

LOS CONSEJOS FEDERALES

Néstor Enrique Iribarren (*)

Una de las tareas de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Nación es la de presidir el Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) que se constituyó a fines de 1992 al calor de las reformas encaradas en el sector público argentino a partir de 1989 con la sanción de las leyes 23.696 (de Reforma del Estado) y 23.697 (de emergencia económica), y otras posteriores como la 24.156 de administración financiera y de los sistemas de control. Estas reformas también provocaron un renacer del *pactismo* federal, en la necesidad de superar concurrentemente la crisis fiscal, ordenando de modo concertado las cuentas de la Nación y de las provincias, y los procesos de descentralización de, entre otros, los servicios educativos y de salud.

Entre los nuevos pactos, recordemos como los más importantes al Acuerdo de Reafirmación Federal suscripto en Luján el 24 de mayo de 1990; al Pacto Federal Fiscal del 12 de agosto de 1992; al Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, firmado en Buenos Aires el 12 de agosto de 1993 y al Pacto Federal Educativo suscripto un año más tarde. El primero de estos instrumentos fue citado como antecedente en el texto del acta constitutiva del COFEFUP.

La iniciativa de crear un *ámbito común de reflexión y dinamización de las políticas relativas a la Reforma del Estado y la Administración Pública* tomó cuerpo el 25 de noviembre de 1992 en Mendoza, en ocasión del IX Congreso Nacional de Administración Pública que reunió a los responsables de la función pública de Buenos

(*) Antropólogo y maestrando en ciencia política. Coordinador general del Consejo Federal de la Función Pública. Anteriormente se desempeñó en el INAP como Secretario Académico, Vocal del Directorio y Director Nacional. Fue investigador antártico y negociador sindical del convenio colectivo de la administración pública.

Aires, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis y Santa Fe. En su transcurso se analizó la factibilidad de constituir un consejo federal de la función pública, cuyo interés parecía surgir de la necesidad de profundizar las políticas activas de reformas de la administración estatal. El momento era oportuno, dado que la Secretaría de la Función Pública –entonces a cargo de Pablo Fondevila– había sido transferida desde la Presidencia de la Nación al Ministerio del Interior, cartera que tradicionalmente manejó la relación del gobierno nacional con las provincias. Pero la pertenencia a este ministerio tenía ventajas adicionales.

En efecto, durante 1989 y 1990, un grupo de ministros provinciales de economía y hacienda gestó un programa de saneamiento financiero y desarrollo económico de las provincias argentinas para apoyar transformaciones fiscales con un enfoque federal que contó con el financiamiento de organismos internacionales de crédito. Se trataba de financiar proyectos orientados a mejorar las cuentas fiscales provinciales, impulsando el ahorro corriente mediante el aumento de los recursos propios o la disminución de los gastos corrientes. El superávit que así se generara permitiría a las provincias costear la creación de infraestructura pública y la adecuada prestación de servicios para promover su desarrollo económico.

El programa financiaba dos componentes básicos:

- a) proyectos de asistencia técnica para el desarrollo institucional de los gobiernos provinciales y de sus dependencias, y para la preparación de proyectos de inversión;
- b) proyectos de inversiones que en el corto plazo impactaran positivamente sobre la situación financiera de las provincias participantes.

El primer componente incluía a aquellos proyectos destinados a fortalecer dependencias provinciales con una importante incidencia en el aumento de los ingresos: las direcciones de rentas y de catastro; pero también los estudios preparatorios de privatizaciones, desregulaciones o transferencias de servicios a la esfera municipal. El segundo, consideraba prioritarios los proyectos tendientes a disminuir el gasto público; por ejemplo, aquellos destinados a desarrollar sistemas de administración financiera o a reestructurar organismos, equiparlos tecnológicamente y capacitar a su personal, para optimizar el uso de los recursos afectados. Ambas líneas implicaban realizar actividades que mejoraran la capacidad de las provincias para identificar, formular, evaluar y monitorear proyectos.

Los ministros provinciales diseñaron al programa con una estructura federal que minimizara la intervención del gobierno nacional y permitiera a cada provincia elaborar los proyectos que mejor se adecuaban a sus necesidades. Con este fin se establecieron diversos niveles de decisión y responsabilidad, siendo el más importante la *Unidad Ejecutora Provincial*, encargada de identificar, formular y evaluar los

proyectos que se remitían a los organismos crediticios y de ejecutar los que se aprobaban.

Este programa de saneamiento preveía mecanismos de incentivos con premios y castigos al desempeño de las provincias. No es mi propósito señalar los resultados de este programa; sólo me detuve en él para exponer las circunstancias que hacían oportuna la creación de un consejo federal donde se consensuaran acciones destinadas a renovar la gestión de las administraciones provinciales, potenciando los instrumentos disponibles.

En ese marco, el 22 de diciembre de 1992 se firmó el acta –cuyos borradores elaboró la Subsecretaría de Organización y Gestión de la Secretaría de la Función Pública a cargo de José Alberto Bonifacio– que dio por constituido al COFEFUP. Sus signatarios fueron Enrique Sette, Secretario ejecutivo del Instituto Provincial de la Administración Pública bonaerense; Raúl Giné, Subsecretario de Planeamiento de Catamarca; Alvaro Ruiz Moreno, Subsecretario de la Función Pública de Córdoba; Héctor Capraro, Secretario General de Coordinación de Chubut; Graciela Oporto, Subsecretaria de Planeamiento de La Pampa; Rosa Rapaccioli, Secretaria de la Función Pública de La Rioja; Mario Flamarique, Subsecretario de Planeamiento y Control de Gestión de Mendoza; Rodolfo Lafitte, Secretario General de la Gobernación de Neuquén; Carlos Caffarena, Subsecretario a cargo de la Representación del Gobierno de Río Negro; Luis Laitán, Subsecretario a cargo de la Casa de la Provincia de Santiago del Estero. También fue firmante del acta en nombre de la Secretaría de la Función Pública de la Nación, el Subsecretario de Control de Gestión, Juan Franchino.

La primera asamblea ordinaria del Consejo se realizó el 25 y 26 de marzo de 1993 en la ciudad de Córdoba. La segunda se previó para el mes de junio en la ciudad de La Rioja; pero estaba escrito que la criatura que daba sus primeros pasos no alcanzaría una rápida consolidación en los cambiantes escenarios de los '90.

En efecto, el 24 de agosto de 1993, mediante Decreto 1778 del PEN, la Secretaría de la Función Pública volvió a la órbita de la Presidencia de la Nación. En su nueva estructura se creó la Subsecretaría de Innovación Administrativa y Calidad de Servicios que contaba con una Dirección General de Asistencia

De 1958 data la iniciativa de los gobernadores y los primeros trámites para crear un organismo federal que ayudara a las provincias a subirse al tren desarrollista.

Técnica a Provincias y Municipios. Esta última fue transformada en Dirección de Asistencia al Consejo Federal de la Función Pública dependiente de la Subsecretaría para la Modernización del Estado en 1995 y, finalmente, devino en Secretaría Ejecutiva del COFEFUP en los años siguientes. A lo largo del tiempo se coordinaron actividades de asistencia técnica, capacitación y transferencia de innovaciones tecnológicas en algunas provincias y municipios. La idea central de estas realizaciones era contar con experiencias de campo en materias estratégicas del sector público provincial y municipal; entre otras, las referidas a planeamiento estratégico, impacto de la autonomía municipal en la organización institucional, reforma de ventanillas y sistemas de atención al público, organización de la capacitación y asistencia técnica a distancia.

Informes de la ex Secretaría Ejecutiva del COFEFUP dejan entrever que la discontinuidad en la constitución y funcionamiento de la Asamblea del COFEFUP, principalmente motivada por la ausencia de una legislación adecuada que diese un rango institucional y uniforme a cada representante provincial, determinó en la práctica un reconocimiento dispar en cada delegación. Para superar este fuerte problema, se presentaron algunos proyectos para la confección de una página Web interactiva y de vínculo con los sitios provinciales y municipales y se sistematizó la oferta de servicios institucionales de la Secretaría de la Función Pública y del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Esta situación parece haberse arrastrado hasta el cambio de gobierno y la eficacia del consejo federal debió esperar un contexto más fértil.

Se ha dicho y es bueno recordarlo, que las instituciones son, en definitiva, creaciones humanas y eso las hace bastante vulnerables; tanto más si están sustentadas en el sistema político-administrativo o carecen del beneficio de una opinión pública favorable. Y sospecho que la ciudadanía en general ignora la existencia de los consejos federales.

La cantidad de los consejos federales ha ido creciendo hasta 2007 (Serafinoff, 2007:10). Los primeros tienen ya medio siglo de vida. Así, en 1958, se dictó el Decreto-Ley 505, ratificado luego por ley, que –entre otras medidas– dispuso una nueva estructura para la Dirección Nacional de Vialidad y creó el Consejo Vial Federal compuesto por las autoridades viales de la Nación y de las provincias. Asimismo, el Consejo Federal del Catastro reúne desde 1958 a las direcciones de catastro provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin que en él participen autoridades nacionales. Este Consejo fue ratificado por la Ley Nacional de Catastro 26.209 sancionada el 20 de diciembre de 2006 para *contribuir a la adecuada implementación de políticas territoriales, a la administración del territorio, al gerenciamiento de la información territorial y al desarrollo sustentable, en concordancia con el rol que compete al catastro como un componente fundamental para la infraestructura de datos espaciales del país* y para *"coordinar las metodologías valuatorias con la finalidad de unificar criterios, destinados a informar a los organismos tributarios pertinentes en toda la Nación"*.

También de 1958 data la iniciativa de los gobernadores y los primeros trámites para crear un organismo federal que ayudara a las provincias a subirse al tren desarrollista. Finalmente, este organismo vio la luz el 29 de agosto de 1959 en la ciudad de Santa Fe, cuando la Tercera Reunión de Ministros de Hacienda aprobó la Carta de Constitución del Consejo Federal de Inversiones (CFI) *con el firme propósito de promover el desarrollo armónico e integral del país para lograr condiciones favorables de bienestar social y, fundamentalmente, de orientar las inversiones hacia todos los sectores del territorio nacional, sobre la base de las posibilidades económicas de cada región.*

En los '70 nacen dos de los más conocidos consejos federales: el de Educación (CFE) y el de Salud (COFESA).

El CFI nació *como organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, encargado de recomendar las medidas necesarias para una adecuada política de inversiones y una mejor utilización de los distintos medios económicos conducentes al logro de un desarrollo basado en la descentralización.* La Asamblea que reúne a todos los gobernadores y al Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma ejerce su conducción, pero sus mandatos se ejecutan a través de una Junta Permanente de ocho miembros rotativos –cada uno representa a una región de tres provincias– y de un Secretario General, designado cada cuatro años mediante el voto afirmativo de, al menos, 18 gobernadores.

El CFI *le otorga gran importancia al financiamiento y al prefinanciamiento tanto de las obras de carácter público, requeridas por las administraciones provinciales, como de las actividades privadas –especialmente las empresas medianas y pequeñas– cuyo desarrollo fuese relevante para las economías de las provincias o de las regiones... y tiene un rol sustantivo como promotor de redes sociales en el ámbito de las regiones argentinas* (Palanza, 2002:59). Los recursos para su funcionamiento provienen de un porcentaje de la coparticipación federal de impuestos.

En 1960, ley 15.336 creó el Consejo Federal de Energía Eléctrica para cumplir *los siguientes fines: a) Considerar y coordinar los planes de desarrollo de los sistemas eléctricos del país y someterlos a la aprobación de los respectivos poderes jurisdiccionales; b) Actuar como consejo asesor y consultor del Poder Ejecutivo Nacional y de los gobiernos de las provincias que lo requieran, en todo lo concerniente a la industria eléctrica*

y a los servicios públicos de electricidad; las prioridades en la ejecución de estudios y obras; a las concesiones y autorizaciones; y a los precios y tarifas para la industria eléctrica y los servicios públicos de electricidad; c) Aconsejar las modificaciones que requiera la legislación en materia de industria eléctrica; d) Proponer las disposiciones que considere necesarias para la mejor aplicación de la presente ley y de su reglamentación.

La composición original de este Consejo Federal varió durante los '90, adecuándose a las nuevas realidades. En su sitio web, el organismo informa sobre las transformaciones de las políticas sectoriales como consecuencia de las privatizaciones: *En nuestro país –dice– se ha dado un profundo cambio en el papel del Estado con un fuerte estímulo a la inversión privada y un creciente rol regulador en el sector económico adecuándose así a las exigencias que le impone el sistema económico actual. El objetivo principal continúa siendo la maximización del bienestar de la población lo que necesariamente lleva a la búsqueda de una mejor eficiencia asignativa de los recursos de la economía.*

En lo que hace al sector eléctrico en particular, para lograr este objetivo el Estado Nacional ha adoptado una nueva política sectorial que tiene su origen en la Ley 24.065 que constituye el "Marco Regulatorio Eléctrico". En este nuevo escenario, el Consejo Federal de la Energía Eléctrica (...) ha adquirido un papel relevante debido a su doble responsabilidad: a) de administrador de fondos específicos cuyo destino único es el sector eléctrico y, b) de asesor del Poder Ejecutivo Nacional y de los Gobiernos Provinciales en lo que se refiere a la industria eléctrica, los servicios públicos o privados de energía, las prioridades en la ejecución de estudios y obras, concesiones y autorizaciones, precios y tarifas del sector eléctrico. Debe también, aconsejar las modificaciones que requiera la legislación en materia de industria eléctrica.

Para cumplir esta doble función de administrador de fondos y de asesor en temas relacionados con la política del sector eléctrico, y por su carácter federal, a este Consejo lo preside el Secretario de Energía (o en su reemplazo el subsecretario) y lo integra un representante de la Secretaría de Energía –que se desempeña como presidente de su Comité Ejecutivo– y dos representantes (uno titular y otro suplente) por cada provincia. Estos últimos son propuestos por los gobernadores y designados por el Secretario de Energía de la Nación.

De esta manera se ha logrado unir en un foro, las realidades de las diferentes jurisdicciones provinciales, situación que permite una amplitud de conocimientos que califican a este organismo para asesorar en lo relativo al desarrollo de políticas energéticas y regulatorias en este nuevo marco institucional".

Años después se crea el Consejo Federal de la Vivienda que sufrió diversas modificaciones en su historia. Actualmente se denomina Consejo Nacional de la

Vivienda y está integrado por representantes de la Nación, de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. La ley 24.464 lo instituye como órgano asesor del Estado Nacional, las provincias y municipios en toda cuestión vinculada a la temática de la vivienda. Su primera Asamblea fue en julio de 1996 y recientemente celebró la número 49.

En los '70 nacieron dos de los más conocidos consejos federales: el de Educación (CFE) y el de Salud (COFESA).

El primero fue creado en 1972 (Decreto-Ley 19.682) para planificar, coordinar, asesorar y acordar aspectos de la política educativa que *comprometan la acción conjunta de la Nación y de las provincias*. En 1978, se resolvió –por ejemplo– transferir las escuelas primarias a jurisdicción subnacional. Nuevamente, *la transformación del sector de la educación que se inició a principios de la década del '90 supuso el reordenamiento del sistema educativo en su conjunto y la redefinición de las funciones de sus actores. Las principales normativas sectoriales que plasman esta transformación son la Ley de Transferencia de Servicios Educativos 24.049, la Ley Federal de Educación 24.195 y el Pacto Federal Educativo"* (San Juan, 11 de setiembre de 1993) (Palanza, 2002:11-12).

No obstante la Ley Federal fue derogada en 2006 y reemplazada por ley 26.206 que establece: *El Gobierno y Administración del Sistema Educativo Nacional es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y de los Poderes Ejecutivos de las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El organismo de concertación de la política educativa nacional es el Consejo Federal de Educación y el Gobierno y Administración del Sistema Educativo asegurará el efectivo cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en esta ley, conforme a los criterios constitucionales de unidad nacional y federalismo.*

Más adelante, la ley define al CFE como *...organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Estará presidido por el Ministro de*

Finalmente, hay que incluir al flamante Consejo Federal de la Juventud creado por la ley 26.227, promulgada el 24 de abril de 2007.

Educación, Ciencia y Tecnología e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades... El CFE quedó constituido por: a) La Asamblea Federal, el órgano superior del Consejo. Está presidida por el ministro del área del Poder Ejecutivo Nacional, e integrada por los ministros o responsables del área educativa de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y tres representantes del Consejo de Universidades. En sus deliberaciones participarán con voz y sin voto dos representantes por cada una de las Comisiones de Educación del Congreso, uno por la mayoría y otro por la primera minoría. b) El Comité Ejecutivo que ejerce sus actividades en el marco de las resoluciones adoptadas por la Asamblea Federal. Está presidido por el ministro del área del Poder Ejecutivo Nacional e integrado por los miembros representantes de las regiones que lo componen, designados por la Asamblea Federal cada dos años. Puede convocarse un Comité Ejecutivo ampliado, integrado por las autoridades educativas jurisdiccionales que se requieran. c) La Secretaría General encargada de conducir y coordinar las actividades, trabajos y estudios según lo establezcan la Asamblea Federal y el Comité Ejecutivo. Su titular ejerce asimismo las funciones de Coordinador Federal de la Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia y de la implementación, durante su vigencia, del Fondo Nacional de Incentivo Docente y del Programa de Compensación Salarial Docente, conforme a la Ley N° 26.075. Es designado cada dos años por la Asamblea Federal.

La Asamblea Federal debe evaluar como mínimo una vez al año el cumplimiento de la ley. Asimismo, debe convocar a representantes de organizaciones gremiales docentes con personería nacional para considerar agendas definidas de común acuerdo.

En cuanto al Consejo Federal de Salud (COFESA) vale apuntar que reconoce su antecedente más antiguo en el Comité Federal de Salud que creó en 1971 la ley 19.717 dentro del Consejo Federal de Bienestar Social. A partir de entonces, se institucionalizaron las reuniones entre las autoridades sanitarias de la Nación y de las provincias que venían desarrollándose de modo informal. *Este Comité funcionó hasta el año 1973, en que sus funciones de coordinación interjurisdiccional fueron subsumidas en un órgano especialmente creado en el marco de la política del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). Al anularse el SNIS en 1976, quedaron disueltas las instancias formales de encuentro interjurisdiccional, no obstante, las reuniones de autoridades continuaron realizándose de manera informal, hasta la creación del COFESA en enero de 1981, por medio del Decreto Ley 22.373 (Palanza, 2002:30).* Según esta norma, con la creación del COFESA se trató de asegurar la articulación de los diferentes niveles del sistema de salud y de formalizar las reuniones de sus autoridades.

Merece destacarse el hecho de que la creación del COFESA se enmarca en el proceso de transferencia de establecimientos hospitalarios nacionales a las jurisdicciones provinciales, que había tendido lugar en 1978. Es decir, la

reestructuración de ciertas características del sistema sanitario en su conjunto se presenta juntamente con la redefinición de los roles de los diferentes actores. Asimismo, es relevante rastrear el rol asignado al COFESA en la normativa que tiene por propósito establecer las orientaciones estratégicas y prioridades programáticas para el sector. Durante la década del '90, éstas fueron plasmadas en el Decreto 1269/92 "Políticas Sustantivas e Instrumentales de la Secretaría de Salud" entre las que se encuentra la de "...promover la coordinación con las jurisdicciones, tanto a nivel del Consejo Federal de Salud, como en la elaboración de programas estratégicos y en la asistencia técnica y financiera a programas provinciales" (Palanza, 2002:31).

Actualmente existe un cúmulo muy interesante de estudios que intentan problematizar los procesos de descentralización como los de concertación federal

Ahora bien, este decreto fue derogado en 2000 y reemplazado por el decreto 455/00 que aprobó el *Marco Estratégico-político para la Salud de los Argentinos*, en el cual se plantearon dos grandes propósitos del Estado Nacional en materia de salud: a) afianzar la atención primaria; y, b) contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema federal de salud a partir de un accionar basado en la concertación, siendo su ámbito natural de articulación el COFESA (Ibídem).

Entre las materias acordadas en el seno de COFESA hay que destacar las detalladas en el Acuerdo Federal de Salud, firmado el 22 de marzo de 2003 por los ministros de Salud de la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma. De este modo se concertó la prescripción de medicamentos por su nombre genérico; la provisión gratuita de medicamentos para pacientes ambulatorios en los Centros de Atención de Primer Nivel y se fijaron estrategias para disminuir la mortalidad. Un año más tarde, el COFESA aprobó el Plan Federal de Salud 2004-2007.

He tratado de historiar con cierto detalle la constitución de los primeros consejos federales y las circunstancias que marcaron su evolución, especialmente durante las reformas de los '90, porque precisamente en esa década se creó un gran número de organismos de este tipo que, siguiendo el modelo de los precursores, acompañaron los procesos de descentralización. *Se constituyeron, entonces, Consejos Federales para:*

- a) responder a viejas cuestiones con una estrategia diferente –referida a la incorporación, al menos*

formal, de las autoridades provinciales en el proceso decisorio– (vg. Consejo Federal de Previsión Social, Consejo Federal Agropecuario, Consejo Federal de Seguridad Interior, Consejo Federal de Minería, Consejo Federal del Trabajo, Consejo Federal Pesquero).

b) resolver 'nuevas' cuestiones socialmente problematizadas que ingresaban en la agenda estatal (vg. Consejo Federal de Medio Ambiente, Consejo Federal de la Función Pública, Consejo Federal de Consumo, Consejo Federal de (Lucha contra la) Drogadicción y Narcotráfico, Consejo Federal de Seguridad Vial, Consejo Federal de Saneamiento, Consejo Federal de Ciencia y Tecnología)

Posteriormente, aún con la gran mayoría de funciones descentralizadas, pocos Consejos Federales fueron creados. Durante el gobierno de De La Rúa (1999-2001) sólo se ratificó el Pacto Federal del Trabajo que había dado origen en 1998 al Consejo Federal del Trabajo, mientras que en el período inmediatamente posterior a la crisis de 2001 no se creó ninguno. Finalmente durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) se han creado cinco organismos de este tipo: el Consejo Hídrico Federal –cuyo antecedente es el Consejo Federal de Saneamiento–, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, Consejo Federal de Seguridad en los Espectáculos Futbolísticos, el Consejo Federal Productivo, y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. A excepción del Consejo Hídrico Federal, todos los restantes consejos están presididos por el ministro o secretario del área en el Ejecutivo Nacional. Por otra parte, el Consejo Federal de Seguridad en Espectáculos Futbolísticos contempla en su conformación a representantes de más de un área del estado nacional y representantes de la sociedad civil (Serafinoff, 2007:14-15).

En su obra, Valeria Serafinoff no menciona la Ley 23.615 de 1988, mediante la cual se crea el Consejo Federal del Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS) que tuvo vida efímera ya que la ley 24.583 sancionada en 1995 creó en su lugar al Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento. Esta es la norma que también dio origen al Consejo Federal de Saneamiento citado más arriba.

Serafinoff también omite la creación por Ley 24.657 del Consejo Federal de Discapacidad que quedó constituido en noviembre de 1998. Este consejo tiene una particularidad: establece tres clases de miembros. Además de integrar las autoridades comunes a los demás consejos, incorpora a ONGs de o para personas con discapacidad, como miembros permanentes, y a otros dos conjuntos de miembros, el de los consultores y el de los invitados.

En 2004 se sanciona la Ley Nacional de Turismo que dispone la creación del Consejo Federal de Turismo. Sin embargo, dicho Consejo había sido constituido el 4 de noviembre de 1982 y hasta la sanción de la Ley Nacional de Turismo se sustentó en la voluntad política de las autoridades de la Secretaría de Turismo de la Nación, de las

provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aportando su visión respecto de la problemática turística y cumpliendo un rol asesor. En la reglamentación de esta ley (Decreto 1297/2006) se dispone que el Consejo Federal de Turismo designe tres vocales para integrar el directorio del Instituto Nacional de Promoción Turística.

Finalmente, hay que incluir al flamante Consejo Federal de la Juventud creado por la ley 26.227, promulgada el 24 de abril de 2007 y reglamentada por Decreto 196/2008. Este Consejo estará integrado por los organismos de juventud acreditado por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y lo presidirá el Director Nacional de Juventud o su equivalente en la estructura del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, o su equivalente. La ley invita a las provincias que no cuenten con áreas u organismos de juventud, a crearlos e integrarlos al Consejo Federal.

Con una forma algo diversa, vale la pena mencionar la experiencia de la Red Federal de Control Público que *se instituye como un emprendimiento organizacional que integra y complementa las estructuras estatales de fiscalización y auditoría, con el fin de evaluar el desempeño de los programas sociales de carácter nacional ejecutados por las jurisdicciones. Se constituye además, como la garante de cobertura de control den el ámbito nacional, a través de relevamientos y acciones directas en el campo de ejecución de la política social"* (SIGEN, 2007: 47). El compromiso fue asumido entre la Auditoría General de la Nación, el Secretariado Permanente de los Tribunales de Cuentas de la República Argentina, la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, los ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo y la Asociación del Personal de los Organismos de Control. El acta de constitución de la Red Federal se firmó el 23 de mayo de 2002.

Hasta hace relativamente poco, estas instituciones no habían despertado el interés de los investigadores pero actualmente existe un cúmulo muy interesante de estudios que intentan problematizar los procesos de descentralización como los de concertación federal. Entre los estudiosos del tema parece predominar una conclusión: *a mayor descentralización de las políticas públicas, mayor surgimiento de instancias*

Si bien se verifica un contagio en cuanto a las características y las atribuciones, el ordenamiento de los consejos federales es despajeo e inconexo.

formalizadas de coordinación de políticas, dada la mayor complejidad del entramado de relaciones multinivel existentes (Serafinoff, 2007:16).

Ahora bien, ¿la devolución de competencias constitucionales a las provincias es causa suficiente para la proliferación y sostenimiento de los consejos federales? En el caso del Consejo Federal de la Función Pública que coordino, esto sería aplicable sólo en los casos de los antiguos territorios nacionales provincializados ¿Son los consejos federales un signo de la recuperación del federalismo?, ¿Qué rol asume el actor nacional que normalmente los preside? Pero ¿para qué sirven exactamente los consejos federales?

De lo relatado surge la imagen de un conjunto heterogéneo que no reconoce ninguna norma uniforme de creación. Los pactos o acuerdos federales que les dan origen se formalizan en actas, leyes, decretos o resoluciones, todos han sido instrumentos válidos. Si bien se verifica un contagio en cuanto a las características y las atribuciones, el ordenamiento de los consejos federales es despajeo e inconexo. Se presume que los acuerdos luego reafirmados por leyes serán más duraderos por el consenso alcanzado en el Congreso. Se ha señalado una menor actividad entre algunos consejos no ratificados por ley, pero también se ha mencionado como caso contrario más relevante por su nivel de actividad al Consejo Federal de la Función Pública. En síntesis, *la sanción de una ley de creación o la ratificación de acuerdos de creación no es una condición suficiente para explicar el margen de acción, la capacidad resolutive ni la persistencia de los Consejos Federales pero sí parece constituirse como condición necesaria* (Serafinoff, 2007: 18).

El sostenimiento de la voluntad pactada, más o menos institucionalizada, refleja las dificultades del sistema federal. Descripto como un fenómeno de muchos rostros, sustentado en una ingeniería muy compleja de institutos electorales, fiscales, constitucionales, judiciales, renuentes a la innovación, el federalismo suma como problema la voluntad de muchos actores políticos de mantener las cosas como están. *En este sentido, los consejos federales se presentan como 'enclaves' dentro del sistema político y la administración pública, donde pueden introducirse cambios en el corto y mediano plazo de tal forma de mejorar sustancialmente la provisión de políticas* (Potenza Dal Masetto, 2008:18), por ejemplo en su ámbito específico de coordinación intergubernamental de políticas sectoriales, con un valor mayor cuanto que no hay instituciones alternativas que permitan a los diferentes niveles de gobierno articular políticas transversales. La facilidad que ofrecen los consejos federales para hacer operativas las políticas concertadas me parece el factor decisivo. Por ello, se ha podido afirmar que *los consejos federales constituyen una pieza central del policy making en un país federal* (Ibidem).

¿Cuál es la contribución del Consejo Federal de la Función Pública? ¿De qué política sectorial o conjunto de políticas sectoriales que *comprometan la acción*

conjunta de la Nación y de las provincias hablamos? Hasta ahora he relatado las instancias formativas del COFEFUP. Esta etapa formativa efectúa un giro en 2000, año en que se realizaron dos asambleas con la participación de casi todas las provincias: la primera en Buenos Aires y la segunda en Potrerillos (Mendoza). Durante la primera asamblea se alcanzó un acuerdo programático con el objetivo de impulsar la modernización de la gestión pública. Los ejes del acuerdo fueron: a) Introducción de nuevas tecnologías de información; b) Desarrollo de reformas en la carrera administrativa de los empleados públicos; c) Adopción de reformas en las estructuras organizacionales y los procesos operativos de las reparticiones públicas; d) Capacitación y formación de los recursos humanos y fortalecimiento de las unidades de capacitación. Desde entonces quedó claro que la política sectorial específica del consejo federal era la modernización del Estado.

En Potrerillos se planteó la creación de la Secretaría Permanente con facultad para designar un Coordinador General del Consejo y por primera vez, la atribución de la asamblea de formar comisiones de trabajo ad-hoc. Diversas provincias expusieron casos de cooperación horizontal y se aprobó una propuesta para realizar un congreso federal de modernización de la gestión pública. Sin embargo, esto último no se concretó, muy posiblemente debido a la crisis del gobierno nacional y a la posterior renuncia del Presidente de la Nación. Tampoco hay testimonios de que se hayan creado comisiones. En cambio, se aprobó el texto del Pacto Federal de Modernización del Estado que buscaba ampliar los acuerdos anteriores entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma, en particular el Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal suscrito el 17 de noviembre de 2000.

El Pacto se sustentaba en el respeto de la relación federal y del consenso como procedimiento para decidir políticas comunes de modernización del Estado, la cual se definía como un proceso sistémico de cambio, actualización y adaptación continua orientado a fortalecer un papel estratégico del Estado: satisfacer de manera equitativa las demandas de la sociedad. Este proceso comprendía *la totalidad de la Administración Pública de los Poderes Ejecutivos Nacional, Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, comprometiéndose las*

La facilidad que ofrecen los consejos federales para hacer operativas las políticas concertadas me parece el factor decisivo.

Partes, en su jurisdicción, a promover la adhesión participativa de los Poderes Legislativo y Judicial y de los Municipios. Proponía la concertación en torno al desarrollo de procesos de gestión basados en resultados y en el control por parte de la ciudadanía. Esto suponía ampliar las competencias del consejo federal, que en adelante se llamaría Consejo Federal para la Modernización del Estado y que se encargaría de: a) El diseño consensuado y concertado de políticas de modernización del Estado; b) La coordinación de la aplicación de dichas políticas; c) El seguimiento y evaluación de los procesos de modernización del Estado; d) La coordinación con los Consejos Federales sectoriales; e) La articulación del financiamiento de políticas de modernización; f) La promoción de la cooperación horizontal entre las Partes integrantes del presente acuerdo; g) La elaboración de su reglamento interno.

Si este pacto se hubiera firmado, ¿habría sido ratificado por una ley, y en tal caso se habría consagrado la institucionalidad del consejo federal? Es probable imaginar el curso de los acontecimientos prefigurados en la última de las cláusulas. Lo cierto es que el pacto no se suscribió en la fecha prevista (marzo de 2001) ni después, pues los actores ya se movían –como expresara una de las partes– *guiados por una coyuntura fatal*.

Otros elementos se fueron sumando en aquellos días para precisar la política sectorial del Consejo. Uno de ellos fue la sanción por parte del Ejecutivo Nacional del decreto 103, que contenía el Plan Nacional de Modernización. Sin entrar en el análisis de esa norma, conviene aquí recordar los criterios que definía:

1. La modernización es una política de Estado porque es determinante para lograr una buena gestión de gobierno y, en consecuencia no se circunscribe a la acción de un gobierno en particular, sino que se constituye en un capital de la sociedad.
2. Se asienta sobre el reclamo de la sociedad de que el Estado sea capaz de devolverle, en forma de más y mejores servicios, los esfuerzos que realiza para el pago de los impuestos.
3. Las acciones que se promuevan en el marco de un proceso de modernización están orientadas a convertir al Estado en el principal garante del interés colectivo.
4. Mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas es un proceso continuo en el tiempo.
5. El plan fue diseñado para modernizar la gestión del Gobierno Nacional. Sin embargo, de poco serviría si el proceso no llega también a las provincias y municipios, donde se concentra la mayor ocupación del sector público, la prestación de servicios sociales y la construcción de infraestructura. Se considera que las ideas, conceptos e instrumentos del plan pueden ser difundidos y oportunamente utilizados por otros niveles de gobierno.

Los aspectos doctrinarios del Consejo Federal de la Función Pública se fueron enriqueciendo con los documentos que a propuesta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo fueron aprobando los Jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos. En 2003, fue la Carta Iberoamericana de la Función Pública dedicada a la profesionalización de la administración pública. Unos años más tarde (2006), el Código Iberoamericano de Buen Gobierno que, sobre la base de una deontología gubernamental, renueva el compromiso de un proyecto compartido entre el pueblo y el gobierno para el desarrollo de las sociedades latinoamericanas. En 2007 se suscribió la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico que subraya que la perspectiva desde la cual se debe abordar la incorporación de las TICs a la gestión pública es la ampliación del concepto de ciudadano como sujeto portador de derechos. Durante el año en curso se aprobó un nuevo instrumento: la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, que *vincula la calidad en la gestión pública con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático: que toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; y, que la gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social.*

De la síntesis de estos documentos se destila un conjunto de valores, principios, orientaciones, instrumentos con los cuales jugar la suerte de la gestión pública. Son valores que afianzan la acción política: *los que impone la praxis del gerenciamiento y la gobernabilidad política. Trascienden el espacio especulativo o meramente intelectual para conformarse como exigencia de la calidad institucional de la democracia en el terreno de la actuación gerencial cotidiana de la cosa pública. Son valores soportes de la democracia* (Dromi, 2007:47).

Con ese conjunto doctrinario el Consejo Federal de la Función Pública viene desarrollando a partir de 2006 una nueva etapa de madurez institucional que le permitió dictarse un reglamento, elegir autoridades de ejercicio anual, constituir

Con ese conjunto doctrinario el Consejo Federal de la Función Pública viene desarrollando a partir de 2006 una nueva etapa de madurez institucional

comisiones de trabajo, organizar redes funcionariales en las principales materias con foros virtuales de intercambio y socialización de experiencias y conocimientos y mantener un intenso y continuo diálogo de la Nación con las provincias y de las provincias entre sí, que siempre suman calidad institucional.

Algunas de las claves que posibilitaron en poco tiempo un ágil desempeño son: en primer lugar, haber creado un clima de confianza mediante una política de comunicación amable, sencilla y oportuna que facilita el diálogo entre las partes y la colaboración horizontal entre los actores. Pero esta política comunicacional no es una respuesta metódica sino la eficiente puesta en práctica del principio de solidaridad entre los miembros de la relación federal que explicitó la reforma constitucional de 1994.

Otra clave fue la creación de una serie de condiciones que tendieron a facilitar y a valorar el diálogo y el intercambio interprovincial, lo que requiere hacer efectivas todas las instancias de encuentro (asambleas, reuniones de trabajo, encuentros de comisiones de trabajo, foros regionales, etc.) y documentarlas fehacientemente. Estos encuentros permiten además incorporar a técnicos y expertos que suman su experiencia y conocimiento al debate de diversas cuestiones de la problemática pública.

Últimamente se han agregado otros actores que contribuyen a formar eficaces comunidades de prácticas y fomentan la creatividad y la innovación. Son los que representan a ONGs, cámaras empresariales, sindicatos y otras organizaciones sociales. Entre todos comienzan a prefigurar lo que la literatura de los procesos de descentralización llama *institutional pluralism*.

Si los consejos federales son una señal de una renovación de las prácticas del federalismo, ¿por qué estas instituciones no fueron receptadas en el texto constitucional reformado? Esa era la oportunidad de profundizar un modelo federal renovado. Sin embargo, en la opinión de importantes comentaristas la reforma constitucional fue muy modesta, incluso ambigua en esta materia. Más allá de la oportunidad perdida, *la realidad del proceso federal ha avanzado hacia la construcción de un nuevo modelo de relación y el federalismo pactista tomará un mayor auge todavía, porque como ocurrió en la etapa preconstitucional, los pactos serán el único instrumento que permitirá a las provincias tomar parte, es decir participar, en las grandes políticas de la Nación* (Barrera Buteler, 1996:497). Y enfrentar los desafíos de la nueva gestión pública no es una cuestión baladí.

Bibliografía

Barrera Buteler, Guillermo (1996). *Provincias y Nación*, Buenos Aires, Ciudad Argentina.

Dromi, Roberto (2007). *La revolución del desarrollo. Innovaciones en la gestión pública*. Buenos Aires, Ciudad Argentina.

Palanza, Valeria (2002). *Espacios de consenso alternativos: los consejos federales de la política social en Argentina*. Buenos Aires, CEDI, Documento 71, 2002. Descargado de http://burbuja.udes.edu.ar/departamentos/economia/mariano_tommasi/cedi/dts/dt71.pdf

Potenza Dal Masetto, María Fernanda (2008). "Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud Pública en la elaboración de políticas sectoriales (1990-2004)". En: Greco, M. (coord.) *Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas 2006-07, categoría Maestría*. Buenos Aires, INAP.

Serafinoff, Valeria (2007). *Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión*. Buenos Aires, CEDES.

Sigen. Red Federal de Control Público. Buenos Aires, Sigen, 2007.

Esta política comunicacional no es una respuesta metódica sino la eficiente puesta en práctica del principio de solidaridad entre los miembros de la relación federal que explicitó la reforma constitucional de 1994.