

La formación como aporte al federalismo cooperativo: el caso de la Escuela Federal de Desarrollo del Consejo Federal de Inversiones¹

Formation as a Contribution to Cooperative Federalism: the Case of the Federal School of Development of the Federal Investment Council

HORACIO CAO

Consejo Federal de Inversiones, Argentina

horaciocao30@gmail.com



JORGE GAITTE

Consejo Federal de Inversiones, Argentina

jorgeluisgaitte@gmail.com



PABLO SEBASTIÁN NEIRA

Consejo Federal de Inversiones, Argentina

psneira@gmail.com



Declaración de interés:

Nada para declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.n1>

Resumen: El trabajo describe y analiza la Escuela Federal de Desarrollo (EFD), una unidad del Consejo Federal de Inversiones dedicada a la formación de especialistas en desarrollo federal y regional. A través de un análisis de su estrategia educativa, basado en la observación participante y en documentos institucionales, se vincula la EFD con las corrientes federales contemporáneas. Se concluye que este instituto puede ocupar un lugar relevante en la construcción de una comunidad de práctica dirigida a diseñar estrategias de desarrollo regional, en un contexto federal, colaborativo y en constante cambio.

Palabras clave: Escuela Federal de Desarrollo – estrategia educativa – federalismo cooperativo

Abstract: This paper describes and analyses the “Escuela Federal de Desarrollo” (EFD), a unit of the “Consejo Federal de Inversiones”, dedicated to the training of specialists in federal and regional development. Through an analysis of its educational strategy, based on participant observation and institutional documents, the EFD is linked to contemporary federal trends. It is concluded that this institute can occupy a relevant place in the construction of a community of practice aimed at designing regional development strategies, in a federal, collaborative and constantly changing context.

Keywords: Federal School of Development – education strategy – cooperative federalism

1 Artículo recibido el 31 de mayo de 2024 y aceptado para su publicación el 30 de septiembre de 2024.

1. Introducción

El trabajo que presentamos a continuación realiza una descripción y análisis de los antecedentes institucionales y del despliegue de la Escuela Federal de Desarrollo (EFD), desde sus inicios como prueba piloto en el año 2021, hasta la actualidad.

Realizamos esta descripción a partir de la observación participante —los autores estamos vinculados a la EFD—, el análisis de la documentación institucional y los relevamientos de datos realizados por la propia institución referidos a su producción educativa.

La EFD es una unidad orgánico-funcional del Consejo Federal de Inversiones (CFI) dirigida a brindar una formación especializada en disciplinas vinculadas al desarrollo federo-regional. Tiene como objetivo operativo promover las capacidades provinciales a partir de la producción y circulación de conocimiento y de complementar la formación de funcionarios expertos, especialistas, y potenciales dirigentes de toda la geografía nacional.

Trabajar con esta masa crítica constituye uno de los ejes fundamentales del cometido institucional de la EFD, toda vez que abordar la migración hacia formas de federalismo cooperativo —transición que se está desplegando en todos los países que han optado por esta forma de gobierno—, precisan de un ambiente predispuesto y proactivo enraizado en los actores estatales y de la sociedad civil.

Para abordar esta doble perspectiva —el funcionamiento de la EFD y su vinculación con el desenvolvimiento del federalismo cooperativo— dividimos el presente escrito en tres secciones.

En la primera sección trabajamos brevemente sobre dos cuestiones contextuales; por un lado, los debates contemporáneos en torno a la gestión estatal en los países federales —y la citada forma cooperativa— y, por otro, el tejido de institutos de formación estatal en Nación y Provincias, trama en la cual se inserta la EFD.

En la segunda sección analizamos la matriz institucional y las decisiones organizacionales que dieron pie a la formación de la Escuela Federal de Desarrollo. Particularmente, centramos nuestra atención en describir la importancia de uno de los objetivos señalados: el desarrollo de un lenguaje común en el marco de la construcción de redes y comunidades de práctica.

En la tercera sección, indagamos sobre los objetivos y estrategias definidas por el CFI para la EFD y describimos el camino ya recorrido desde las citadas tres perspectivas en las que trabaja: formación, creación de redes e investigación.

Finalmente, desarrollamos las principales conclusiones, resaltando el lugar que puede ocupar la EFD en la construcción de una comunidad de práctica dirigida a diseñar estrategias de desarrollo regional, en un contexto federal, colaborativo y en constante cambio.

2. El contexto general

La gestión estatal en los países federales

Una forma de abordar la gestión estatal en países federales implica evaluar cómo se combinan los dos vectores que estructuran sus rasgos distintivos: la descentralización y la forma en que se articulan las partes autonomizadas (Cao, Rey y Vaca, 2020).

A mediados del siglo XX, la literatura política y jurídica argentina —y de muchos países federales del mundo— pensaba que las instancias federales de la organización política eran una rémora del pasado en proceso de superación por universales tendencias centralizadoras (Vanossi, 1964; Agulla, 1967). Esta tendencia tenía un factor adicional en la Argentina: la inestabilidad política. Resultaba imposible otorgarle institucionalidad estratégica al formato federal si había un actor —las Fuerzas Armadas— que en cualquier momento podían cambiar las condiciones en que se desplegaba esta forma de gobierno, designando discrecionalmente las autoridades nacionales, provinciales y municipales.

Un testimonio elocuente de ello lo tenemos en el propio Consejo Federal de Inversiones, que, nacido de la voluntad de los estados provinciales en el año 1959, hasta la reinstalación del estado democrático de derecho en 1983 estuvo muy pocas veces conducido por representantes provinciales electos. En gran parte de ese periodo de tiempo, esta organización estuvo a cargo de intervenciones militares, que seguían instrucciones del Ministerio del Interior y que concentraban las atribuciones que la normativa asigna a la Asamblea, la Junta Permanente y la Secretaría General del CFI.

En el último cuarto del siglo pasado, las tendencias centralizadoras globales comenzaron a revertirse, y la continuidad institucional conquistada a partir de 1983 apuntaló en el país una nueva directriz que puso en valor el pacto federal y las relaciones intergubernamentales. Debe tomarse en cuenta que el constitucionalismo federal argentino, como ocurre con casi todos los países que han adquirido esta forma de gobierno, da a las provincias una importante cantidad de prerrogativas. Ya el mero

cumplimiento de los preceptos legales empoderó a actores provinciales que fueron adquiriendo el conocimiento y la confianza en la continuidad institucional como para hacerse valer².

Paralelamente, se desplegaron importantes procesos descentralizadores que asignaron a las provincias nuevas potestades y funciones, llevando a que el nivel provincial sea el responsable de casi dos terceras partes del empleo público argentino (Diéguez y Gasparín, 2016). Vale recordar que estos procesos descentralizadores no siempre se llevaron adelante bajo formas virtuosas, más bien por el contrario, se hicieron sin planificación ni concertación con las provincias y sin una prevista transferencia de recursos.

Pero independientemente de las características que tuvo el proceso a través del cual se incrementaron las potestades provinciales, ellas se inscriben en la progresiva mutación del modelo de articulación entre los miembros del pacto federal, el que, siguiendo a Stewart (1984), llamaremos federalismo cooperativo³.

¿De qué se trata esta mutación? Históricamente la idea federal remitía a que los aparatos estatales debían trabajar de manera segmentada, garantizando así la autonomía de cada administración estatal y de ser posible mediante formas estrictas de separación de competencias. A esta forma de federalismo se la conoce como dual.

Este patrón de funcionamiento comenzó a cambiar en los países federales del mundo con el correr del siglo XX. Es que frente los problemas sumamente variados y con complejas ramificaciones que se le presentan a la administración pública ya no es eficiente tratarlos mediante esquemas basados en divisiones terminantes entre lo nacional, lo provincial y lo local. Por el contrario, las soluciones involucran, cada vez más, la coordinación, cogestión, y/o cooperación entre diferentes actores gubernamentales, lo que ha hecho que cada vez más en la Argentina se piense la gestión pública a partir de actuaciones articuladas entre las diferentes administraciones (Abal Medina, 2009; Cao, Rey y Vaca, 2020).

² La descripción en detalle de este proceso, además del análisis de otros factores que coadyuvaron a potenciar lo federal son descritos en detalle en Cao (2017).

³ Desde mediados del siglo XX diferentes autores fueron verificando la creciente expansión del federalismo cooperativo entre los países que tienen esta forma de gobierno (Grodzins, 1966; Vergottini, 1986; Menéndez Rexach, 1992; Aja, 2000; Astarita y otros, 2012). En el clásico trabajo de Stewart (1984), luego de sostener que es la definición contemporánea más importante de lo federal, realiza una sucinta historización de la génesis del federalismo cooperativo en Canadá, Alemania y EE. UU.

La creciente conexión intergubernamental que implica el federalismo cooperativo tuvo impacto sobre los dos vectores que, en una visión contemporánea, instituyen el federalismo:

1. En términos de la descentralización, reformuló el equilibrio Nación/Provincias pues al distribuir entre ellos elementos vitales e interconectados de la gestión estatal, los hizo interdependientes, y
2. En términos de la articulación, requirió de herramientas, dispositivos e instituciones más potentes y sofisticadas para sostener y consolidar los múltiples canales que ligán a las partes.

En la medida en que se fue consolidando el federalismo cooperativo, tuvieron creciente centralidad de las relaciones intergubernamentales entre los tres ámbitos administrativos (Nacional, Provincial y Municipal) y, a su vez, se abrieron múltiples canales de comunicación entre cada uno de ellos y actores económicos, políticos y sociales de diferente escala territorial, complejizándose de forma exponencial la gestión estatal.

En resumen, si bien hay espacios en donde se mantiene la unicidad en la responsabilidad organizativa, lo nuevo y relevante es que se han multiplicado las políticas públicas y las funciones estatales que, sin dejar de lado valores autonómicos, se despliegan a partir de instancias de colaboración, cooperación y coordinación entre los miembros del pacto federal.

En estos últimos casos, todo el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas está influenciado por el trabajo conjunto de jurisdicciones, en donde buena parte del éxito es variable dependiente de lograr un efecto sinérgico entre las unidades involucradas. Por el contrario, no hay vía más directa hacia su fracaso que la existencia de falta de confianza, conductas desarticuladas, conflictos intergubernamentales.

En tal sentido, Bednar (2008) ha hecho notar que en contextos federales la preeminencia del interés general no es automática; por el contrario, las entidades federadas pueden propender a adoptar políticas que les brinden ventajas, incluso cuando estas sean perjudiciales para otras partes y aun para el conjunto nacional.

Para enfrentar los problemas en la coordinación intergubernamental —sin duda, uno de los temas cruciales de la agenda estatal contem-

poránea⁴— se han previsto diferentes estrategias, pero en ningún caso se propone retornar a esquemas duales, toda vez que las razones que indujeron el surgimiento del federalismo cooperativo —la creciente pluralidad social y la complejidad de la gestión funcional— no sólo siguen vigentes, sino que se han profundizado.

Dentro del variado menú de opciones con que se propone para enfrentar los peligros de fragmentación y desarticulación que venimos describiendo, se considera crucial desplegar acciones tendientes al desarrollo de una cultura colaborativa a partir de la construcción de un lenguaje y una visión compartida. De cómo se inserta el accionar de la Escuela Federal de Desarrollo del CFI frente a esta problemática es que trata el presente artículo.

La EFD y las instituciones estatales de formación y capacitación

El Estado Nacional de la República Argentina fue pionero, a nivel latinoamericano, en la formación y capacitación continua de sus trabajadores. Ya hacia 1958, en el marco de las políticas desarrollistas de fortalecimiento estatal se crea el Instituto Superior de Administración Pública/ISAP, antecedente del Instituto Nacional de la Administración Pública/INAP, un referente de prestigio internacional en su rol de formación y capacitación de los empleados públicos.

En el caso provincial, la capacitación de los empleados públicos varía de una jurisdicción a otra. Cada provincia tiene su propio organismo rector en materia de formación y capacitación, el que suele asumir el formato de un Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), observándose varios casos de décadas de continuo y fecundo trabajo.

En lo que hace al tema que se trata aquí, no puede dejar de citarse la tarea de la Comisión de Capacitación del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP) y el Plan Federal de Formación y Capacitación en Gestión Pública del INAP. Sin embargo, más allá de la calidad y funcionalidad las actividades formativas que se desarrollan en los citados institutos son muy pocas las que incorporan enfoques coordinadores.

⁴ Desde hace más de una década los problemas de coordinación intraestatal están en el tope de las preocupaciones estatales, tanto de países federales como unitarios (aunque, por razones de su configuración estructural, suele ser más crítica la situación en los primeros). Ver, Peters y otros (2010:4), en donde cita la concordancia de variadas investigaciones al respecto.

La situación que hemos estado describiendo refleja una carencia en la formación y construcción conceptual del abordaje estatal. Es importante destacar que esta deficiencia no se limita únicamente al desarrollo y la socialización de herramientas de gestión conjunta —una tarea sin duda crucial desde la perspectiva clásica de aumentar la eficiencia y eficacia de la administración pública— sino que se extiende a la falta de una cultura colaborativa, un lenguaje común y una visión compartida entre los diferentes ámbitos estatales en Argentina.

Cubrir esta carencia es un elemento que, como describimos, ha adquirido creciente importancia en la gestión pública contemporánea en general y en el marco del federalismo cooperativo en particular.

Desde su propia constitución el CFI ha venido trabajando sobre la formación y capacitación de cuadros, en muchos casos dirigida a cubrir el citado faltante. Ya en el artículo 1º de la Carta de Constitución del Consejo Federal de Inversiones se establece que esta organización se constituye como un organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento.

Siguiendo este mandato normativo, la investigación, la producción y transferencia de conocimientos y la formación permanente de cuadros técnicos ha estado presente de manera continuada desde la misma etapa fundacional del CFI. Aldo Ferrer, ministro de Economía y representante de la Provincia de Buenos Aires en el momento constitutivo del CFI, fue uno de los impulsores de la vinculación interinstitucional, en su caso entre el CFI y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ámbito de colaboración que en sus más de 60 años de vida ha permitido el desarrollo conjunto de importantes proyectos y documentos de trabajo.

Alfredo Eric Calcagno —en su momento director del Departamento de Cooperación Técnica y Secretario General del CFI, además de miembro histórico de CEPAL— promovió e impulsó intercambios con las más altas instituciones académicas de Francia, entre otras, la Fundación Nacional de Ciencias Políticas.

En los últimos años el CFI ha trabajado, a los fines de satisfacer requerimientos de asistencia técnica de los estados miembros con casi todas las Casas de Altos Estudios que integran el sistema universitario nacional y celebrado Convenios con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). En ese sentido, debe señalarse que la tarea ha sido constante y multifacética, por lo que podríamos seguir comentando ejemplos de forma indefinida.

3. La Escuela Federal de Desarrollo (EFD)

La matriz político institucional que permitió la construcción de la escuela

Como describimos más arriba, la capacitación y formación de cuadros provinciales con una mirada de articulación federal fue un tema de relevante desde el mismo momento de la fundación del CFI. Sin embargo, y más allá de plantearse el tema en diferentes oportunidades, hasta hace pocos años no se había logrado organizar de manera sistemática una estrategia formativa dirigida a ocupar este espacio vacante.

En los últimos años se comenzó a cerrar esta brecha. En el CFI creó el Área de Formación, encargada de formular políticas, planes y programas de enseñanza/aprendizaje, la cual fijó, como uno de sus objetivos principales, el de promover una red federal de líderes entre quienes tienen potencial para diseñar e implementar proyectos que redunden en el bien de cada provincia en particular y del país en general.

En este marco, fue que se diseñó el Programa Federal de Formación Gestión para el Desarrollo que tuvo su lanzamiento a partir de un piloto del que participaron las provincias de Chaco, Jujuy, La Pampa, La Rioja y San Juan durante la segunda mitad del año 2021, a los que partir del año 2022 se sumaron el resto de los estados provinciales.

La respuesta positiva, el interés demostrado y la experiencia acumulada a partir de este primer programa suscitó la creación de nuevos dispositivos orientados al elenco operativo y político de los gobiernos provinciales. En este sentido, se dio lugar a un crecimiento paulatino de la oferta académica del organismo, profundizando en la formación técnica en temáticas específicas para el desarrollo federal como las industrias culturales, la gestión de los recursos hídricos o el propio federalismo.

El decidido respaldo dado a estas distintas instancias por los Gobernadores fungió de paraguas institucional óptimo para la constitución de la Escuela Federal de Desarrollo. En dicho sentido, cabe destacar que la constitución y la implementación de la EFD en el año 2024, que contó con la adhesión unánime de las provincias y el establecimiento en la Agenda 2025, por parte de la Asamblea de Gobernadores, de la capacitación como uno de los lineamientos estratégicos de la gestión CFI para ese ejercicio.

El lenguaje común y las comunidades de práctica

Como se desprende de lo que adelantamos en la segunda sección del segundo apartado y de la normativa de aprobación de la EFD, hay dos elementos que parecen destacarse a la hora de entender su rol para fortalecer un federalismo de carácter cooperativo: 1. la construcción de un lenguaje común; y 2. la consolidación de comunidades de práctica alrededor de redes.

La incorporación de un lenguaje común por parte de funcionarios y actores políticos, económicos y sociales involucrados en las diferentes áreas de la gestión federal es crucial por las siguientes razones:

1. Comunicación Efectiva: Un lenguaje común ayuda a evitar malentendidos y facilita que los participantes desarrollen una hermenéutica compatible.
2. Coordinación y Colaboración: Un lenguaje común simplifica las articulaciones entre las partes y allana la posibilidad de trabajar en conjunto
3. Inclusión y Equidad: Un lenguaje común ayuda a que todos los estados/miembro —independientemente de su capacidad organizacional y poder— puedan participar plenamente en los ámbitos colectivos.
4. Transparencia: Un lenguaje común hace que datos e información sean más fácilmente entendibles por todas las oficinas estatales involucradas.
5. Cumplimiento de acuerdos: Un lenguaje común reduce el ámbito de disputa por malentendidos y ayuda a que las partes cumplan con los acuerdos alcanzados.

El segundo elemento de trabajo que citamos especialmente es la promoción de redes de funcionarios en vías de facilitar la construcción de comunidades de práctica. Las comunidades de práctica son agrupaciones de personas que se asocian con el objetivo de ampliar conocimientos y prácticas acerca de un determinado tema. En estos colectivos, se ponen en común las experiencias de cada uno y se reflexiona sobre ellas. Las comunidades de práctica fueron mencionadas por primera vez por los investigadores Wenger y Lave (1991), quienes desarrollaron el concepto a partir de constatar que existe una brecha entre la práctica concreta de los expertos y el trabajo que se recomienda en las normas y los documentos formales.

Llegaron a esta conclusión a partir de una investigación antropológica en el Centro de Investigación de Palo Alto de Xerox PARC, que constató que el equipo de reparadores de la empresa no seguía los procedimientos normados ni utilizaban el manual de reparaciones. Este personal se reunía para comer o tomar café e intercambiaba anécdotas y soluciones sobre los trabajos que habían hecho.

Con el tiempo se constató que sus prácticas eran muy diferentes —y mucho más eficaces— que los procedimientos “oficiales”. Otros trabajos hicieron notar que el modelo también tenía un importante potencial formativo: los nuevos reparadores aprendían tanto o más en esas charlas informales que en los cursos teóricos.

Si bien el modelo de “comunidades de práctica” puede rastrearse hasta los gremios medievales —y más atrás también— con el citado trabajo de Wenger y Lave (1991), se hizo común la idea de promover su desarrollo. Sus ideas fueron potenciadas por la expansión de internet que le simplificó al trabajo superar las limitaciones territoriales y facilitó las tareas colaborativas.

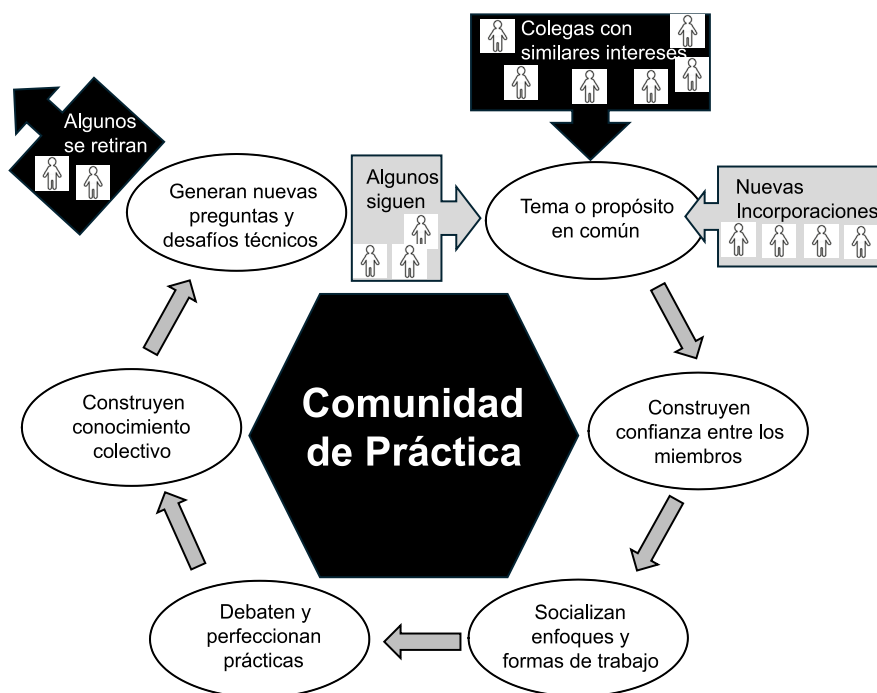
En concreto, las comunidades de práctica se plantean resolver problemas por la vía de permitir la colaboración y el intercambio de ideas, facilitando la creación de ámbitos sinérgicos entre unidades y organizaciones. Están conformadas por un grupo de personas cuyas principales vinculaciones son horizontales (esto es, no jerárquicas). Si bien hay comunidades de práctica más institucionalizadas, en general giran alrededor de ámbitos de participación voluntaria e informal, que rara vez involucran prácticas rentadas.

Su objetivo es ampliar conocimientos y prácticas sobre un tema específico en el que los participantes muestran pericia y capacidad de reflexión. Si bien generalmente sus respuestas se despliegan alrededor de prácticas concretas, sus desarrollos y conclusiones suelen alimentar estudios que llegan a construcciones conceptuales.

A continuación, presentamos un esquema que representa el formato de trabajo de las comunidades de práctica.

Es común que desde las organizaciones se promuevan estas comunidades pues ellas se han mostrado como muy eficientes para difundir y ayudar a crear nuevos conceptos y tecnologías, seleccionar y facilitar el acceso a buenas prácticas e identificar las brechas existentes en los resultados y procesos en curso. Asimismo, los profesionales buscan ser parte de ellas, pues son un espacio que prestigia nombre y reputación de sus miembros y son base de constelaciones profesionales que apuntalan las carreras de sus miembros.

GRÁFICO 1
Esquema de trabajo de las comunidades de práctica



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Wenger y Lave (1991)

En la perspectiva federal que tratamos en el presente texto, las comunidades de práctica parecen ser un adecuado canal de contacto entre grupos y personas de diferentes provincias, paso relevante para generar conocimiento y confianza con los que promover el intercambio de experiencias y potenciar la posibilidad de trabajo coordinado.

Una parte relevante en el proceso de consolidación de las comunidades de práctica se recuesta en las instancias de mediación, que deben crear las condiciones —infraestructurales, de pluralismo y libertad de opinión, de selección de miembros prestigiosos, de eficiente coordinación, etcétera— para que su trabajo no sea un gesto voluntarista sino un proceso integrado en la dinámica profesional de sus miembros.

A través de la Escuela Federal de Desarrollo, el CFI se potencia como referente federal este sentido, generando los escenarios y el entorno profesional favorable para vincular, a lo largo y ancho de la nación, funcio-

narios públicos, equipos técnicos y líderes de diferentes organizaciones de la sociedad civil y de todos los poderes estatales.

4. Los objetivos y el camino recorrido desde las tres perspectivas del EFD

Objetivos y estrategias

Como resultado de los procesos detallados en la sección anterior, y a partir de articular las diferentes plataformas y actividades que ya estaban en servicio, en febrero del 2024 se creó Escuela Federal de Desarrollo/ EFD (Resolución 14/24-E-CFI-SG). Según la citada normativa, la EFD (Artículo 3º), que se propone la “excelencia académica en un ámbito de libertad de expresión y pluralismo”, la “apreciación de la cultura del trabajo, de la responsabilidad y del esfuerzo” y la “construcción de consensos básicos para el desarrollo federal”.

Alrededor de estos valores y objetivos es que se desarrolló un diseño institucional cuyos principales elementos son los siguientes:

- Relevancia de tópicos: cursos sobre temas estratégicos de la agenda provincial.
- Enfoque y calidad de contenidos: docentes altamente calificados que, además de la formación específica, han desarrollado abordajes desde una perspectiva federal con capítulos relativos a las Relaciones Intergubernamentales (RIG).
- Selección centrada en profesionales jóvenes, perfilados como presentes o futuros funcionarios y/o actores políticos, sociales y económicos del ámbito provincial/regional. Dentro de ellos, preeminencia de tres grupos, con sus respectivas metas de formación diferenciadas:
 - 1) liderazgos emergentes, a los que dotarlos de conocimiento técnico, herramientas de gestión y contacto con funcionarios para que conozcan experiencias de políticas públicas de primera mano.
 - 2) funcionarios públicos provinciales, a los que brindarles conocimientos temáticos de avanzada y nuevas tendencias,
 - 3) cuadros destacados entre técnicos y profesionales, los que puedan acceder a las corrientes relevantes en cada una de las temáticas que se tratan.

- Medidas para garantizar un amplio y plural ámbito de reclutamiento: Amplia difusión para llegar a potenciales candidatos. Programas con sistemas de becas, contenidos y calendarios que facilitan acceso a población objetivo. Selección a partir de méritos y concordancia con los perfiles buscados y no a partir de limitantes por eventuales barreras que pudieran generarse por ingresos o agenda.
- Participación igualitaria entre provincias: igual cantidad de vacantes para todas y cada una de las jurisdicciones.

Si bien cada programa curricular cuenta con sus particularidades, todos ellos cuentan con rasgos comunes en lo que hace al cometido perseguido por la EFD. En este sentido, en todos los casos constan de clases magistrales, paneles, jornadas presenciales y metodologías de evaluación que requieren la aplicación de los conocimientos a casos propios de sus territorios.

Formación, redes e investigación: las actividades en curso

La tarea que se plantea realizar desde la Escuela Federal de Desarrollo se despliega alrededor de tres dimensiones de trabajo íntimamente articuladas entre sí. Una breve descripción de cada una de ellas se presenta a continuación:

1) **Formación:** las actividades de formación se realizan “asegurando la relevancia práctica en los principales aspectos y tendencias asociadas al desarrollo económico, productivo, social y ambiental con sentido federal” (Artículo 5º, Resolución 14/24-E-CFI-SG, de conformación de la EFD).

De la estrategia pedagógica, queremos resaltar su condición de “trayectoria”, esto es, que el diseño curricular se basa más en un itinerario o recorrido que la adquisición de una técnica o información de temas puntuales.

Se optó por este enfoque ya que se consideró fundamental combinar saberes y conocimientos técnicos con abordajes políticos, institucionales, sociales y económicos del tejido regional argentino. Estos elementos son parte esencial e indivisible para el desarrollo de cualquier política pública y actuación profesional en el ámbito provincial, toda vez que las oportunidades y desafíos que implica el despliegue de cualquier técnica depende de las citadas condiciones contextuales.

Por último, se concibe el programa de aprendizaje al que accede cada postulante como el comienzo de la “trayectoria”, ya que se tiene el objetivo de extender su influencia más allá del período de cursado. Para lograrlo, se establecen las bases para fortalecer los vínculos horizontales y colaborativos, tanto con la EFD como entre los participantes, tal como describiremos en la siguiente sección.

La idea de trayectoria formativa se concreta a través de tres elementos principales:

1. Cursos de no menos de tres meses de extensión.
2. Formación intensiva y bajo formato cuasi-escolarizado para promover la articulación entre los miembros de la cohorte.
3. Estrategia pedagógica dirigida a vincular el desarrollo personal con el interés colectivo (social y estatal).

En el cuadro siguiente se presenta la oferta académica de la Escuela Federal de Desarrollo para el año 2024.

TABLA 1
Escuela Federal de Desarrollo. Trayectoria formativa, vacantes, meses de cursado y horas cátedra – Año 2024

Trayectoria formativa	Vacantes (por cohorte)	Meses	Horas cátedra
Especialización desarrollo y políticas públicas (dos cohortes)	44	4	585
Gestión para el Desarrollo	440	7	288
Federalismo y Derecho Público Provincial	66	3	54
Industrias Culturales e Innovación	44	6	90
Gestión Turística	44	6	90
Mercado de Capitales e Innovación Financiera	44	5	90
Educación para el Trabajo	44	4	45
Gestión Integrada de los Recursos Hídricos	44	6	102
Gestión Ambiental	44	8	150
Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos	66	7	112

Fuente: Elaboración Propia sobre datos de la EFD/CFI.

En síntesis, para el ejercicio en curso, se han presupuestado 920 vacantes de formación, con más de 2.100 horas cátedra.

2) Desarrollo de redes y construcción de comunidades de práctica. El fomento y consolidación de ámbitos de vinculación para la coordinación, la colaboración y el intercambio de conocimiento y experiencias fue contemplado en la resolución de conformación de la EFD (Artículo 5º, Resolución 14/24-E-CFI-SG), que estableció los objetivos de “generar redes de profesionales de la función pública para la coordinación, la colaboración y el intercambio de conocimiento y experiencias a lo largo de los distintos niveles de la administración pública.

Las estrategias pedagógicas dedican un espacio a la construcción de ámbitos de intercambio y debate que vayan fortaleciendo las relaciones horizontales hacia el interior de la comunidad educativa de la EFD y entre esta y las provincias, con un horizonte temporal que trasciende el tiempo de cursado.

En tal sentido, en el cursado cotidiano de cada trayectoria se cuenta con rutinas de trabajo en grupo, la realización de tareas colaborativas y la participación en foros de discusión. Asimismo, en el marco de su desarrollo, se prevén una importante serie de reuniones y eventos vinculadas a la inserción profesional. Como ejemplo de lo dicho, está previsto que en el año 2024 se lleven a cabo 88 jornadas en todo el país en el marco de la actividad curricular de las distintas trayectorias formativas de la EFD. Entre ellas, se incluyen distintas actividades, que incluyen acciones de integración, conversatorios con gobernadores y/o funcionarios, congresos, visitas a establecimientos productivos, presentaciones de proyectos, talleres, clases magistrales, etc.

Un caso paradigmático de estas actividades son las “Jornadas de Federalismo”, a realizarse en el mes de octubre en la sede central del CFI. En estas jornadas -que se prevé repetir todos los años- se busca convocar alrededor de la EFD a los expertos en temas federales del ámbito profesional, académico y político.

3) Investigación, documentación y difusión. Por último, de los objetivos enumerado en la resolución de conformación de la EFD (Artículo 5º, Resolución 14/24E-CFI-SG), también se encausa un tercer vector, dirigido a estas tareas a partir de “el desarrollo e integración de bibliotecas, centros de documentación y publicaciones que sirvan de referencia académica”.

Como parte del despliegue de las diferentes trayectorias, se establece que uno de los objetivos curriculares es que los cursantes realicen el diseño de proyectos e iniciativas de políticas públicas, como así también el diseño de lineamientos para agendas de desarrollo de sus provincias y el montaje de estudios de caso. De igual forma, se prevé avances en la

producción conceptual y teórica, lo que es un subproducto casi obvio en todo proceso formativo de las dimensiones y profundidad como el que se está describiendo.

En todo caso, sólo para el año 2024 se ha planificado que en el marco de los diferentes cursos y trayectorias formativas se desarrollen 390 propuestas de política de los más diferentes ámbitos temáticos y sectoriales.

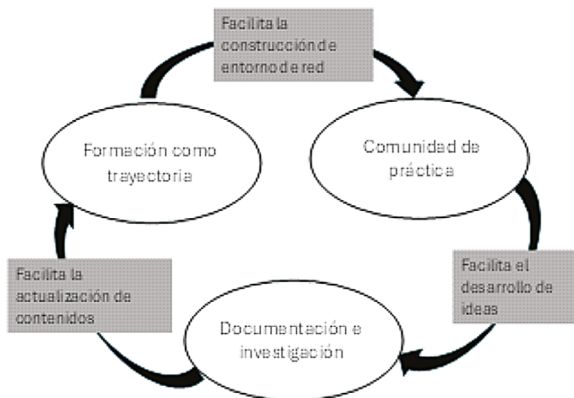
Vinculado a estos trabajos, se encuentra en estado prototípico la idea de editar de unos “Cuadernos Federales de la EFD”, como forma de dar difusión a estos aportes a la perspectiva y organización político institucional federal de nuestro país.

Para cerrar esta sección, digamos que la trayectoria, comunidad de práctica y aprendizaje en red y proceso de construcción de propuestas y elementos conceptuales configuran un todo con múltiples terrenos de interconexión.

En tal sentido, el carácter de trayectoria de la estrategia formativa de la EFD sienta las bases para facilitar la organización de comunidades de práctica; los intereses comunes, el conocimiento y confianza alcanzado en una cursada intensiva, y las posibilidades infraestructurales de la EFD son el ámbito propicio para la producción y documentación de proyectos y desarrollos conceptuales; la producción conceptual, a su vez, nutre de contenidos a la estrategia formativa. Esta descripción se presenta de manera estilizada en el Gráfico 2

GRÁFICO 2

Presentación estilizada de la vinculación entre las tres dimensiones de trabajo de la EFD



Fuente: Elaboración Propia.

5. A modo de conclusión

Los cambios económicos, sociales y políticos en curso generan nuevas y mayores exigencias para las provincias. Frente a ellas, se precisan respuestas económicas, políticas, y sociales —muchas veces bajo la forma de políticas públicas— para enfrentar un escenario de sociedades plurales, con mercados cambiantes, en un marco geopolítico desafiante.

Como parte de las respuestas a estos cambios, los países federales del mundo y la República Argentina entre ellos— ha ido mutando hacia una configuración cooperativa de lo federal, caracterizada por superar el aislamiento de las administraciones públicas y establecer múltiples esferas de vinculación entre Nación, Provincias y Municipios.

Un primer requisito para hacer fecunda esta vinculación es la de construir un lenguaje común, bajo la idea de fomentar una comunicación confiable y transparente que permita ampliar las posibilidades de coordinación y facilite construir lo que se conoce como visión compartida. Está en el alma de lo federal lograr la unidad en la diversidad; y así como su potencia está en articular lo plural, el mayor peligro que enfrenta está en caer en situaciones de heteronomía y/o disgregación.

Aquí corresponde hacer un llamado de atención. Todo lo federal tiene algo de paradójico: así como se promueve la coordinación en el marco de formas cooperativas, debe tenerse cuidado en no limitar las potestades y autonomía de los miembros del pacto federal, ni que se menoscabe el pluralismo y la polifonía que hacen a su código identitario.

En este sentido vale recordar que el modelo normativo que postula el federalismo cooperativo —y que puede mostrar múltiples experiencias nacionales e internacionales que lo confirman— sostiene que la autonomía de las partes no solo no impide niveles óptimos de coordinación, sino que, por el contrario, la libertad de acción sirve para acicatear una mejora continua, siendo un antídoto contra las rigideces, la sobreregulación y la burocratización que siempre amenazan los procesos organizacionales.

Lograr este escenario virtuoso precisa de una comunidad de práctica modelada en una cultura colaborativa, con una importante formación profesional que dé cabida a los desafíos que el país —y las regiones que lo componen— enfrentan en este agitado siglo XXI.

La Escuela Federal de Desarrollo se plantea una estrategia y trayectoria pedagógica acorde a este desafío. Para ello convoca, de forma plural y amplia, a los líderes del futuro: jóvenes dirigentes políticos y sociales, funcionarios, técnicos e investigadores que se mueven en el ámbito de

las provincias argentinas. Oferta un plantel de profesores de excelencia y un sistema de becas y de cursado intensivo que facilita el reclutamiento de profesionales destacados. El diseño del proceso de enseñanza/aprendizaje se basa en trayectos formativos que permitan el establecimiento de lazos horizontales y de múltiples conexiones capilares con el medio provincial.

Su objetivo estratégico es establecer redes federales que perduren e irradian conocimiento consensuado más allá del período de cursado. De esta manera, ayuda a consolidar una cultura de colaboración, un lenguaje unificado y una visión compartida entre los miembros del pacto federal.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. (2009). La cooperación intergubernamental en la Argentina. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 44, 203-224.
- Agulla, J. (1967). *Federalismo y Centralismo*. Buenos Aires: Ediciones Libera.
- Aja, M. (2000). Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico. *Revista de Occidente*, 229, 35-54.
- Astarita, M., Bonifacio, S. y Del Cogliano, N. (2012). “Relaciones Intergubernamentales (RIG) en la Administración Pública Argentina”. En Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao (Compiladores), *Manual de la nueva administración pública argentina* (pp. 227-281). Buenos Aires: Ariel.
- Azrak, D. y Carrera, M. (coordinadores) (2024). *Federalismos Argentinos*. Buenos Aires: Editorial la Ley.
- Bednar, J. (2008). *The Robust Federation: Principles of Design*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- Cao, H. (2017). *Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas* (2 vols.). Buenos Aires: Prometeo.
- Cao, H.; Rey, M. y Serafinoff, V. (2016). Una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 27, 67-99.
- Cao, H.; Rey, M. y Vaca, Á. (2020). “Administración Pública y relaciones intergubernamentales. El federalismo cooperativo y la coordinación entre Estados en la Argentina”. En Paula Amaya (compiladora), *El Estado, la política y los diseños institucionales* (pp. 163-198). Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Diéguez, G. y Gasparín, J. (2016). *El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?*. Documento de Políticas Públicas, Análisis N°162. Buenos Aires: CIPPEC.

- Grodzins, M. (1966). *The American System. A New View of Government in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Hernández, A. (2023). *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Menéndez Rexach, Á. (1992). Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico. *Documentación Administrativa*, 230/231, 229-296.
- Peters, G., Bouckaert, G. y Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. London: Palgrave/Mac-Millan.
- Stewart, William (1984). *Concepts of Federalism*. Boston: University Press of America.
- Vergottini, G. (1986). La Distribución Territorial del Poder Político. *Revista Vasca de Administración Pública*, 16, 55-70.
- Vanossi, J. (1964). *Situación actual del federalismo*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Wenger, E. y Lave, J. (1991). *Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387180968007>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

HORACIO CAO, JORGE GAITE, PABLO SEBASTIÁN NEIRA

**La formación como aporte al federalismo cooperativo: el
caso de la Escuela Federal de Desarrollo del Consejo
Federal de Inversiones¹**

**Formation as a Contribution to Cooperative Federalism:
the Case of the Federal School of Development of the
Federal Investment Council**

Revista SAAP

vol. 18, núm. 2, p. 356 - 375, 2024

Sociedad Argentina de Análisis Político,

ISSN: 1666-7883

ISSN-E: 1853-1970

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.n1>