto que en algunos más que en otros se han verificado los elementos antedichos.

▪ en la causa de este avance ha tenido fundamental lugar el papel del liderazgo nacional, puesto que si bien la cimentación institucional mejora la capacidad del Estado, al generar mecanismos pro movilización coordinada de los recursos de los diferentes actores, el liderazgo político ha sido vital para la reconstrucción de la estatalidad, tanto por aportar un horizonte programático (en términos generales opuesto al imperante en la década previa) como por dinamizar situaciones en que las divergencias entre diferentes posturas son articuladas por la decisión política de un actor líder. De tal forma, si bien “las instituciones importan”, no menos trascendencia poseen otro tipo de variables asociadas con las prácticas y estilos políticos de los actores relevantes, conjugados con los factores contextuales de cada momento dado.

Bibliografía.

- Abal Medina, JM (2009) *Estrategias de coordinación en el Estado. La integración de actores para una gestión de calidad*, SGP, Buenos Aires.
- Alonso, G. (2001) *Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público*. Documento de Trabajo, UNSAM.
- Berretta, N. (Coord.), Paolino, C., Rodríguez-Gustá, A.L., Vila, M., Moreira, C., Oddone, G. (2005) *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: el caso de Uruguay. Capacidades estatales aplicadas a la generación de valor agregado en las políticas públicas en Uruguay*, Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Montevideo, junio.
- Bresser Pereyra, L. (1991) “La crisis de América Latina: Consenso de Washington o crisis fiscal?”, en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 19, Madrid.
- Bresser Pereira, L (1998) “La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 150, julio-septiembre, Buenos Aires.
- Cavarozzi, M. (1991) “Más allá de las transiciones democráticas en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, N° 74, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, octubre-diciembre.
- Cunill Grau, N. (1999) “¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración

Pública?", en *Nueva Sociedad*, N° 160, marzo-abril, Caracas.

- Esping Andersen, G. (1996) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Edicions Alfons El Magnanin, Valencia.

- Evans, P. (1996) "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, N° 140, Buenos Aires.

- Fox, J. (1994) *The Politics of Food in Mexico*, Cornell University Press, Ithaca and London.

- Garnero, P. (2005) *Las provincias argentinas con superávit financiero por tercer año consecutivo*, mimeo.

García Delgado, 2001

- Garretón, M. (2000) *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Homo Sapiens, Rosario.

- Grindle, M (1997) *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Harvard University Press.

- Hall, P. y Taylor, R. (1996) "Political Science and the Three New Institutionalism", en *Political Studies*, n° 44.

- Lechner, N. (1996) "Las transformaciones de la política", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol 58, N° 1, enero-marzo, México D.F.

- Paramio, L. (1991) "El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90", en *Revista de Estudios Políticos*, N°74, Madrid.

- Rabotnikof, N. (2000) "La caracterización de la sociedad civil. Perspectivas de los bancos multilaterales de desarrollo", en *Nueva Sociedad*, N°171, enero-febrero, Caracas.

- Repetto, F. (2003) "Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina", VII Congreso del CLAD, Panamá.

- Rezc, E. (2005) "Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino". *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, 115, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 1-84.

- Rivas, A (2009) *Lo uno y lo múltiple. Esferas de justicia del federalismo educativo*, Academia Nacional de Educación, Buenos Aires

- Rodríguez Gustá, A.L. (2004) "Capacidades Estatales: en torno a un programa de investigación", IX Congreso del CLAD, Madrid.