

Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina

Maximiliano Rey

Introducción

El sistema federal de gobierno garantiza constitucionalmente la existencia y autonomía no reversible de por lo menos dos niveles de gobierno (nacional y subnacional). El rasgo central de la estructura política así conformada es que cada comunidad política (la nacional y las subnacionales) elige sus propios gobernantes, quienes quedan a cargo de competencias territoriales compartidas o concurrentes, vale decir que aplican decisiones sobre el mismo territorio¹.

Tal situación plantea ciertos dilemas: ¿de qué manera poner de acuerdo actores políticos con agendas incongruentes, con potestades sobre la misma población? ¿Qué procedimientos permiten compaginar iniciativas de políticas no coincidentes y facilitan la convergencia en caso de políticas o programas comunes?

La Constitución Nacional Argentina diseñó un federalismo de tipo “dual”, en el cual los vínculos entre nación y provincias está previsto que se desarrollen en el Poder Legislativo. Por ende, existe un relativo vacío respecto a otro tipo de lazos entre niveles jurisdiccionales, como ser los vínculos interburocráticos o entre poderes ejecutivos.

Es así que a medida que la cuestión de la relación entre los actores de diferentes jurisdicciones fue adquiriendo estatus de problemática pública, se han ido erigiendo una serie de instituciones pensadas como ámbitos de encuentro entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional, tendientes a generar consenso para la coordinación de políticas públicas. A cada una de estas se les asignó el nombre formal de “Consejo Federal de (el sector de políticas públicas a que atendiera)”².

Si bien son múltiples las funciones que a cada consejo federal le asigna la normativa correspondiente³, el papel central de la institución “Consejo Federal” es la coordinación operativa de las políticas públicas en que participan ambos niveles gubernamentales. Al no existir una normativa común, cada consejo federal adopta la forma que le otorga el sector de política al que pertenece⁴. En consecuencia, es factible que la actividad de estos espacios pueda ser dispar y arrojar resultados diversos.

Partiendo de estas consideraciones, este trabajo de investigación indaga en las relaciones intergubernamentales experimentadas en tres sectores de políticas (en dos períodos ministeriales nacionales diferentes en cada uno), centrándose en los tipos y causas de los acuerdos logrados en los consejos federales de cada sector.

Luego de esta introducción, el artículo describe el instrumental analítico en las primeras cinco secciones (presentando sucesivamente el debate sobre la preeminencia política dentro del federalismo argentino y las diferentes variables que los estudios politológicos utilizan para explicarla, incluyendo una sección analítica-metodológica que compendia las mencionadas variables y su uso). Posteriormente, los datos empíricos recogidos ocupan la sexta sección, la comparación de los casos se expone en la séptima sección y las conclusiones cierran el trabajo.

1. El juego federal en Argentina

En la literatura tradicional sobre las relaciones entre nación y provincias, se da por sentado que las mismas son contradictorias o por lo menos litigiosas (Riker, 1975; Falleti, 2005; Burguess, 2006).

Teniendo como marco esta concepción, históricamente se consideró que la Argentina poseía un federalismo centralizado, por el cual el gobierno nacional era el actor privilegiado respecto de las provincias⁵. El análisis sobre tiempos más cercanos coincide respecto al actor dominante. Por ejemplo,

¹ Recibido: 27-09-2012. Aceptado: 05-01-2013.

desde 1930 en adelante, Bidart Campos (1993: 366) observa que “el comportamiento federal ha reacomodado las pautas y las normas más a favor de la centralización que de la descentralización; más a favor de la dependencia de las provincias que de la convergencia concertada; más con tendencia a priorizar las competencias federales que a coordinarlas con las provinciales”.

Esta descripción de la relación entre los actores gubernamentales del federalismo argentino primó hasta entrados los años 80. A partir de la descentralización de diversos servicios sociales, de la paulatina desnacionalización partidaria y de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 (con garantías nuevas para las provincias⁶), han surgido interpretaciones que desconfían de aquella mirada.

En esta dirección, Repetto y Alonso (2004: 13-14) alegan que “los líderes políticos provinciales cobraron paulatinamente más protagonismo, lo que amplió sus márgenes para disputar a favor de sus intereses más personales y/o jurisdiccionales las políticas públicas fundamentales que debían negociarse con el gobierno nacional. (...) creciente poder de los gobernadores (en particular los del partido peronista), quienes fueron aumentando su poder relativo aún en medio de altos niveles de dependencia del gobierno central”.

Las ya mencionadas ideas -de signo contrario- de Bidart Campos (1993: 376) también repasan cuestiones partidarias y fiscales, pero hacen hincapié en la asignación de autoridad: “tal vez la relación que reparte las competencias federales y provinciales sea la que ofrezca mayor margen de oscilaciones, y la que más ha servido para engrosar al poder central y devaluar al federalismo”.

Por ello, es interesante la distinción entre descentralización política, fiscal y administrativa (Falleti, 2005). En este sentido, se afirma que la descentralización puede tanto fortalecer como debilitar a los gobiernos provinciales, dependiendo de las características del diseño institucional de la misma⁷. Aplicada esta premisa a las últimas décadas, la autora concluye que, a pesar “de la introducción de políticas de descentralización que transfirieron responsabilidades, recursos y autoridad a los gobiernos subnacionales, la secuencia en la cual las reformas tuvieron lugar produjo que el balance de poder intergubernamental permaneciera inmodificado” (Falleti, 2005: 343)⁸.

Estas diferentes perspectivas se ven reflejadas en los escasos estudios sobre consejos federales. En general, prima la visión sobre la preeminencia de los actores nacionales por sobre los provinciales: Pronko y Vior (1999); Nosiglia, Finkelberg y Rebello (2000); y Bereau (2003) y Potenza (2005). Menos trabajos entienden a los consejos federales como ámbitos en los cuales las jurisdicciones provinciales posean poder de veto, o por lo menos adquieran una posición de fuerza, respecto de las iniciativas nacionales: Falleti (2001) y Rodrigáñez Riccheri y Tobar (2003) están en tal senda.

En definitiva, el debate está abierto. No hay acuerdo sobre si existe preeminencia de un nivel jurisdiccional sobre el otro. Se encuentran atendibles argumentos que basan en la desnacionalización partidaria y la descentralización un reposicionamiento del nivel provincial. Al mismo tiempo, la idea contraria mantiene vigencia, puesto que la descentralización no siempre beneficia al nivel subnacional.

2. Instituciones

El concepto de institución está en la base de la definición del federalismo, puesto que un “pacto federal” es un diseño normativo que otorga ciertas formas y características al sistema de gobierno.

Desde hace casi tres décadas, la ciencia política ha visto el crecimiento de una corriente teórica llamada neoinstitucionalismo, la cual postula una fuerte relación entre instituciones y comportamiento de los sujetos y actores sociales o políticos.

Si bien no es exacto hablar de un único neoinstitucionalismo, en términos generales sus distintas vertientes afirman que toda sociedad posee un conjunto de instituciones que, mediante una serie de constricciones e incentivos, aportan parámetros dentro de los cuales manejarse, incrementando de ese modo la estabilidad de las interacciones sociales (March y Olsen, 1993; Hall y Taylor, 1996; Peters, 2003). De tal forma, el juego político se desarrolla dentro de un marco institucional dado que, al moldear las conductas de los diversos participantes, tamiza las relaciones que se entablan y deja su traza en el resultado. Desde tal punto de vista, las instituciones consisten en “estructuras y actividades

cognitivas, normativas y regulativas, que proveen estabilidad y sentido al comportamiento social” (Scott, 2001: 49).

Dadas las diferentes perspectivas e ideas dentro de esta corriente analítica, aquí se coincide con las siguientes: las instituciones 1) pueden no ser neutrales; 2) pueden ser formales o informales, pero las más relevantes son las formales (especialmente en el caso del federalismo); y 3) no constituyen la única variable explicativa.

Respecto del federalismo como conjunto de reglas formales, Alfred Stepan (2001) propone una dimensión que distingue tipos de federalismo atendiendo al grado en que las reglas federales son *center-constraining* (todo federalismo implica cierto constreñimiento de la voluntad del *demos* nacional, representada por las iniciativas del gobierno nacional).

Dado que las características de las reglas federales pueden variar ampliamente, luego también lo harán las limitaciones que sufrirá el centro. De allí que este autor traza un *continuum* cuyos extremos son las instituciones federales que constriñen (*demos-constraining*) y las que fortalecen (*demos-enabling*). Al operacionalizar el continuo, tres de las variables anotadas son estrictamente institucionales federales y solo una no lo es. Las primeras aluden a: el grado de sobrerrepresentación de la cámara territorial, el “alcance político” de la cámara territorial, y el grado en el cual el *policy making* está constitucionalmente asignado a las unidades subnacionales.

Si bien Stepan (2001: 53 y 64) asimila *policy-making* con *law-making*, la tercera variable es apropiada para el tema aquí abordado. Efectivamente, se centra en la autoridad para generar leyes sobre determinados temas, y es por ello que advierte que “un país puede *descentralizar la administración y transferir la mayoría del presupuesto* a las unidades subnacionales en [diferentes] áreas (...) *pero reservar para la legislación central el derecho de aprobar legislación básica y poseer supervisión autoritativa en estas áreas*” (Stepan, 2001: 64, cursivas en original). Lo relevante para este trabajo de investigación es que, en su descripción genérica, esta tercera variable remite a cuáles poderes son institucionalmente conferidos a cada jurisdicción.

En resumen, las instituciones son aquí entendidas como reglas formales que establecen con qué recursos cuenta cada actor y qué tipo de acciones son posibles en relación con las acciones de los demás actores. De aquí se desprende que las reglas formales federales constituyen una referencia de primer orden para entender el resultado de éstas. Según la forma que adopten, las instituciones federales pueden establecer qué actores poseen la calidad de participantes, con qué recursos financieros y administrativos cuentan, cuáles son las pautas para generar la agenda, qué sanciones recibe quien no cumple, etc.

Existen instituciones de diferente dominio y dimensión. Aquí interesan las normas y procedimientos federales, los cuales incluyen desde los derechos y obligaciones que pauta la Constitución para cada provincia y para el Estado nacional, en lo más alto de la pirámide normativa, hasta los reglamentos de los consejos federales, en el piso de la misma, y desde la representación política hasta la forma en que se reparten los recursos monetarios.

3. Matizando el peso institucional I: rol de la “*praxis política*” y de los partidos políticos

En los últimos años ha habido un reverdecer de la literatura sobre las relaciones entre gobiernos de diferentes niveles jurisdiccionales. En este sendero, desde la ciencia política y estudios de políticas públicas se han realizado investigaciones destinadas a evaluar tal impacto, lo cual ha derivado en ricos debates sobre las variables que influyen en el juego político entre jurisdicciones.

Diversos autores siguen la línea que afirma que es innegable la función del federalismo, en tanto diseño institucional, en la superación de problemas de unificación e integración nacionales, pero que es más discutible en qué medida impacta en el día a día de la política y la hechura de políticas. Por ejemplo, Gibson (2004: 7), ubicándose en el medio de posturas institucionalistas y de *praxis política*, arguye que, si bien existe un consenso sobre “el hecho de que una constitución federal da forma a la probabilidad de distribución de poder entre niveles de gobierno”⁹, ello no reduce la evidencia sobre un

grado de variación que excede lo que podría ser predicho desde el diseño institucional, dado que las características del sistema político “afectan la centralización del sistema federal y la distribución de poder entre instituciones y actores políticos -configurando y reconfigurando los arreglos codificados en la constitución federal”¹⁰ (Gibson, 2004: 8).

Existen indagaciones que van más allá y privilegian las “prácticas políticas”. En la senda de Riker (1975), se afirma que las prácticas políticas son el resultado del funcionamiento del sistema de partidos y del grado en que el funcionamiento de los partidos otorga el control a la élite central y, por ende, refuerza el alineamiento nación-provincia¹¹ (por ejemplo, ver, sobre Argentina, Benton, 2003; Wibbels, 2005). Esta dimensión está relacionada con la armonía partidaria entre los gobiernos de las diferentes jurisdicciones (gobierno dividido vs. gobierno unificado¹²), la cual también constituye otro factor relevante para la realidad federal.

En resumidas cuentas, esta perspectiva toma como variable determinante el sistema de partidos, el sistema electoral que lo acompaña, y también apunta al régimen fiscal como causa relevante¹³. Es de destacar que la mayoría de estos análisis tiene como objeto de estudio grandes reformas del Estado o los procesos de acceso al poder.

El tópico también permea la literatura sobre políticas públicas. Por ejemplo, por fuera de la tradición comparativa norteamericana, Jordana (2001) hace referencia al rol de los partidos recurriendo a la variable “centralización partidaria”, aunque luego agrega “principios y valores compartidos (como la identidad colectiva, la lealtad organizativa o el papel de la ideología)” (Jordana, 2001: 37).

Respecto de Argentina, análisis de políticas públicas también tienen en cuenta el tema: “El mismo signo partidario entre el gobierno nacional y el provincial representa en sí mismo un dato a tener en cuenta al momento de evaluar la posición subnacional respecto de las acciones promovidas desde el nivel central” (Repetto y Alonso, 2004: 35). Sin embargo, según advierte Escolar (2009: 18), deben evitarse las lecturas lineales de esta variable debido a la desnacionalización de los partidos: “Argentina habría entrado en una fase de escasa coordinación a través del sistema político”, como producto de la condición subnacionalmente fragmentada del sistema político (y por ende, la desnacionalización política) que reconoce el consenso académico sobre la materia.

Retomando el hilo del debate entre explicaciones centradas en las instituciones federales y análisis que advierten variables de prácticas políticas, se encuentran quienes atribuyen tanto o más peso al segundo tipo de variables que al primero, pero que, a su vez, a las “*political practices*” le dan un contenido que excede la existencia o no del sesgo nacionalizador del sistema de partidos, agregando “*agency based variables*”.

Samuels y Mainwaring (2004) son un ejemplo claro. Si bien otorgan peso explicativo a las instituciones federales, inmediatamente agregan variables políticas que operan sobre los condicionamientos impuestos por aquellas. Considerando el caso brasileño, los autores inician su recorrido coincidiendo con los estudiosos que entienden al federalismo como un “*bargaining game*” entre nación y provincias, y que añade “*veto players*” a ese juego. Sin embargo, luego de explayarse sobre variables institucionales federales¹⁴, los autores se apartan de un análisis exclusivamente centrado en las características institucionales, agregando “la capacidad de presidentes efectivos de remodelizar a las instituciones políticas” (Samuels y Mainwaring, 2004: 90). En concreto, el análisis es complejizado sumando tres “*agency-based variables*”, a saber: liderazgo presidencial, apoyo al presidente en el poder legislativo y *performance* presidencial.

En resumen, parte de la literatura centra la explicación de los procesos de política pública en la interacción entre variables institucionales y de *praxis* política. Esta diferenciación respecto del institucionalismo es más pronunciada incluso entre algunos autores que, aun refiriéndose nominalmente a las instituciones, otorgan el mayor peso causal a las prácticas políticas. A su vez, dentro de éstas se incluyen tanto elementos de partidos políticos como lo que aquí se denomina factores de agencia. Este debate marca una bisagra respecto de las interpretaciones institucionalistas y ayuda en parte a entender mejor la articulación intergubernamental, mediante la consideración de los alineamientos partidarios y

echa luz sobre variables de agencia como el liderazgo.

4. Matizando el peso de las instituciones II: factores de agencia de los funcionarios

La idea de que las instituciones (federales) son solo una de las variables que explican cómo se relacionan los actores posee más desarrollos teóricos. Una línea de investigación diferenciada del tradicional estudio del federalismo surgió hacia la década del setenta pasada, llamada Relaciones Intergubernamentales (RIG).

Uno de los elementos involucrados en la disputa terminológica entre el federalismo y las RIG, según sostiene Elazar (1987: 14), “fue el comienzo del estudio serio del sistema de administración federal, separadamente de las dimensiones legales y constitucionales”. Esta característica queda de manifiesto en el libro de Wright (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, en el cual analiza las relaciones cotidianas entre funcionarios de diversas jurisdicciones, para realizar políticas públicas¹⁵.

Las preocupaciones de quienes estudian desde esta perspectiva “coinciden más de cerca en el campo de la administración que en los campos legislativo, ejecutivo o judicial” (Wright, 1997: 84), y se afirma que “[L]os participantes se preocupan, sobre todo, ‘por que las cosas salgan’; es decir, por los arreglos informales, prácticos y orientados a unas metas que puedan realizarse dentro del marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios” (Agranoff, 1997: 127).

Conviene aclarar que no es solo la focalización en las relaciones informales y cotidianas entre funcionarios públicos lo rescata del enfoque de RIG, sino también que al centrarse en la dimensión administrativa de las políticas públicas, la perspectiva no estatuye como exclusivo determinante de las relaciones entre niveles jurisdiccionales a las reglas del juego macropolíticas¹⁶ en general, y a la política partidaria o a las instituciones que establecen los incentivos electorales, en particular.

Otro punto a destacar de gran importancia para este debate teórico: las relaciones interjurisdiccionales tienen lugar entre funcionarios públicos¹⁷. De nuevo, aquí hay una separación de la mirada institucionalista al considerar que las RIG toman cuerpo como consecuencia de las acciones de los individuos en su carácter de funcionarios nacionales o provinciales, las cuales se explican a partir de lo que aquí se denomina “características de los actores” y “factores de agencia”.

En este sentido se pueden identificar dos elementos: factores de identificación entre actores y liderazgo. El primero surge de rasgos de los actores que posibilitan identificación o afinidad, generadas por la similitud de trayectorias profesionales, formaciones académicas, rasgos políticos o ideológicos, etc.

A partir de estas ideas se han construido conceptualizaciones tales como “comunidades o redes de políticas” y “comunidades epistémicas”¹⁸. Estas sostienen que compartir interpretaciones y la presencia de convenciones comunes facilita la confianza y que, por ende, cuanto mayor sea el tejido asociativo de ciertas comunidades profesionales, mayor será su aporte a la articulación entre niveles. Estas ideas también están presentes en la teorización de las RIG. En la argumentación de Méndez (1997: 20) cobran importancia las “redes” relacionadas con los “subgobiernos”¹⁹.

Presentados estos conceptos, es importante aclarar que, para la utilización que este trabajo de investigación hace de ellos, no es determinante la verificación estricta de todos sus rasgos característicos. Por el contrario, este enfoque analítico sirve como guía para registrar la posibilidad de influencias entre actores de diferentes niveles jurisdiccionales, a partir de características semejantes a lo aquí definido como pertenencia a identidades profesionales.

El segundo elemento entronca con lo que algunos autores del debate federal de política comparada toman como ejemplo de “*agency-based variables*”: el liderazgo o la *performance* de determinados actores (ver Samuels y Mainwaring, 2004: 90).

Desde la teoría organizacional también se ha trabajado ampliamente este tópico. Por tal se entiende el proceso que otorga a un actor la capacidad para influir e incentivar a otros actores para lograr que contribuyan a la consecución de determinados fines (Yukl y Van Fleet, 1992; Northouse,

1997). Mientras en esa teoría, el concepto de liderazgo se utiliza principalmente para abordar interacciones intraorganizacionales, una perspectiva similar puede usarse para estudiar la relación entre actores de diferentes niveles jurisdiccionales.

En esa dirección, para que el ministro nacional de cada sector tenga liderazgo federal, tres factores son de suma importancia (dos de ellos relacionados entre sí). En primer lugar, la posesión de habilidad política y técnica. En segundo lugar, contar con alto grado de apoyo del gobierno nacional del que forma parte. Por último, que el sector de políticas que dirige tenga alta prioridad en la agenda gubernamental.

Ligada a la cuestión del liderazgo, pero más abarcadora que solo la relación hacia el líder, se encuentra una perspectiva que refiere a las “imágenes” que los diferentes actores tienen de sus contrapartes en el propio sector de política. Este elemento es relevante debido a que, como afirma Wright (1997: 75), las acciones de cada actor “son poderosamente influidas por la forma en que perciben las acciones y actitudes de otros participantes”. Otros autores del campo de las políticas públicas, como Pressman y Wildavsky (1998), también le otorgan gran importancia a este tópico.

Las “imágenes” tienen consecuencias para las RIG. Los autores citados concluyen que imágenes contrastantes generan fricción, hostilidad y juegos diferenciales (Pressman y Wildavsky, 1998; Wright, 1997). Se deduce también que la existencia de “imágenes”, “conjuntos mentales” o “teorías” positivas sobre las posiciones o comportamientos de los funcionarios de la contraparte jurisdiccional son un factor que fortalece las posibilidades de articulación intergubernamental.

En conclusión, la literatura de RIG hace foco en la dimensión político-administrativa y en el rol de las personas que ocupan los cargos públicos. De tal manera, identifica características de los funcionarios y factores guías de su accionar que coadyuvan a que encuentren puntos en común o que generen algún tipo de empatía, derivando así elementos facilitadores para la relación entre ambos niveles jurisdiccionales.

5. Abordaje metodológico

Según Lijphardt (1971) existen cuatro estrategias metodológicas: experimental, estadística, comparativa y estudio de caso. Esta investigación utilizó las dos últimas.

Como explican Skocpol y Somers (1980), el *análisis comparativo* posibilita escoger un pequeño número de casos y una cantidad relativamente amplia de variables. Dentro de las posibilidades que brinda este método, aquí se adopta la lógica nominal para realizar una primera identificación de las variables relevantes, tras lo cual se apela a la estrategia ordinal para desagregar las explicaciones y darles mayor profundidad interpretativa.

La estrategia nominal implica el uso de dos categorías, mutuamente excluyentes y colectivamente exhaustivas. En esta lógica se inscriben el método del acuerdo y el método de la diferencia²⁰, que determinan causas eliminando potenciales o suficientes factores explicativos, desde una visión determinista de la causación.

Por el contrario, la estrategia ordinal involucra una visión probabilística de la causalidad (no requiere de un patrón de covariación perfecta para inferirla). Se le llama de esa forma, puesto que desarrolla una “ordenación de las causas en tres o más categorías basadas en el grado en el cual están presentes” (Mahoney, 1999: 1160). De tal manera, permite observar variaciones de grado en variables que dicotómicamente se ubicarían en el mismo campo, y por ello facilita reconocer la medida en que cada una contribuye a la explicación, en tanto covaríen con el resultado, e incluso reconocer contrastes entre procesos con finales similares.

En los casos estudiados, la desagregación y gradación que permite la **estrategia ordinal** para las **variables independientes**, se operacionaliza de la siguiente manera:

- *Asignación de autoridad:*

a) equilibrada de manera Alta, Media o Baja. Es alta cuando ambos niveles jurisdiccionales poseen tareas relevantes en similar medida.

b) reglada de manera Alta, Media o Baja. Es alta cuando existe normativa que regula específicamente la división de tareas del sector.

- *Relación fiscal:*

a) equilibrada de manera Alta, Media o Baja. Es alta cuando la combinación de las reglas financieras y el grado de rigidez del gasto tornan equilibrada las posibilidades financieras de ambos niveles jurisdiccionales.

b) reglada de manera Alta, Media o Baja. Es alta cuando existe normativa explícita sobre el origen o transferencias de los recursos.

- *Diseño institucional del consejo federal:*

a) tareas asignadas de manera Alta, Media o Baja. Es alta cuando le son asignados objetivos específicos y obligatorios para los signatarios.

b) mecanismos de funcionamiento equilibrados de manera Alta, Media o Baja. Es alta cuando hay mecanismos para participación equilibrada de ambos niveles jurisdiccionales.

- *Identidad partidaria:*

a) identidad partidaria entre funcionarios: Alta, Media o Baja. Es alta cuando la mayoría de los funcionarios provinciales responsables del sector (ministros o secretarios) proviene del mismo color partidario que el funcionario nacional.

- *Identidad profesional entre los participantes:*

a) formación disciplinaria: Alta, Media o Baja. Es alta cuando la mayoría de los actores provinciales poseen la misma disciplina científica que el ministro nacional.

b) participación en ámbitos profesionales o académicos comunes. Es alta cuando la mayoría de los actores provinciales del consejo federal participan de ámbitos disciplinarios comunes con el ministro nacional.

- *Liderazgo nacional:*

a) capacidad técnico-política del ministro nacional: Alta, Media o Baja. Es alta cuando el ministro nacional tiene capacidad de gestión y apoyo del Poder Ejecutivo Nacional.

b) imagen de los actores subnacionales sobre la gestión nacional: Alta, Media o Baja. Alta cuando la gestión nacional es percibida muy importante para el sector.

Por su parte, la **opción nominal** se construye mediante la determinación de la presencia o ausencia de las seis grandes variables explicativas:

1) asignación de autoridad del sector de políticas equilibrada para ambos niveles jurisdiccionales;

2) relación fiscal del sector de políticas equilibrada para ambos niveles jurisdiccionales;

3) diseño institucional del Consejo Federal equilibrado para ambos niveles jurisdiccionales;

4) igualdad de color partidario en ambos niveles jurisdiccionales;

5) identidad profesional entre los actores de ambos niveles jurisdiccionales;

6) liderazgo del actor nacional.

Para medir estas variables se utilizan los valores de la categorización nominal de la siguiente forma: a las categorías ordinales Alta, Media y Baja le son asignadas las puntuaciones 0, 1 y 2 respectivamente; cuando las variables suman 3 puntos o más en los valores ordinales, se considera que están presentes y entonces aquí les corresponde SÍ; en caso contrario se les asigna NO²¹.

Respecto a la **variable dependiente** -la articulación interjurisdiccional en el seno de los consejos federales, entendida como toda forma de acuerdo alcanzado y sancionado en esos ámbitos-, la categorización en **términos ordinales** es la siguiente:

- *Articulación orientada:* acuerdo entre ambos niveles jurisdiccionales sin grandes roces, remolcado por uno de los niveles y el acompañamiento genuino del otro.

- *Articulación negociada:* existen dificultades para establecer puntos en común y el acuerdo resulta trabajoso. “Tiras y aflojes”, ambos niveles dando y cediendo, resultan así satisfechos de manera variable y se logra una articulación con débil intensidad.

- *Articulación impuesta:* el acuerdo refleja exclusiva o principalmente los intereses o posturas de

un nivel jurisdiccional.

- *Ausencia de articulación*: no se obtiene acuerdo.

Estas categorías se construyeron a partir de un desarrollo cuantitativo combinado con otro cualitativo.

El análisis cuantitativo -entendiendo por tal la determinación de la frecuencia de aparición (número de veces) de ciertas características del objeto estudiado- se desarrolló con base en las resoluciones de cada Consejo Federal, según dos dimensiones: 1) tipo (temática); y 2) impacto jurisdiccional.

El análisis cualitativo se realizó a partir del “clima” y los sucesos particulares que recopila el “análisis narrativo” que permite el *estudio de caso* del proceso que atravesó cada consejo federal. Por “clima” se refiere a la atmósfera que se vivencia en las asambleas y en general la que rodea las comunicaciones entre los participantes de cada consejo federal. A partir de lo detectado en las entrevistas se puede diferenciar entre: “*clima amical*” (amplia empatía entre los participantes), “*clima consensual*” (predisposición para debatir y justipreciar las opiniones de la contraparte), “*clima neutro*” (se manifiesta especial propensión a la concordia) y “*clima conflictual*” (se encuentra evidente discordia entre los participantes).

En **términos nominales**, la **variable dependiente** se categorizó como Presencia o Ausencia de Articulación Interjurisdiccional Consensual Plena. La presencia se corresponde con la categoría “Articulación Orientada” de la estrategia ordinal, puesto que se entiende (no sin cierto basamento normativo) que solo este tipo de articulación, en el cual hay coincidencias genuinas y alta satisfacción de ambos niveles jurisdiccionales, puede ser considerado “Articulación Consensual Plena”.

Por otra parte, el segundo método elegido -*análisis de caso*- supone el fenómeno estudiado como un hecho único y con un secuencial despliegue de eventos que lo hacen temporalmente ordenado, y por ello requiere que el investigador le otorgue peso analítico a determinadas interacciones sucedidas en el desarrollo de los procesos estudiados. La descripción de estas interacciones implica una mayor desagregación que las estrategias nominal y ordinal, ordenando paso por paso lo sucedido.

Esta estrategia cualitativa es teóricamente interesante, tanto porque da cuenta de procesos, en lugar de comparar lo sucedido con otras situaciones, como porque permite otorgar valor a las variables que participan de las estrategias anteriormente descritas. En este sentido, dado el alto grado de sensibilidad al detalle de cada proceso que este análisis posee, ayuda a generar o validar (modificar de ser necesario) las categorizaciones ya presentadas²².

6. Los sectores de políticas Educación, Salud y Ambiente²³

Educación

El sector educación presentó variables institucionales altamente equilibradas entre nación y provincias. Ni la asignación de autoridad, ni la relación fiscal, ni el diseño del Consejo Federal de Educación (CFE) se encontraron sesgados ampliamente hacia alguno de los niveles jurisdiccionales. Respecto de los factores de agencia, las características y prácticas de los ministros participantes del CFE observaron altos valores, similares en ambos períodos, con matices en el segundo que no lo diferenciaron demasiado del primero.

Tomados en conjunto, los datos recabados sobre el funcionamiento -tanto los resultados como el proceso de su concreción- del CFE permiten afirmar que, como situación general, en el período 2003-2008 el actor nacional se constituyó en guía de las decisiones sobre lineamientos y prácticas del sistema educativo (liderando una tendencia a su recentralización), pero sin confrontar las posturas provinciales, sino con iniciativas que tendieron a contenerlas.

Esta comprobación no significa que el Consejo Federal de Educación haya sido un ámbito netamente horizontal, ni que no haya habido disputas de poder, sino que los resultados no pueden ser comprendidos como la expresión de dominación unilateral, salvo casos puntuales (en que los actores

participantes incluyen a niveles funcionariales más altos, especialmente del Poder Ejecutivo Nacional).

Lo que en general se observó es un trabajo en conjunto, motorizado por el actor nacional, en el que fue escaso el margen para que el nivel subnacional prevalezca, a pesar que existió la posibilidad de ciertos beneficios provinciales. Vale decir, el hecho de que las provincias no pudieran imponerse no significa que no aprovecharon para debatir e influenciar en un grado considerable.

En consecuencia, se puede realizar la siguiente proposición: durante ambos períodos estudiados, el CFE no constituyó un instrumento de la nación para imponer 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 CFE operó dentro de un clima consensual, que llevó a una pauta de *Articulación orientada* (por la nación).

Salud

La institucionalidad del sector salud mostró diferencias entre sus variables. Por un lado, la asignación de autoridad, si bien no muy normada, confirió tareas relevantes a ambos niveles jurisdiccionales. Por el contrario, tanto la relación fiscal como el diseño del Consejo Federal de Salud (COFESA) fueron más bien generales y con cierto sesgo a favor de la nación. Por su parte, las variables de agencia exhibieron agudas diferencias entre períodos. En el primero, las características de los ministros junto a sus prácticas y cierto contexto generaron alto nivel en los factores de agencia, mientras que lo contrario sucedió en el período siguiente.

Respecto del funcionamiento, el COFESA presenta variaciones, con un período en el cual si bien la presencia del actor nacional posee gran relevancia, el entendimiento se logra sin forzar la aquiescencia subnacional, y otro período en que las características de la gestión nacional y las disputas producidas por coyunturas críticas tornaron más disputados los acuerdos, e incluso se presenció la imposición de la nación en algunos casos.

Básicamente, los acuerdos en el primer período resultan menos trabajosos que en el segundo y, aunque parezca paradójico, se encontró un actor nacional más poderoso que, dentro de un marco de equilibrio (acuerdos neutrales), produjo mayor sesgo hacia acuerdos beneficiosos para las provincias que para la propia nación.

Estas diferencias por períodos, que marcan al segundo como relativamente más conflictivo, no implican plantear la absoluta comunión de pareceres en el período anterior, sino un grado alto de acuerdo equilibrado, aunque no exento de discusiones relevantes.

La centralidad del actor nacional es un rasgo que iguala ambos períodos. Esto es, el funcionamiento del COFESA es dinamizado principalmente desde la nación, aunque adopta diferentes formas (que conllevan distintas temáticas y beneficios) en cada período estudiado. Frente a ello, las provincias presentan un rol reactivo, lo cual no significa pasivo, e incluso algunas de éstas participan con iniciativas importantes.

En consecuencia, según el análisis realizado, el COFESA fue un ámbito dirigido por el actor nacional, en el cual 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.

Ambiente

La institucionalidad del sector ambiente tuvo características muy particulares en lo referido a la asignación de autoridad: otorgó gran autonomía a las provincias, pero al asignar presupuestos mínimos a la nación generó disputas sobre la definición de los mismos. También la relación fiscal fue particular, puesto que el monto de recursos nacionales varió ampliamente de un período a otro, siendo equilibrada en el primer período y favorable a la nación en el segundo. El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) tuvo un diseño específico y equilibrado. Por otra parte, las diferencias entre períodos son el rasgo central de los factores de agencia, si bien la disparidad es menor que en el sector salud, puesto que aquí ninguno de los períodos manifestó alto nivel en ninguna de estas variables: el primer período tuvo mayoría de valores medios mientras el segundo no superó los bajos.

Los datos -proceso y resultados- obtenidos sobre el funcionamiento del COFEMA evidencian resultados distintos entre períodos. El primer período parece paradójico, puesto que las provincias logran generar resultados favorables pero el actor nacional no es ajeno a esa producción. Al contrario, el segundo período emergió más conflictivo, con el actor nacional del sector jugando de distintas maneras según el tópico o momento.

Pese a que no es fácil encontrar una proposición que cubra todo el período, se encuentran características hacia las cuales el COFEMA se mueve tendencialmente, ya que son fuertemente visibles en muchos momentos, pero menos perceptibles en otros.

El primero y más importante es el clima conflictivo que, aunque dentro de los parámetros del respeto y la urbanidad, estuvo latente en varias asambleas. Ello no implica negar los acuerdos a los que se llegó, pero sí dar cuenta que la confrontación no es ajena a este ámbito interjurisdiccional. El segundo rasgo que tendencialmente cubre el período, que surge de lo anteriormente dicho, es que una parte del conjunto de las provincias logró negociar desde una postura de paridad, incluso logrando imponer sus intereses en ciertas oportunidades. Más claramente, en algún momento del segundo período esto dio lugar a diferencias entre las provincias. Como sea, el actor nacional mantuvo una presencia relevante, aunque no ejerció liderazgo como en los sectores de políticas anteriores.

La tercera homogeneidad del período en su conjunto es que el tema de discusión de mayor intensidad fue el de la normativa. Esta situación está ligada al párrafo previo, en el sentido que tanto las leyes sobre presupuestos mínimos como su reglamentación generan los roces interprovinciales y con la nación.

Un cuarto hecho, emparentado con el anterior, es que la agenda del COFEMA está muy influida por el estado del sector, vale decir, el relativo reciente despliegue de lo ambiental dentro del sistema legal argentino y las disputas que desata.

Por su parte, las diferencias entre los dos períodos estudiados fueron evidentes. Durante el primero se verificó una cercanía mayor entre los participantes, que si bien no estuvo exenta de discusiones fuertes, permitió negociar varios acuerdos que beneficiaron a las provincias (aunque los neutrales también tuvieron su lugar). Aquí es de resaltar que la primera gestión nacional estudiada tenía una mirada más cercana a preservar potestades provinciales. El segundo período tuvo situaciones particulares en cada caso, llegando a diferentes definiciones del COFEMA (y a algunas dilaciones), algunas a favor de provincias y muchas otras de signo más equilibrado. La distancia entre los actores fue aquí alta y evidente.

Por todo ello, es posible afirmar que no existió una pauta uniforme en la actividad del COFEMA, sino que hubo variación en distintos momentos. De todas formas, con diferencias de grado en cada situación, lo producido no es el reflejo exacto de lo que establece la nación, aun cuando en varias oportunidades ésta impuso su visión (y en general, su voz logró cierto peso), e incluso la relevancia que adquiere el COFEMA depende en gran parte del posicionamiento del actor nacional. 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 COFEMA tuvo disímil funcionamiento según el momento y el tópico en cuestión, generando una combinación de *Articulación*

negociada, Articulación impuesta y Ausencia de articulación.

7. La comparación

La comparación entre los tres sectores de políticas a partir de sus características institucionales, de los actores participantes, del proceso que atravesó en sus debates y de los resultados producidos en los consejos federales, aporta una primera respuesta a la pregunta respecto del tipo de articulación y de las variables causales relevantes.

Si bien se detectan diferencias en el funcionamiento de los tres consejos federales, también se encuentran ciertas semejanzas. Ambos rasgos permiten recurrir al método comparativo para establecer líneas de causalidad.

Análisis nominal

Para este análisis, el valor que asumen las variables surge de lo descrito, pero se engloban en variables dicotómicas. De tal forma, respecto de la variable dependiente (“articulación intergubernamental”) solo la “articulación orientada” se toma como presencia de articulación interjurisdiccional consensual plena. Igualmente sucede con las variables independientes. Los valores en la escala ordinal son traducidos a la nominal según una sumatoria que les asigna presencia o ausencia (SÍ-NO, respectivamente) (Cuadro 1).

Cuadro 1
Valor nominal de las variables independientes y dependientes en los casos estudiados

	Asignación autoridad	Relación fiscal	Instituc. Consejo Federal	Identidad profesional	Liderazgo	Identidad partidaria	Articulación plena
Educ. 1	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Educ. 2	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Salud 1	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Salud 2	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Amb. 1	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	NO
Amb. 2	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO

Fuente: elaboración propia.

El Cuadro 1 visualiza las conclusiones recogidas mediante el método de la similitud y la diferencia en los seis casos estudiados (dos períodos por cada sector). Se comienza preguntando si hay rasgos comunes (el mismo valor de una variable) en todos los casos en que se logra la articulación interjurisdiccional plena.

Los tres casos que alcanzaron “articulación plena” (“Educación 1”, “Educación 2” y “Salud 1”) comparten también el valor “SÍ” en tres variables: “asignación de autoridad”, “identidad profesional” y “liderazgo”.

Con tal configuración se puede afirmar que esas tres variables son necesarias para lograr la articulación. Esto es así debido a que cumplen una regla básica de la inferencia causal: *si X es condición necesaria para Y, todos los casos de Y deben mostrar también la existencia de X*. Esta proposición se adopta como válida puesto que no solo surge de la lectura mecánica del cuadro, sino que es verosímil a la luz de las pautas teóricas que guían el estudio.

Ahora bien, inmediatamente luego de esta primera observación de las variables comunes a los casos plenos de articulación, una segunda mirada a través del método de la diferencia advierte que el

valor SÍ de la variable “asignación de autoridad” también está presente en el caso “Salud 2”. En consecuencia, no podría ser una explicación suficiente para la articulación interjurisdiccional plena. Esto es así puesto que no cumple la regla básica de la suficiencia: *si X es condición suficiente para Y, todos los casos de X deben mostrar también la existencia de Y*.

En resumen, a partir de la distinción conceptual entre causas necesarias y suficientes, el Cuadro 1 indica que todos los casos de articulación plena comparten la “identidad profesional”, el “liderazgo” y la “asignación de autoridad”. Entonces, las tres podrían ser causas necesarias. Pero mientras las dos primeras variables independientes no estuvieron presentes en los casos negativos, la última sí estuvo en un caso. Consecuentemente, la distribución de tareas equilibrada entre ambos niveles podría ser necesaria para lograr tal resultado, pero nunca suficiente, mientras que las otras dos variables son necesarias y podrían ser suficientes, en caso de que la primera fuera irrelevante (tal como sugiere el método de la diferencia). Incluso una tercera posibilidad es que exista causación compuesta (llamada así puesto que dos variables se combinan para producir el efecto) entre la “asignación de autoridad” y una o ambas de las mencionadas variables de agencia.

Vale decir, existen diferentes resultados posibles según este Cuadro 1. Frente a esta indefinición, la forma de establecer lógicamente el papel de la “asignación de autoridad” sería pura especulación teórica, sin sustento empírico dados los casos estudiados. Además, mediante este análisis, los tres casos iniciales (ambos del sector educación y “salud 1”) serían ejemplos del mismo caso teórico (*Articulación orientada*), cosa que el conocimiento del proceso ha puesto en entredicho: la forma como se llegó a los acuerdos es diferente, lo cual provocó un clima distinto de trabajo y más beneficios para las provincias en el caso de salud.

En consecuencia, con la guía que establece el análisis nominal, es factible profundizar la pesquisa introduciendo el análisis ordinal, de modo de ir desmalezando el rol de la “asignación de autoridad”, y al mismo tiempo otorgar matices a los casos similares, incluso a los que el análisis nominal califica como de inexistencia de articulación plena. En este sentido, el caso Salud 2 parece estar “un poco adentro y un poco afuera” de esta categorización dicotómica. En el Cuadro 2, a su resultado se lo denomina “*Articulación negociada*”: el proceso de este caso indica que hubo negociaciones en un clima que no fue en absoluto “amical”.

Análisis ordinal

La desagregación de las variables y su mirada en términos probabilísticos permiten observar senderos diferentes entre casos con resultados similares. Por ello, las variables identificadas en el análisis anterior aquí se subdividen, como muestra el Cuadro 2.

Cuadro 2
Valor ordinal de las variables independientes y dependientes en los casos estudiados

	Asignación de Autoridad		Identidad profesional		Liderazgo		RESULTADO	
	Equilibrada	Reglada	Disciplina	Ámbitos comunes	Capacidad	Imagen	Tipo articulación predominante	Agenda
Educ. 1	2	2	2	1	2	2	Clima consensual con <i>Articulación Orientada</i> (pocas excepciones importantes).	Pone nación: preeminencia de Normativa.
Educ. 2	2	2	2	1	2	1	Clima consensual con <i>Articulación Orientada</i> .	Pone nación: preeminencia de Normativa (significancia de programa nacional).
Salud 1	2	1	2	2	2	2	Clima amical con <i>Articulación Orientada</i> . - Neutralidad (significancia de sesgo provincial).	Pone nación: preeminencia de programa nacional (significancia del resto).
Salud 2	2	1	0	0	0	1	Clima neutro con <i>Articulación Negociada</i> (excepciones <i>Articulación Impuesta</i>). - Neutralidad (significancia de sesgo nacional).	Pone nación y contexto: preeminencia de acciones sectoriales (significancia del resto).
Amb. 1	0	-1	1	1	1	1	No hay pauta clara. Repetición de Clima neutro con <i>Articulación Negociada</i> . - Neutralidad y sesgo provincial.	Ponen todos (nación-provincia-contexto): variación con presencia fuerte de Normativa.
Amb. 2	0	-1	1	0	0	0	No hay pauta clara. Repetición de clima conflictivo con <i>Articulación Impuesta</i> (excepciones Falta de articulac.). - Neutralidad y significativo sesgo provincial.	Ponen todos (nación-provincia-contexto): variación con fuerte presencia de debate interno.

Fuente: elaboración propia.

Significados:

Equilibrada: grado en que ambos niveles jurisdiccionales poseen tareas relevantes en similar medida.

Reglada: grado en que existe normativa que regule la división de tareas del sector.

Disciplina: grado en que los funcionarios comparten la disciplina académica.

Ámbitos comunes: grado en que los funcionarios forman o formaron parte de universidades o asociaciones vinculadas.

Capacidad: grado de atributos propios del funcionario nacional.

Imagen: grado en que la mirada de los otros percibe la importancia del funcionario nacional.

2: Alta / 1: Media / 0: Baja (-1: en disputa).

Léanse primero los casos que poseen resultados similares (las primeras tres filas). A la luz de los basamentos teóricos que orientan este trabajo de investigación (evitando así lecturas mecánicas), la única variación a resaltar es la verificada en la variable “ámbitos comunes”: cuanto mayor nivel adquiere, más contribuye a la relación entre ambos niveles, lo cual se constata en el “clima amical” que caracteriza al COFESA en el primer período estudiado.

Que la temática de la agenda del sector educación sea homogénea entre sí y diferente a la del sector salud, puede ser adjudicado (en una lectura mecánica) a la variable “reglada”, pero es el proceso el que lo explica de mejor forma.

En términos generales, los tres períodos (ambos del sector educación y “salud 1”) son similares en muchas de sus características relevantes, incluso cuando se las desagrega, por lo cual el análisis ordinal muestra poco más que el nominal.

Por el contrario, las tres últimas filas de este Cuadro 2 (“Salud 2”, “Ambiente 1” y “Ambiente 2”) revelan más fielmente la riqueza de la explicación ordinal. Los resultados que nominalmente son similares en la inexistencia de articulación plena, aquí adquieren matices y explicaciones diversas.

Si se comienza la lectura desde la izquierda, se encuentra más detalladamente lo que el Cuadro 1 ya había expuesto: el sector ambiente se encuentra mucho más condicionado por la “asignación de autoridad” (tanto porque da más poder a las provincias como porque se encuentra en disputa). Cierta variación de resultados entre el sector salud por un lado y el sector ambiente por el otro (la inexistencia de pauta clara y el sesgo provincial) da asidero, por la negativa, a la capacidad explicativa de la “asignación de autoridad”.

La potencia de dicha variable, junto a otros hallazgos, es evidenciada por la parte más interesante del cuadro: la que muestra diferencias en variables que nominalmente son iguales. En este sentido, que los resultados de “Ambiente 1” posean similitudes con “Salud 2” (articulación negociada), cuando casi todas las subvariables de “identificación profesional” y “liderazgo” de “Ambiente 1” son más altas que en “Salud 2”, otorgan a la “asignación de autoridad” (peor para “Ambiente 1”) una fuerza que cuanto mínimo balancea las anteriores.

Vale decir, en estos casos se encuentra una combinación de variables que las llevaron a un resultado similar por diferente camino. Mientras que la “asignación de autoridad” conspiró contra una pauta consensual en ese período del sector ambiente, los valores medios de los factores de agencia habrían operado en la dirección contraria. En “Salud 2” se dio a la inversa, puesto que frente a una “asignación de autoridad” que favorecía la articulación consensual, las características de los factores de agencia no consolidan esa tendencia institucional. Por su lado, la variación de los tres últimos casos también muestra cómo los valores negativos de “Ambiente 2” le imprimieron una tendencia deficitaria a su resultado.

Por otra parte, la carencia de “liderazgo” posee alta concomitancia con el clima y tipo de articulación desarrollados. Es decir, en “Ambiente 1” las capacidades del ministro o secretario (respectivamente) nacional y la mirada sobre su gestión que tuvieron las provincias, no fueron tan negativas como en “Ambiente 2”, en el cual en el tipo de articulación tendió a ser claramente deficitario y en un clima tenso.

Respecto de la agenda, la variación en la “asignación de autoridad” es concomitante con las diferencias entre “Salud 2” y ambos períodos de ambiente. A su vez, los matices entre estos últimos son atribuidos centralmente a las diferencias en el “liderazgo”. Aun cuando esta lectura mecánica tiene sentido, la complementación con el proceso genera la mirada completa en la misma dirección.

Lo relevado en los dos cuadros precedentes, al distinguir las variables relevantes y su concomitancia con los resultados, permite el siguiente resumen: entre las variables institucionales, sobresale la “asignación de autoridad”. El rol empírico que la comparación muestra concuerda con la afirmación de que las instituciones juegan un papel central en dar forma a las relaciones interjurisdiccionales. Otorgando derechos a ambos niveles jurisdiccionales en los sectores educación y salud, coloca un marco favorable para el acuerdo consensual, contrariamente a lo que sucede en el

sector ambiente. Sin embargo, la “asignación de autoridad” no logra por sí misma los resultados mencionados, sino que lo hace en conjunción con las otras variables relevantes, estableciendo así una causación compuesta, tal como lo muestra el caso de “Salud 2” por la negativa (resultado diferente si no están las otras variables).

Este período revela que, desde la perspectiva institucional, deban hacerse dos comentarios: resultados diferentes entre los períodos “Salud 1” y “Salud 2” indican la incidencia de las variables de agencia; pero al mismo tiempo, dado que los acuerdos alcanzados no varían entre extremos (sino entre categorías contiguas -“articulación orientada” y “articulación por negociación”-), y que los beneficios de lo consensuado son mayoritariamente “neutrales” en ambos períodos, se puede afirmar que el equilibrio de la “asignación de autoridad” establece condiciones favorables (pero no suficientes) para el funcionamiento consensual del COFESA.

La perspectiva de la agencia también influye en las relaciones intergubernamentales. Niveles altos de “identidad profesional” y “liderazgo” del actor nacional se corresponden con una mejor articulación intergubernamental. Casi todas las subvariables muestran niveles altos en el sector educación y en un período de salud, en correspondencia con el acuerdo consensual y orientado por la nación, que efectivamente se expresan en los resultados.

De manera inversa, cuando el nivel de estas subvariables es bajo, se lesiona la posibilidad del consenso. La concomitancia mostrada hace evidente que cuanto menor valor adquieren el “liderazgo” y la “identidad profesional”, más dificultosa es la articulación intergubernamental. Sin embargo, aquí las variables operan cada una por separado, sumando o restando fuerzas hacia un escenario distinto. Esto es, valores altos de alguno de los factores de agencia pueden eclipsar la dirección que hubiera tomado el sector de solo ser influenciado por la “asignación de autoridad”. En caso de valores distintos entre las diferentes variables de agencia, se conjugan con el valor de la “asignación de autoridad” existente para llegar al resultado.

8. Conclusiones: las relaciones interjurisdiccionales en los consejos federales de Argentina

Lo presentado permite realizar un análisis general de conjunto, que responda los interrogantes que motivaron esta investigación:

- Los consejos federales constituyen espacios de encuentro interjurisdiccional, en los cuales se alcanzan acuerdos sobre cuestiones operativas de políticas, con amplias variaciones en la forma en que se logran.

- La presencia del actor nacional posee una relevancia mayúscula. Su voz siempre incide, aunque no necesariamente se impone o prevalece. Es más, según confluyan los elementos causales, las provincias pueden adquirir un rol de similar magnitud.

- La “asignación de autoridad” de cada sector de políticas coloca un marco dentro del cual el tipo de “liderazgo” del actor nacional o la “identidad profesional” entre actores determinan, en conjunto, el grado de variación en la articulación conseguida. Estas variables principales se combinan, en cada caso concreto, con otro tipo de factores que pueden fortalecerlas o debilitarlas, aunque en ese estado siguen siendo las variables que explican la variación de cada consejo.

Dadas estas conclusiones generales, lo que resulta de la investigación es la emergencia de un modelo de “causación compuesta”, que conjugue la influencia de las instituciones con la que es propia de los factores de agencia. En este marco, se generan acuerdos equitativos en la medida en que se conjuguen positivamente instituciones equilibradas del sector con factores de agencia que generen lazos entre los actores.

En concreto, las instituciones federales formales de nivel de dominio intermedio y de la dimensión administrativa y fiscal establecen la distribución de recursos y la gama de acciones plausibles, generando así un campo de valores posibles dentro del cual cristalizan las relaciones interjurisdiccionales. A su vez, dentro de este campo, la ubicación exacta es determinada por la conjunción de esas variables institucionales con características de los actores nacionales y provinciales

que condicionan la cercanía y confianza entre ambos. Las posibilidades de convencimiento entre los funcionarios, a partir de características semejantes a la pertenencia a identidades profesionales y liderazgo, son de suma importancia para establecer la forma concreta, dentro de aquel rango, en que se relacionan en la práctica estos actores.

Dicho lo anterior sobre la generalidad de la temática estudiada, resulta interesante notar la evidencia sobre ciertas cuestiones desagregadas.

Previamente a la investigación, en términos hipotéticos, se podría pensar que a mayor equilibrio institucional (y por ende, ambos niveles poderosos), mayor articulación negociada o falta de articulación en el consejo federal. Sin embargo, los resultados muestran que cuando la simetría institucional se combina con valores altos de los factores de agencia, el resultado más probable es la articulación orientada.

Este resultado se analiza mejor diferenciando las variables independientes, lo cual también permite profundizar la forma en que los actores utilizan sus recursos. Es posible distinguir entre diferentes formas del poder: uno anclado en la utilización de recursos de control o imposición y otro centrado en la influencia del convencimiento²⁴. Así, se podría sostener que la potestad sobre ciertas tareas y fondos monetarios tiende a otorgar control sobre la contraparte. Al contrario, los factores de agencia confieren recursos que derivan en convencimiento del otro.

De manera que cuando las instituciones dan recursos a ambos niveles, y entonces el resultado teórico a esperar se bifurca en obstrucción mutua o trabajosa negociación, lo empíricamente sucedido muestra la influencia que adquieren las variables de agencia. Se verifica así la coexistencia entre actores poderosos y relaciones interjurisdiccionales favorables para ambos niveles, tornándose inaplicable la pregunta por el ganador del juego federal. Lo que se exhibe es un escenario en el cual los actores nacionales siembran incentivos que atienden -de diferente manera y medida- las necesidades de los actores subnacionales. Por ende, la tendencia centralizadora de ciertas políticas coexiste con el cuidado de las necesidades presentadas por las jurisdicciones subnacionales.

A la inversa, frente a valores de factores de agencia que dificultan el acuerdo, instituciones que dan poder a ambos niveles puedan evitar la discordia abierta (“Salud 2” muestra que la “asignación de autoridad” equitativa opera como única fuerza que tiende al consenso).

Por último, instituciones sesgadas hacia un nivel jurisdiccional le otorgan recursos a éste, que pueden ser utilizados para imponerse sobre el otro nivel jurisdiccional, pero, de nuevo, el modo en que sea efectivizada dependerá en gran medida de la presencia del resto de los recursos (dados por las variables de agencia). Ambos períodos del sector ambiente muestran cómo la “asignación de autoridad” sesgada o conflictiva dificulta el consenso. Esta situación se asemeja a un escenario de juego de suma cero o de juego vacío. Aquí entran en juego las variables de agencia, que fortalecen o contrabalancean esta situación.

Las conclusiones generales y las consideraciones siguientes sobre razonamientos hipotéticos dan lugar a una serie de comentarios adicionales que enriquecen el análisis.

Más allá de las variaciones de definición de las diferentes perspectivas y a contramano de ciertos usos de sentido común, el federalismo implica una instancia que se constituye como centralidad. Esto es, como todo mecanismo de gobernación de fuerzas sociales y políticas, implica la generación de una lógica que otorga direccionalidad a la ordenación de estas fuerzas. En el caso del federalismo, la creación de una instancia superior a los actores que originariamente generan el pacto federal (provincias) implica que aquella detente cierto poder de ordenación (sin por ello negar las autonomías subnacionales).

Esta situación del centro es la que se expresa en la segunda conclusión general presentada. Esto es así más fuertemente cuando la “asignación de autoridad” es favorable a la nación o incluso neutra, pero aun en caso contrario, la postura de la nación siempre constituye una de las opciones en vista. Vale decir, el federalismo no implica por sí mismo una lógica de la dispersión, sino que construye un actor que, con más o menos recursos y por ende de manera más o menos fuerte, tiende a convertirse en el

faro de las políticas públicas.

Se acaba de decir: esta referencialidad no es siempre la misma, sino que se ve modificada en su tipo por los recursos que las reglas y los factores de agencia otorgan a cada nivel jurisdiccional. El trabajo desarrollado en cada consejo federal orquesta estos diferentes recursos e incluso puede ayudar a generarlos (por ejemplo, el liderazgo es fortalecido si el actor nacional jerarquiza al consejo federal y da contención política a las provincias en las asambleas, como en “Salud 1”).

Estas proposiciones llaman la atención sobre recursos que, según la forma que adopten, no funcionan tal como lo pensaría una lectura lineal. Por ejemplo, el “liderazgo”, visto como un factor dinámico que se desenvuelve mientras va teniendo lugar la propia interacción, no aporta solamente al beneficio de quien lo posee, sino que favorece el acuerdo en tanto otorga lugar relevante (de diferente forma) a las provincias.

En el mismo sentido operan las “identidades profesionales”: no son solo un mecanismo que facilita el acercamiento y la comprensión de las propuestas del actor nacional por parte de las provincias, sino que son un recorrido de doble vía en el cual la construcción de un “equipo” también lleva a satisfacer las necesidades de todos sus integrantes. De tal forma, cuando esta situación adquiere rasgos profundos, se estaría en presencia de lo que Wright (1997: 156) denomina “federalismo cercado”²⁵.

Coincidente con esto, se puede observar la autonomía que goza el nivel ministerial en la mayoría de las políticas implementadas, que produjo una “cocina” de las políticas poco influida por los poderes ejecutivos, salvo en aquellas decisiones que puedan poseer alto impacto en la agenda pública nacional o provincial.

En agudo contraste con las anteriores, en estos últimos casos se verificó la injerencia del Poder Ejecutivo Nacional (por ejemplo, corte del puente en Gualeguaychú, casos de epidemias) transfiriéndole otra dinámica al desarrollo del tema: una fuerte decisión nacional, que mayormente no contempló las posturas provinciales. En tal caso, se podría hablar de un federalismo presidencial “ejecutivista”, diferenciado de un federalismo entre ministros relativamente más consensuado (siempre teniendo presente que esto se dio en ciertos casos, cuando las variables de agencia eran favorables a este tipo de relación).

Sin dejar de observar la coherencia y objetivos comunes entre poderes ejecutivos y sus ministros, esta diferenciación pone en evidencia la importancia de los funcionarios, en línea con la cita de Wright (1997), en referencia a que “solo hay relaciones entre funcionarios que gobiernan ciertas unidades”.

Esta situación plantea la siguiente consecuencia teórica: la autonomía de los ministros no significa falta de apoyo de los ejecutivos, sino al contrario, confianza en el accionar de su subordinado en función de pautas políticas claras. De no ser así, el trabajo realizado en el consejo federal contiene menos fuerza y por ende su efectiva implementación corre más riesgos.

La presencia de sucesos coyunturales ha mostrado que el impacto de constelaciones de hechos y actores del contexto se posa sobre características o ideas de los participantes de los consejos federales, afectándolos según cada caso particular. De tal forma, pueden fortalecer o debilitar a ciertos actores y, por ende, las relaciones con sus pares de las demás jurisdicciones.

Esta aseveración opera una interesante conclusión teórica sobre el concepto de “actor”: no puede ser interpretado desde una mirada estática, que le asigne ciertos valores inmodificables, sino que, aunque con ciertas marcas de origen, sus ideas e incluso intereses van modificándose, según aquellos sucesos.

En este carácter dinámico de los “actores” también intervienen los resultados de la interacción. Según cómo sean estos, los actores van evaluando sus posturas (tanto intelectuales como prácticas). En definitiva, las interrelaciones al interior de los consejos federales se ven influenciadas por sucesos coyunturales, a la vez que sus propios resultados las condicionan para la siguiente tanda de interacción.

El conjunto de las afirmaciones formuladas evidencian que, en términos teórico-metodológicos, las perspectivas que se centran en los determinantes institucionales no logran descifrar su

funcionamiento. De igual forma se puede señalar que el enfoque que hace hincapié en los factores de agencia tampoco resulta suficiente.

La combinación de ambos abordajes ha aportado elementos analíticos para el estudio de instancias de encuentro entre distintos niveles jurisdiccionales para la decisión sobre políticas públicas, que se han revelado eficaces en la medición y explicación de la relación nación-provincias.

Notas

¹ Estas características políticas y administrativas van de la mano de las institucionales (la facultad de dictarse su propia constitución y leyes) y las económicas (poseer su sistema tributario y administrar su presupuesto sin injerencia externa).

² Una primera aproximación identificó treinta y cinco consejos federales -no todos actualmente vigentes- de los siguientes sectores (o subsectores) de políticas: producción; industria; pymes; minería; agro; energía eléctrica; trabajo; pesca; vialidad; recursos hídricos; responsabilidad fiscal; impuestos; consumo; saneamiento; vivienda; desarrollo social; educación y cultura; salud; previsión; población; discapacidad; seguridad interior; seguridad vial; turismo; niñez, adolescencia y familia; ciencia y tecnología; comercio exterior; derechos humanos; mujer; tercera edad; drogadicción; catastro; función pública; medio ambiente; y juventud.

³ Un repaso de tal normativa verifica un amplio margen de variación entre los consejos: el asesoramiento al gobierno nacional o provincial, la evaluación de políticas, la distribución de fondos coparticipables, la promoción y asistencia a las provincias a fin de crear organismos especializados en temas específicos, entre otras.

⁴ Al decir de Palanza (2002: 7), “los marcos legales que los amparan no tienen conexión explícita y no existen canales formales que los vinculen entre sí”.

⁵ Gibson y Falleti (2007: 175) creen que la rivalidad entre las provincias del interior y Buenos Aires produjo que “las elites vencedoras de las provincias pobres bregaran por un gobierno central, autónomo y centralizado que pudiera prevenir el dominio de una provincia sobre las otras”.

⁶ Por ejemplo, el Artículo 75 establece la necesidad de una nueva ley de coparticipación fiscal que debe aprobarse por todas las provincias, prohíbe que se realicen transferencias de competencias sin los recursos económicos correspondientes y explicita el órgano del gobierno federal que puede disponer la intervención federal de una provincia.

⁷ Falleti (2005) realiza las siguientes afirmaciones:

- la descentralización administrativa fortalece a las provincias “si mejora las burocracias subnacionales (...) o facilita el aprendizaje a través de la práctica de las nuevas responsabilidades”. Sin embargo, si no va atada a la transferencia de los fondos correspondientes, debilitaría la autonomía subnacional;
- la ampliación de las transferencias automáticas incrementa la autonomía de los gobiernos subnacionales, debido a que les asigna fondos sin someterlos a los costos de recaudarlos, mientras que la delegación de autoridad recaudatoria a gobiernos sin la capacidad para hacerlo, incrementa su dependencia del gobierno central;
- la descentralización política, por definición, debería favorecer la autonomía de los gobiernos subnacionales, a menos que al aumentar la separación de poderes en el ámbito subnacional, provoque gobiernos divididos en éste.

⁸ Desde un análisis fiscal, la mirada de Cetrángolo y Jiménez (2004: 119) es similar: “A diferencia de otros países, en Argentina los procesos de devolución o descentralización del gasto hacia los gobiernos subnacionales no pueden ser entendidos como un avance de estos gobiernos sobre el poder central”.

⁹ Enumera las siguientes formas de influencia institucional: establece límites de *jure* a la amplitud de la acción gubernamental; incrementa el número de “*veto players*” en el sistema político; crea arenas múltiples para la organización política; da forma a los patrones de representación democrática; distribuye el poder entre regiones y actores políticos basados territorialmente; afecta el flujo de

recursos materiales (fiscales o económicos) entre las poblaciones de la federación (Gibson, 2004: 9).

¹⁰ El argumento del autor dice así: “que el fortalecimiento de las unidades subnacionales que producen las características institucionales del federalismo constriñan o favorezcan al gobierno central depende ampliamente de los vínculos políticos o alineamientos partidarios que existen entre aquellos que controlan el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Similarmente, que las atribuciones constitucionales de los gobernadores los fortalezcan *vis a vis* los presidentes depende ampliamente de factores tales como la independencia fiscal de los gobernadores, los incentivos del sistema político o el liderazgo presidencial” (Gibson, 2004: 23).

¹¹ La nominación que en general hacen estos autores puede resultar confusa. Ambos términos (instituciones y prácticas políticas) son parcialmente indicativos. El primero hace referencia a instituciones solo federales, mientras que el segundo incluye tanto factores de agencia cuanto elementos de la institucionalidad de los partidos políticos.

¹² Colomer (1999: 41) afirma que “la relación típicamente federal es un gobierno dividido ‘vertical’”.

¹³ Inclusive autores que observan la cuestión fiscal apuntan a estas variables. Por ejemplo, Garman ...[et al] (2001), al explicar las características de la descentralización, sostienen que el *bargaining* intergubernamental que le da forma está determinado por las líneas de *accountability* de los diferentes actores participantes (presidente, legisladores y gobernadores). A su vez, éstas son influidas por características del sistema político, centralmente por esta condición: “si los partidos son más centralizados, cualquier negociación sobre las relaciones fiscales intergubernamentales favorecerán al centro y la estructura fiscal del Estado será más centralizada” (Garman ...[et al], 2001: 207).

¹⁴ Recuérdense aquí las diferencias entre instituciones federales e instituciones en general (las cuales incluyen los mecanismos que pautan a los partidos políticos).

¹⁵ En la “Introducción” a la versión en castellano del mencionado libro, Méndez (1997: 17) plantea que “para Wright, el término RIG no es un mero sustituto de federalismo. (...) las RIG trascienden las relaciones entre nación y estados [provincias en Argentina], así como los aspectos meramente legales y las relaciones jerárquicas; además implican un enfoque empírico y orientado a resultados de las políticas públicas, es neutral y tiene poca carga emocional”. Esta descripción es demasiado pretenciosa, o en todo caso aplicable a los estudios previos a la revolución “behaviorista”, puesto que los cambios que ésta introdujo en las ciencias sociales incluyeron a los estudiosos del federalismo. Estos extendieron su análisis más allá de lo constitucional, dando lugar a un federalismo menos centrado en lo legal (ver Burgess, 2006: 28).

¹⁶ Tal como se desarrolló anteriormente, existen diferentes tipos de instituciones (según su dominio). Las aquí referidas son las constitucionales o las leyes y normas que se aplican a la estructura de gobierno o a la representación política (sobre la *polity* en su totalidad).

¹⁷ Wright (1997: 75) va más allá: “estrictamente hablando, no existen relaciones entre gobiernos; sólo hay relaciones entre funcionarios que gobiernan ciertas unidades”.

¹⁸ Respecto al primer concepto, Subirats (2001: 261-262) afirma que “se alude a un grupo de personas o entidades que comparten una cierta percepción sobre los problemas públicos y tratan de impulsar un conjunto de análisis y propuestas para impulsar una política o un cambio normativo”. Por “comunidad epistémica”, Haas (1992) entiende una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo particular. Debido a su conocimiento especializado, las comunidades epistémicas cuentan con suficiente “legitimidad” en el sector de políticas dentro de un campo determinado (Haas, 1992: 3).

¹⁹ El concepto de “subgobierno” surgió junto con otros similares (subsistemas, triángulos de hierro, comunidades de políticas públicas, redes temáticas, *meso* corporativismo y redes de políticas públicas), fruto del debate entre pluralistas, corporativistas y elitistas. Su utilización es diferente según cual de estos referentes se tome, pero se puede sintetizar una definición de subsistemas o subgobiernos: “grupos de individuos que efectivamente toman la mayor parte de las decisiones rutinarias en una

considerable área de política” (Ripley y Franklin, 1987: 8, citado en Klijn, 1998: 23). Méndez (1997: 20) lo aplica a los actores y relaciones de carácter más bien horizontal e informal que se construyen alrededor de las agencias gubernamentales. A pesar de reconocer ciertas falencias democráticas de los subgobiernos, termina afirmando que “son probablemente los motores que explican el funcionamiento de un sistema con tantos puntos de decisión. (...) su ventaja es que implican cierta coordinación entre una multiplicidad de actores”.

²⁰ Método de la similitud: dado un resultado similar en diferentes casos estudiados, entre las variables pretendidamente causales, se busca la que esté presente en todos esos casos, descartándose las que no lo estén.

Método de la diferencia: dado un resultado disímil en diferentes casos estudiados, entre las variables pretendidamente causales, se busca la que sea distinta en todos esos casos, descartándose las que no lo sean.

²¹ Esta misma estrategia es usada por Skocpol (1979) (ver Mahoney, 1999).

²² Por ejemplo, fue utilizado en algún caso respecto a la variable “actores” (los ministros nacionales y provinciales, dado que sus relaciones fueron influidas en algunos casos por hechos puntuales).

²³ Este capítulo se basa en Rey (2011), en donde se abunda en el proceso que siguió cada sector de políticas estudiado.

²⁴ Sin apelar a la profundidad de un debate conceptual (la cuestión del poder), que excede largamente el propósito de este trabajo, las distinciones entre diferentes tipos de poder son varias. Se puede citar desde la clásica distinción weberiana hasta la que acuñó Joseph Nye (2004) distinguiendo entre el “poder duro” (que se vale de la fuerza militar o la presión económica) y el “poder blando” (que descansa en la persuasión cultural o ideológica), o Michel Mann (1991) diferenciando entre el “poder despótico” y el “poder infraestructural”.

²⁵ La metáfora de la cerca indica que a los diferentes niveles horizontales se le conjugan estacas verticales, cada una de las cuales representa “una alianza entre especialistas o profesionales de ideas similares, cualesquiera sea el nivel de gobierno al que sirven” (Wright, 1997: 157). Si bien el concepto incluye otras connotaciones que aquí no se incluyen, lo interesante radica en las “lealtades” entre actores de diferentes niveles jurisdiccionales.

Bibliografía

- Agranoff, Robert (1997), “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en *La nueva administración pública*, R. Bañón y E. Carrillo (comps.), Madrid, Alianza Editorial.
- Benton, Allyson (2003), “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino”, en *Política y Gobierno*, Vol. 10 N° 1, enero-junio, pp. 103-137.
- Bereau, Pablo (2003), “El Sistema Educativo Nacional, sus instituciones y la gobernabilidad”, documento presentado en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública “Reconstruyendo la Estatalidad: Transición, Instituciones y Gobernabilidad”, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Córdoba, 27 al 29 de noviembre.
- Bidart Campos, Germán (1993), “El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad”, en *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, M. Carmagnani (coord.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Burgess, Michael (2006), *Comparative Federalism: Theory and Practice*, London, Routledge.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004), “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 84, diciembre.
- Colomer, Josep (1999), *Political Institutions: Democracy and Social Choice*, Oxford, Oxford University Press.

- Elazar, Daniel (1987), *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
- Escolar, Marcelo (2009), Integración del sistema político, coordinación de la gestión pública y relaciones intergubernamentales, mimeo.
- Falleti, Tulia (2001), “Federalismo y descentralización educativa en la Argentina: consecuencias (no requeridas) de la descentralización del gasto en un país federal”, en *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, J. M. Abal Medina (h.) y E. Calvo (eds.), Buenos Aires, Secretaría de la Gestión Pública.
- _____ (2005), “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, en *American Political Science Review*, Vol. 99 N° 3, August, pp. 327-346.
- Garman, Christopher; Haggard, Stephan; y Willis, Eliza (2001), “Fiscal Decentralization: a Political Theory with Latin American Cases”, en *World Politics*, Vol. 53 N° 2, January, pp. 205-236.
- Gibson, Edward (2004), “Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights”, en *Federalism and Democracy in Latin America*, E. L. Gibson (ed.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward y Falleti, Tulia (2007), “La unidad a palos: conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino”, en *POSTData*, N° 12, agosto, pp. 171-204.
- Haas, Peter (1992), “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, en *International Organization*, Vol. 46 N° 1, Winter, pp. 1-35.
- Hall, Peter y Taylor, Rosemary (1996), “Political Science and the Three New Institutionalisms”, en *Political Studies*, Vol. 44. N° 5, December, pp. 936-957.
- Jordana, Jacint (2001), “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional”, Washington, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (Serie de Documentos de Trabajo; N° I-22 UE).
- Klijn, Eric (1998), “Policy Networks: an Overview”, en *Managing Complex Networks*, W. J. M. Kickert y J. F. Koppenjan (eds.), London, Sage.
- Lijphardt, Arend (1971), “Comparative Politics and the Comparative Method”, en *American Political Science Review*, Vol. 65 N° 3, September, pp. 682-693.
- Mahoney, James (1999), “Nominal, Ordinal and Narrative Appraisal in Macrocausal Analysis”, en *American Journal of Sociology*, Vol. 104 N° 4, January, pp. 1154-1196.
- Mann, Michel (1991), “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en *Zona Abierta*, Nos. 57-58, pp. 15-50.
- March, James y Olsen, Johan (1993), “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”, en *Zona Abierta*, Nos. 63-64, pp. 1-43.
- Méndez, José Luis (1997), “Estudio introductorio”, en *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Deil Wright, México, Fondo de Cultura Económica.
- Northouse, Peter G. (1997), *Leadership: Theory and Practice*, London, Sage.
- Nosiglia, Catalina; Finkelberg, Laura; y Rebello, Gabriel (2000), El papel del Consejo Federal en el establecimiento de políticas educativas, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- Nye, Joseph (2004), *Soft Power: the Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs.
- Palanza, Valeria (2002), “Espacios de consenso alternativos: los Consejos Federales de la política social en Argentina”, Buenos Aires, Centro de Estudios en Desarrollo Institucional (Documento de Trabajo; N° 71).
- Peters, B. Guy (2003), *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Potenza Dal Masetto, María Fernanda (2005), “Federalismo y políticas sociales: una aproximación desde la experiencia de los Consejos Federales en las áreas de educación y salud”, Buenos Aires, Fundación PENT (Documento de Trabajo; N° 002).

- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1998), *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pronko, Marcela y Vior, Susana (1999), “Consejo Federal de Cultura y Educación: ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas?”, en *Estado y educación en las provincias*, Susana Vior (dir.), Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Repetto, Fabián y Alonso, Guillermo (2004), “La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales; N° 97).
- Rey, Maximiliano (2011), “Federalismo y políticas públicas en Argentina: articulación nación-provincias en los consejos federales (educación-salud-ambiente)”, Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín. Tesis de Doctorado en Ciencia Política.
- Riker, William (1975), “Federalism”, en *Handbook of Political Science*, F. Greenstein y N. Polsby (eds.), Reading, Addison-Wesley (Vol. 5: Governmental Institutions and Processes).
- Rodríguez Riccheri, Pilar y Tobar, Federico (2003), *El Consejo Federal de Salud Argentino (CO.FE.SA.): actor clave en la construcción de un federalismo sanitario efectivo*, Buenos Aires, Ministerio de Salud.
- Samuels, David y Mainwaring, Scott (2004), “Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil”, en *Federalism and Democracy in Latin America*, E. L. Gibson (ed.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Scott, W. Richard (2001), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Sage Publications. 2. ed.
- Skocpol, Theda y Somers, Margaret (1980), “The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry”, en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 22 N° 2, pp. 174-197.
- Stepan, Alfred (2001), “Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi)Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism”, en *Arguing Comparative Politics*, A. Stepan (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Subirats, Joan (2001), *El análisis de las políticas públicas*, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Ciència Política i Dret Públic.
- Wibbels, Erik (2005), *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*, New York, Cambridge University Press.
- Wright, Deil (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Yukl, Gary y Van Fleet, David (1992), “Theory and Research on Leadership in Organizations”, en *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, M. D. Dunnette y L. M. Hoveh (eds.), Palo Alto, Consulting Psychologist Press.