

CUINAP | Argentina

Año 4 • **2023** | Cuadernos del INAP

**Los consejos federales
de la República Argentina**
Abordaje sociohistórico. Parte 1

Dante Sabatto

117

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

**Los consejos federales
de la República Argentina**
Abordaje sociohistórico. Parte 1

Dante Sabatto

117

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Ing. Agustín Oscar Rossi

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Mag. Leandro Bottinelli

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	10
1 Marco teórico y antecedentes	13
2 Definición y relevamiento	22
3 Una historia de los consejos federales	25
Conclusiones	48
Referencias bibliográficas	51
Anexo	57

Los consejos federales de la República Argentina. Abordaje sociohistórico. Parte 1



**Dante
Sabatto**

Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de Argentina.

Resumen

En este trabajo se analiza el funcionamiento de los consejos federales, una institución determinante para el sistema de relaciones intergubernamentales de la República Argentina. Este artículo es la primera parte de esta investigación y se orienta al abordaje socio-histórico de los consejos. La segunda parte, publicada en otro *Cuina*p, se aboca al estudio de las principales variables que los definen.

Con el fin de reconstruir la evolución de los consejos federales en el tiempo, desde la creación de los primeros entes de este tipo a fines de la década de 1950 hasta el presente, se busca dar cuenta de algunos de los procesos sociopolíticos que incidieron sobre su desarrollo. Debido a que combinan la articulación horizontal entre estados subnacionales con la coordinación vertical entre estos y el Estado nacional, y a que sus funciones se refieren tanto al establecimiento de relaciones interinstitucionales como al desarrollo de políticas públicas, el estudio de estos organismos resulta crucial para una comprensión integral del federalismo argentino.

Este artículo estudia la historia de los consejos federales mediante la construcción y la descripción de tres etapas determinadas, a partir de la identificación de tendencias comunes en la creación de los entes. La primera de ellas (1958-1971) se caracteriza porque los consejos instituidos en ella se dirigen a la infraestructura y la obra pública; la segunda (1972-1983), en cambio, se orienta a los servicios públicos en el marco de la primera descentralización administrativa. La etapa siguiente, definida como «de especialización», ya que los consejos creados se abocan a temas más particulares, se organiza en subetapas en función de la agenda de temas: administración pública (1984-2000), políticas sociales (2001-2012) y cuestiones socioeconómicas (2013-2022).

A lo largo de estos desarrollos, este artículo busca contribuir a la comprensión integral y actualizada de una institución característica del federalismo argentino, desde un enfoque sociohistórico que intenta dar cuenta también de los factores institucionales y organizacionales principales de los consejos federales. El mayor aporte del trabajo consiste en la sistematización de la historia de estos organismos, que provee un análisis completo de los entes actualmente vigentes, así como de los que han dejado de funcionar. Además, en el Anexo, se incluyen tablas que resumen datos fundamentales sobre los consejos.

Palabras clave

Consejos federales, federalismo, política federal, relaciones intergubernamentales, política pública.

Abstract

This article analyses the behavior of federal councils, a key institution in the system of intergovernmental relations in the Argentine Republic. This document is the first part of our research, and it is directed toward a socio-historical approach to these councils. The second part, published in another CUIINAP, studies the key variables that define them.

With the aim of describing the evolution of federal councils, from the creation of the first of such entities in the decade of 1950 until the present day, the article attempts to give an account of the main sociopolitical processes that contributed to their development. Due to the fact that federal councils combine horizontal articulation between subnational states with vertical coordination between them and the national state, as well as the fact that their functions are related both to establishing inter-institutional relations and to the administration of public policy, their study is crucial for a comprehensive understanding of Argentine federalism.

The article studies the history of federal councils, through the construction and description of five periods, based on the identification of common trends in the creation of the entities. The first of these stages (1958-1971) is characterized by the fact that the councils instituted in it are focused on public infrastructure; the second one (1972-1983), instead, is oriented towards public services, in the context of the first period of administrative decentralization in Argentina. The following stages are defined as «specialization periods», because the councils created during them are directed to more specific issues: public administration (1984-2000), social policy (2001-2012) and socioeconomic issues (2013-2022).

The second part of the article deals with identifying four main features of federal councils: the regulatory framework through which they are created, their members and the form adopted by their presidency, their key function, and the public policy sector to which they are directed. Consequently, this systematization of features is applied to the study of current councils.

Through these analyses, this article aims to contribute to a comprehensive and updated understanding of a distinctive institution of Argentine federalism, from a socio-historical framework that also attempts to take into account the main institutional and organizational factors of federal councils. The main contribution of the text consists in the systematization of the history of these agencies, providing an up-to-date study of the councils that are currently active, as well as those that are not. In an annex, two charts summarizing the main data on these institutions are included.

Key words

Federal councils, federalism, federal policy, intergovernmental relations, public policy.

Introducción¹

La República Argentina adopta el federalismo como forma de organización de su gobierno. El Estado nacional coexiste con una serie de jurisdicciones subnacionales autónomas. Esta característica tiene implicancias administrativas, políticas, económicas y sociales sobre la dinámica histórica argentina. Los federalismos involucran una serie compleja de relaciones entre niveles de gobierno, que deben establecer vínculos formales, pero también descansan sobre relaciones informales entre funcionarios/os de distintas administraciones.

Debido a este carácter de la organización estatal, el conjunto de funciones y responsabilidades que tiene el Estado se distribuye en forma heterogénea entre los niveles de gobierno. No es posible considerar las jurisdicciones subnacionales como meras organizaciones gubernamentales subordinadas al poder central, ya que retienen cierta autonomía.

Cada país federal se dota de instituciones destinadas al establecimiento de relaciones entre niveles estatales. Estas organizaciones pueden tener diversas conformaciones, funciones, responsabilidades y capacidades. Una forma tradicional es la conformación de un Poder Legislativo donde se hayan representados los distintos territorios que conforman la nación. Sin embargo, la política pública, a cargo del Poder Ejecutivo, también debe desarrollarse a lo largo del país, lo que requiere instancias de coordinación entre el Ejecutivo Nacional y sus contrapartes provinciales (Granato, 2015). En el caso específico de la Argentina, esto se ve afectado, además, por el «patrón de asimetría territorial» (Cao y Vaca, 2006) que se comprueba a lo largo de su historia, principalmente de carácter socioeconómico

1 Se agradecen los comentarios de Horacio Cao y Vanesa Arrúa a una versión preliminar.

(Leiras, 2013). Debido a estas características, se ha desarrollado en este país una forma institucional particular destinada a viabilizar las relaciones intergubernamentales para el desarrollo coordinado de políticas públicas: el consejo federal.

Los consejos federales adoptan distintas formas jurídicas y organizativas y se dedican a misiones diversas. Sin embargo, es posible reconocerlos como un tipo definido de institución pública gracias a una serie de rasgos comunes: se trata de ámbitos formales donde se reúnen representantes de las distintas jurisdicciones subnacionales², en la mayoría de los casos con representantes del Poder Ejecutivo Nacional, con el propósito de atender al desarrollo de una política sectorial determinada.

El primer consejo federal en la Argentina fue creado a fines de la década de 1950. De acuerdo a la información recabada, en las siete décadas siguientes se crearon 84 consejos, de los cuales 63 continúan vigentes y en funcionamiento al momento de redactar este trabajo. Esta persistencia de un mismo modelo institucional a lo largo de un período tan extenso, en el que se produjeron múltiples golpes de Estado y sucesivas transiciones a la democracia, así como cambios relevantes en la orientación de la política económica, conducen a la formulación de ciertos interrogantes al respecto de su funcionamiento.

Esta investigación busca aportar un recorrido sobre la historia de los consejos federales, con enfoque en la dimensión sociopolítica. Con este fin, se espera contribuir a un registro completo de estas instituciones, una actualización sobre la vigencia de este modelo en 2022 y una mayor

2 Si bien algunas de las provincias argentinas preceden históricamente a la Nación, y son reconocidas de este modo en la Constitución Nacional, en este artículo se emplea el término «subnacional» para designar a las entidades de nivel provincial y la CABA, debido a que se trata de la nomenclatura de uso corriente en la producción académica en materia de relaciones intergubernamentales.

comprensión sobre este fenómeno. Para esto, se desarrolla un trabajo en dos partes. Este artículo constituye la primera de ellas, y está orientado a la perspectiva sociohistórica propiamente dicha. La segunda parte abordará el análisis de las principales variables que definen a los consejos.

El objetivo general del artículo es reconstruir la historia de los consejos federales en la Argentina, desde la década de 1950 hasta el presente, y analizar los factores sociopolíticos y económicos que incidieron sobre su desarrollo. Para ello, el texto sistematiza el proceso de creación de consejos federales en la Argentina mediante la definición y la descripción de etapas determinadas.

Con este fin, se realizó un relevamiento normativo y documental de todas las instituciones de este tipo creadas a lo largo de la historia argentina. Se estudiaron leyes, decretos, resoluciones y otros documentos legales, así como actas y documentos internos o públicos de los consejos. Se empleó un diseño cualitativo, mediante el uso de fuentes secundarias, para el establecimiento de las etapas y la definición de la tipología de consejos federales.

Este artículo está estructurado en cuatro apartados. El primero de ellos presenta el marco teórico y conceptual y una sistematización de los principales antecedentes académicos sobre este tema. El segundo delimita la definición de lo que constituye un consejo federal y presenta el relevamiento realizado como base de la investigación. El tercer apartado se dedica a describir y analizar la historia de los consejos federales y sistematizar las etapas en las que puede dividirse. Finalmente, el cuarto incluye las conclusiones de la investigación y resume sus principales hallazgos.

Marco teórico y antecedentes

El análisis de los consejos federales pone en juego, en forma simultánea, dos áreas de saberes dentro de la Administración pública: aquella vinculada al federalismo, su funcionamiento y sus instituciones; y aquella asociada a las políticas públicas. En este apartado, se presentan algunos elementos centrales de estas perspectivas teóricas y se pone el foco en los cruces entre ellas, que pueden resultar útiles para el propósito de esta investigación.

Un sistema político federal es aquel que sostiene al mismo tiempo un principio de unidad nacional que define la existencia de un Estado soberano y un principio de autonomía de las provincias que conforman dicho Estado. La búsqueda de un equilibrio armónico entre ambos niveles, que deben coexistir en forma virtuosa, sin superponerse ni enfrentarse mutuamente, es el fin último del federalismo (Bazán, 2013). Esto implica una relación específica entre poder y territorio, que conlleva una forma de organización estatal múltiple y coordinada.

En efecto, la presencia simultánea de dos niveles administrativos requiere de establecimiento de vínculos formales, legalmente regulados, entre ellos. Estos son denominados Relaciones Intergubernamentales (RIG) y su estudio conforma un campo analítico específico dentro de la ciencia política (Trench, 2006). Las RIG pueden ser consideradas desde perspectivas diversas: desde un abordaje histórico institucional, desde la sociología

organizacional (Stoker, 1995), así como desde la teoría de la democracia y los estudios acerca del sistema de partidos (Calvo y Abal Medina, 2008).

Las instituciones públicas son una de las formas que adoptan las relaciones intergubernamentales, pero no la única. Los lazos informales entre funcionarios de distintos niveles, la existencia de un sistema de partidos multinivel y la adhesión de los estados a un marco constitucional que rige a nivel nacional son otras dimensiones que deben ser tenidas en cuenta. Si bien en este artículo el foco está puesta en una forma organizativa específica, es preciso considerar que el funcionamiento de los consejos federales no se da en forma aislada, sino que estos factores también inciden sobre él.

Föhrig (2001) sostiene que en la Argentina se comprueba una «baja institucionalización» de las RIG. Esto se explica por condicionantes económicos (la descentralización de servicios y el colapso de las economías regionales, entre otros) y políticos (la progresiva pluralización del poder territorial y el desarrollo de políticas públicas desde una matriz centralista). Estos factores señalan la íntima vinculación entre el enfoque de políticas públicas y el de las relaciones intergubernamentales, y como en un federalismo ambos elementos se afectan mutuamente. Los consejos federales forman un núcleo importante de las dimensiones analizadas por Föhrig.

Como se indicó, las administraciones están a cargo del desarrollo de políticas públicas. En el caso de los Estados federales, esta debe extenderse en un territorio en el que se solapan a la vez distintos niveles de gobierno. Esto requiere el establecimiento de límites de acción y responsabilidad precisos, pero no necesariamente estáticos. Un concepto fundamental del federalismo, asociado a esto, es el de «descentralización». Esta noción refiere

a la transferencia de funciones, responsabilidades o autoridad de un nivel jerárquico más alto a uno más bajo; en consecuencia, puede considerarse como el punto de encuentro entre los enfoques de las RIG y de las políticas públicas. En palabras de Repetto y Nejamkis (2005), «la descentralización consiste en una transformación de la estructura político-institucional y de la dinámica de incentivos de las relaciones intergubernamentales (...). Así, el tipo de estructura institucional resultante impacta de manera singular en la calidad de las políticas públicas» (p. 1). Es importante indicar que este trabajo se refiere específicamente a políticas sectoriales, es decir, a las que surgen de la identificación de un problema público relacionado a un ámbito específico de la vida social (como la salud, la educación y la promoción de una industria, entre otros).

En la Argentina, la descentralización de políticas y servicios públicos fue desarrollada a partir de mediados del siglo xx, con una marcada profundización entre fines de los años 60 y comienzos de los 90 (Sabatto y Doberti, 2020). En términos teóricos, Tulia G. Falletti (2006; 2008) ha desarrollado una elaboración conceptual «secuencial» sobre la descentralización, que se destaca por su rechazo de la hipótesis, ampliamente aceptada, de que este proceso necesariamente aumenta el poder de los gobiernos subnacionales. Falletti distingue entre descentralización política, administrativa y fiscal, y muestra cómo la prevalencia de «intereses territoriales» de un determinado nivel de gobierno dan inicio a una secuencia de descentralización determinada. La teoría de Falletti, asimismo, considera este desarrollo como asociado al «equilibrio de poder intergubernamental», una noción de gran utilidad para el estudio de los consejos federales.

Jordana (2002) estudió el vínculo entre las RIG y la descentralización. Este autor concibe dos modelos de políticas públicas a los que corresponden sendas formas de relaciones multinivel. Por un lado, a un «pluralismo

institucional» en el campo de las políticas, según el cual los distintos niveles están a cargo en forma solapada y coordinada de cumplir ciertas funciones, corresponde un «modelo de entrelazamiento» entre gobiernos. Por el otro, el «monopolio institucional distribuido», que implica una separación definida de las responsabilidades en términos de política pública, es compatible con la «separación de poderes». De acuerdo con Jordana, los procesos de descentralización requieren el fortalecimiento y la institucionalización de las relaciones entre niveles de gobierno para dar respuesta a las nuevas exigencias que surgen de ellos. Este enfoque es similar al de Serafinoff (2007), que identifica seis tipos de relaciones dentro del pluralismo: conflicto, cooperación, creatividad, competitividad, cálculo y contracción.

De forma similar, una posible clasificación de los sistemas federales incluye tres categorías: federalismo cooperativo, competitivo o asimétrico (Torrens Llambrich, 2019). Esta descripción de tipos ideales de las RIG muestra una incidencia directa sobre las políticas públicas, que puede considerarse a la luz de sus dos dimensiones: coherencia y coordinación (Martínez Nogueira, 2010). La primera de estas se refiere a la unidad de objetivos y medios, mientras que la segunda está asociada a las relaciones establecidas entre los actores a cargo del desarrollo de las políticas. La última dimensión es la que resulta más significativa para este abordaje, y es definida por Lerda, Acquatella y Gómez (2005) como una suma de integración, coherencia y gestión. En otras palabras, hay distintos niveles de centralismo en la implementación de política pública, y en las formas más descentralizadas debe distinguirse una forma asociada a la separación de funciones de una caracterizada por la coordinación entre gobiernos.

Luego de esta descripción de las formas, más o menos descentralizadas, más o menos coordinadas, que puede adoptar el desarrollo de políticas públicas

en Estados federales, es preciso recordar que la institucionalización de las RIG es el principal condicionante de estas alternativas. Como sostienen Spiller y Tommasi (2000), desde un enfoque neoinstitucionalista,

las decisiones de política pública (sea económica o de otro tipo) dependen del resultado del «juego» político. Las instituciones políticas son las reglas de dicho juego (North, 1981) y son, por lo tanto, fundamentales en la determinación de (y en la formación de expectativas sobre) las futuras políticas (p. 426).

De acuerdo con los autores, el funcionamiento de las instituciones se puede considerar como una estructura de *gobernanza*, que define los mecanismos básicos para la toma de decisiones que instituyen las partes para facilitar los intercambios. Esto contribuye al «equilibrio general institucional», categoría que puede considerarse en forma asociada a la de «equilibrio de poder intergubernamental» elaborada por Falletti. Si la primera refiere en forma general a las relaciones entre instituciones, la segunda se aplica en el caso específico de las RIG en Estados federales.

Como puede observarse a partir de estas consideraciones teóricas, se ha desplegado, tanto en la Argentina como a nivel internacional, un importante andamiaje conceptual para el estudio de las políticas públicas en los federalismos, en el que las relaciones intergubernamentales y la descentralización son conceptos centrales e interrelacionados. En ambos casos, las instituciones públicas desempeñan un papel central, debido a que ellas instituyen las estructuras de gobernanza que rigen la toma de decisiones; y conforman ámbitos, ya para la repartición de funciones (en casos de monopolio distribuido), ya para su coordinación (en casos de pluralismo institucional). Esto explica la relevancia de estudiar los consejos federales en la Argentina, debido a que conforman el principal ámbito institucionalización de coordinación de políticas públicas entre

niveles administrativos, tanto en sectores de alta descentralización y con mayor separación de funciones, como en otros de mayor centralización. En este sentido, estos consejos pueden ser considerados una forma de *policy networks* o redes de políticas públicas, un concepto empleado por Jordana (1995) para describir espacios institucionales orientados a políticas sectoriales donde participan múltiples actores, en general, tanto públicos como privados.

Como indicaron Repetto y Nejamkis (2005), los constreñimientos estructurales y coyunturales que se hallan en los consejos federales son indicativos de las «dificultades de la interjurisdiccionalidad estatal» (que remite a la baja institucionalización de las RIG señalada previamente). Esta resulta de la ausencia de espacios formales interjurisdiccionales y de la baja calidad institucional de los que existen, y afecta directamente al desarrollo de capacidades estatales, que son operacionalizadas como una combinación de capacidades políticas y capacidades administrativas. Los autores llegan a estas conclusiones mediante un análisis específico de los consejos federales de Salud y Cultura y Educación. De forma similar, Cao, Rey y Serafinoff (2016) consideran que los consejos federales son la principal forma que adopta el «federalismo cooperativo», modelo al que ha virado el país, al abandonar el «federalismo dual» por los procesos de descentralización.

Si bien, en los últimos años, se han desarrollado algunas investigaciones dedicadas específicamente al análisis de consejos federales, el tema no ha tenido el abordaje sistemático que requiere debido a su relevancia. Sin embargo, es preciso destacar algunos antecedentes trascendentes.

En primer lugar, el Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP) desarrolló en 2010 un *Directorio de Consejos Federales de la República*

Argentina. Este documento es, hasta la fecha, el documento más completo y actualizado sobre la totalidad de instituciones de este tipo en el país. El directorio cuenta con un análisis general sobre algunas características de los consejos, una breve cronología de su historia y una descripción detallada de algunos de ellos desde una perspectiva normativa. Asimismo, los agrupa de acuerdo con su finalidad y sus funciones (estos elementos serán desarrollados en la segunda parte de la investigación) (CoFeFuP, 2010). Debido a su carácter sintético y al abordaje integral de los consejos, este es el principal antecedente de esta investigación. Sin embargo, como se trata de un informe, no realiza un análisis en profundidad de estas organizaciones; asimismo, en los doce años desde su elaboración han ocurrido importantes transformaciones en esta área.

Por su parte, Rey (2013) elaboró un modelo para la comparación de los consejos federales y lo aplicó a tres casos: los consejos federales de educación (CFE), salud (COFESA) y medio ambiente (COFEMA). Este modelo cuenta con seis variables: asignación de autoridad, relación fiscal, diseño institucional, identidad partidaria entre funcionarias/os, identidad profesional entre funcionarias/os y liderazgo nacional. En base a ellas, elabora cuatro clases: articulación orientada, negociada o impuesta y ausencia de articulación. Solo la primera de ellas es considerada como «articulación interjurisdiccional consensual plena», la categoría dicotómica que Rey destaca. Este artículo se caracteriza por su abordaje comparativo, y por trascendencia teórica que da a la valoración del peso de las instituciones en el federalismo, que se ve matizado por factores político-partidarios y por la agencia de las/os funcionarias/os.

También con un abordaje comparativo, Goyburu (2015) clasifica cuatro niveles de coordinación en los consejos federales. Esos son el nivel básico, basado en la comunicación y la consulta, con el fin de delimitar

roles; el intermedio básico, en el que se llevan a cabo negociaciones para evitar diferencias; el intermedio avanzado, en el que se busca construir consejos y realizar arbitrajes para la concertación; y el avanzado, donde se establecen parámetros y se definen prioridades para la alineación estratégica. Asimismo, la autora define tres variables que inciden sobre la coordinación: la institucionalización, la capacidad de transferir recursos y la integración ministerial. Este modelo se destaca por dos cuestiones: en primer lugar, pone el foco no solo en la articulación vertical entre el nivel nacional y el subnacional, sino también en la vinculación horizontal entre las jurisdicciones estadales; en segundo lugar, permite un análisis diacrónico. En efecto, la autora lo aplica al estudio del Consejo Federal Agropecuario en tres gestiones ministeriales distintas.

Por su parte, Serafinoff (2007) considera que los consejos federales se caracterizan por fortalecer una coordinación de tipo vertical. La autora define algunos tipos de funciones de estas instituciones y se dedica a estudiar su creación y composición a lo largo de la historia. También Iribarren (2008) se examinó esta dimensión histórica, con foco en una serie de consejos destacados por su relevancia institucional. Una perspectiva histórica también fue empleada por Cao, Rey y Serafinoff (2016), con foco en el Consejo Federal de Educación y la incidencia que tuvo el Poder Ejecutivo Nacional en su desarrollo. En un informe de 1988, el Consejo Federal de Inversiones analizó una gran cantidad de consejos desde una perspectiva jurídica, con foco en el Consejo Federal de Comercio Exterior (CFI, 1988).

Otros artículos se dedicaron al estudio de algunos consejos específicos. Entre estos, se destacan el Consejo Federal de Educación (CFE) (Bereau, 2003; Falletti, 2008); el CoFeFuP (Abal Medina, 2009; Astarita, 2019); el Consejo Federal de Inversiones (CFI) (Ciáccera, 1988; Flores, 2020); el Consejo Federal de Seguridad Social (Vargas, 1962); y el COFESA (Rodrigáñez

Riccheri y Tobar, 2003). Asimismo, Potenza Dal Masetto (2005) caracterizó y comparó los consejos de Cultura y Educación y Salud, y Palanza (2002) hizo otro tanto con los casos de Cultura y Educación, Trabajo, Salud y Desarrollo Social.

Este artículo contiene un desarrollo sociohistórico sobre los consejos federales, con especial foco en los factores que incidieron en su creación. En este sentido, complementa algunos de los antecedentes descriptos con un abordaje integral y actualizado sobre esta institución clave del federalismo argentino.

2

Definición y relevamiento

A diferencia de otras instituciones, no existe una definición normativa estandarizada de los consejos federales. De acuerdo con Palanza (2002), «los marcos legales que los amparan no tienen conexión explícita y no existen canales formales que los vinculen entre sí» (p. 7). El término «consejo federal» se encuentra por lo tanto relativamente indeterminado. A lo largo de la historia, si bien se le ha otorgado a ciertas organizaciones el nombre de «consejo federal» por medio de distintos documentos legales, persiste cierta ambigüedad, debido a la ausencia de un marco normativo explícito.

Para los fines de este artículo, se construyó una definición de este tipo de institución, tomando en cuenta los antecedentes empíricos y teóricos citados. Se considera que un consejo federal es una institución pública que reúne a representantes de Estados de las provincias o la Ciudad de Buenos Aires para el abordaje federal de un sector de políticas públicas determinado. Esta definición tiene una serie de consecuencias centrales: en primer lugar, no es necesaria la presencia del Estado nacional; en segundo lugar, no se excluye la participación de otros actores, tanto del sector público como del ámbito privado o la sociedad civil.

Esta definición permite excluir a entidades que se denominan «consejo federal» pero que no resultan comparables con las organizaciones consideradas en este artículo. Por ejemplo, el Consejo Federal de Estudios

Internacionales es una institución académica, no orientada a la política pública ni constituida por las provincias argentinas; otro tanto ocurre con el Consejo Federal de Decanos de Ingeniería. En el sentido inverso, existen organismos cuyo nombre no es «consejo federal» pero que deben ser considerados, como el Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas.

A partir de esta definición, se realizó un relevamiento para establecer un listado completo de todos los consejos federales que han sido creados en la Argentina. La fuente principal fue el portal Información Legislativa y Documental (InfoLeg), una base de datos legislativos administrada por la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. En este sitio, se consultaron las leyes, decretos, resoluciones y otros documentos normativos que hacen referencia a consejos federales. Este relevamiento fue complementado con información obtenida de los antecedentes resumidos en la sección anterior, particularmente el Directorio elaborado por el CoFeFuP (2010).

Hay dos normativas principales que pueden definir la creación de un consejo: una ley nacional o un acta suscripta por diversos estados. En este último caso, se hallaron las actas constitutivas de casi la totalidad de consejos creados por este mecanismo. En los casos en que, por tratarse de instituciones de larga data y que ya no continúan en funcionamiento, no se encontró este documento, se buscaron fuentes indirectas, en particular leyes o decretos provinciales de adhesión al consejo.

Existen dos motivos por los que un consejo puede dejar de funcionar: puede ser disuelto o absorbido por otra institución. En el relevamiento realizado, se hallaron normas de creación de 84 consejos federales. De

estos, 20 fueron disueltos posteriormente. En la mayoría de los casos, un consejo posterior tomó las funciones del consejo cerrado. Sin embargo, existe una tercera categoría: hay consejos que no fueron discontinuados legalmente, pero de los que no se encontró actividad en los últimos años. Se considera que estos organismos están vigentes de derecho, pero no de hecho. Estos casos son muy reducidos: se trata tan solo de cinco consejos. Debido a que no se encontró normativa que determina oficialmente el fin de sus actividades, estos entes son contados entre los vigentes, que suman, en consecuencia, un total de 63 instituciones. El Anexo, que se encuentra al final de este artículo, incluye dos tablas que sintetizan la principal información sobre estos consejos. La primera contiene los consejos que están vigentes; la segunda, los que han sido discontinuados.

Una historia de los consejos federales

El primer factor para tener en cuenta, a la hora de elaborar una historia de los consejos federales en la Argentina, es su definición precisa. Debido a la ausencia de normativa específica que regule el funcionamiento o la creación de estos consejos, así como el hecho de que no hay una figura legal específica que determina de qué tipo de institución se trata, existe cierta ambigüedad en esta dimensión.

Un consejo federal es un organismo público en el que se hallan representados múltiples gobiernos de las provincias o la Ciudad de Buenos Aires, con la eventual presencia del Estado nacional, para abordar la coordinación territorial de un determinado tema de agenda de política pública. Tanto la composición como las funciones y la organización interna de estas instituciones puede variar ampliamente (este tema se aborda en la segunda parte de este trabajo).

Un elemento relevante, y en muchas ocasiones no tenido en cuenta, es que la presencia de representantes del Estado nacional no es compartida por todos los consejos. Si bien una gran mayoría cuenta con miembros que pertenecen a este nivel administrativo, existen excepciones. A la luz de esta cuestión, es preciso reconsiderar la forma en que se concibe la creación de consejos. Como se verá a lo largo de este trabajo, estos no siempre surgen por iniciativa del gobierno nacional, sino que en muchas

ocasiones nacen por acuerdos entre gobernadores/as. En este sentido, puede decirse que la dimensión horizontal resulta tan relevante como la vertical a la hora de considerar la historia de esta institución desde una perspectiva realmente federal.

En consecuencia, los mandatos presidenciales no deben ser considerados la principal variable para definir el comienzo o el final de etapas específicas. Si bien son una variable con alta influencia, no determinan completamente la orientación de los consejos. Resulta más útil una división como la establecida por Cao, Rey y Serafinoff (2016), que identificaron tres «olas» de creación de consejos federales. Si bien dos de ellas coinciden con gobiernos (la segunda, con el de Carlos Menem; la tercera, con los de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner), la primera no lo hace: recorre todo el período desde 1958 hasta 1989.

Esta investigación tiene el propósito de realizar una observación más integral y de largo plazo sobre la creación de los consejos. Para ello, se definieron cinco etapas, siguiendo algunos criterios generales: la búsqueda de «olas» de creación, es decir, la fundación de múltiples consejos en poco tiempo; la identificación de algunas tendencias comunes en los temas de política pública abordados por los consejos dentro de una misma etapa; y el contexto nacional, marcado por procesos políticos y económicos relevantes. Es preciso aclarar que se consideran tanto aquellos consejos que continúan vigentes como los que fueron discontinuados o reemplazados en años posteriores.

Contra la idea extendida de que los consejos federales surgieron en la década de 1990, en el contexto de la descentralización de servicios³, es

3 Puede señalarse, asimismo, que la descentralización administrativa no comenzó en esta década, sino que data de los años 70, en particular con la descentralización de la educación primaria llevada a cabo por la dictadura militar de 1976-1983.

posible rastrear el origen de estos entes a mediados del siglo xx. Desde entonces, se comprobó la creación de 84 consejos federales, de los cuales 63 continúan funcionando. Es posible distribuir los 64 años transcurridos desde el hito inicial hasta la elaboración de este artículo en cinco etapas distinguibles según el tema de agenda preponderante:

- a) Etapa de infraestructura (1958-1971)
- b) Etapa de servicios (1972-1983)
- c) Primera etapa de especialización (1984-2000)
- d) Segunda etapa de especialización (2001-2012)
- e) Tercera etapa de especialización (2013-2022)

3.1 Etapa de infraestructura (1958-1971)

En 1958 se crearon los dos primeros consejos federales de la Argentina. Estos fueron el Consejo Federal de Catastro (CFC), fundado mediante un acta firmada por las provincias y el Estado nacional, y el Consejo Vial Federal (CVF), que fue creado mediante una ley nacional. Ambos tenían el rol de asesorar a los gobiernos de distintos niveles en las materias correspondientes, que se relacionan con el desarrollo y el registro de infraestructura. En el caso del CFC, se trata de la administración federal del catastro, es decir, el registro cartografiado de los bienes inmuebles del país; el CVF es análogo, pero dedicado a las rutas y caminos públicos. Ambas instituciones continúan vigentes. El CFC fue reconocido y reglamentado por ley en 2007, casi medio siglo después de su nacimiento.

En 1959 se creó el Consejo Federal de Inversiones (CFI), mediante un documento suscripto por los gobiernos provinciales. Este es uno de los pocos consejos que no incluye al Estado nacional, y por eso ha tenido

una importancia peculiar para la articulación de intereses y políticas en forma horizontal entre las gobernaciones. Más allá de esto, la función del CFI es asesorar a los gobiernos para promover el financiamiento de obras públicas en el interior del país. En el momento en que fue creado, la inversión extranjera directa comenzaba a cobrar un rol trascendental en la economía argentina (Ferrer, 1971).

Un año más tarde, una ley creó el Consejo Federal de la Energía Eléctrica (CFEE). De modo similar a los primeros casos, estaba orientado al desarrollo de un tipo de específico de obras de infraestructura. En 1962, por su parte, se fundó el Consejo Federal de la Vivienda, que parecía buscar un propósito de orden similar; sin embargo, tan solo un año más tarde, fue disuelto. Es posible que esto se deba a los vaivenes políticos que sufría el país (en 1962, un golpe de Estado terminó con el gobierno democrático de Arturo Frondizi).

En el mismo año, se creó un consejo que, por el sector específico al que está dedicado, resulta una excepción dentro de esta etapa: se trata del Consejo Federal de Seguridad Social. Este caso resulta de interés porque no se orienta al desarrollo y financiamiento de obras públicas ni a la gestión logístico-territorial del Estado, sino a la política social. Esto da cuenta de un cierto enfoque complementario al desarrollo infraestructural, signado por un interés por la equidad social. No obstante, en 1966 este consejo fue intervenido y discontinuado.

Finalmente, en 1965 se conformó el Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas (CIMOP). De modo similar al CFI, este fue formado por un documento suscripto por las provincias, y no tiene presencia del Estado nacional. Mientras que aquel se dedica al financiamiento, el CIMOP tiene

el fin de articular los intereses de las provincias en materia del desarrollo y la gestión de la obra pública. Este consejo continúa vigente.

Entre 1966 y 1971 no se creó ningún consejo. Es probable que esto se deba al golpe de Estado de la autodenominada «Revolución Argentina», que en 1966 terminó con el gobierno constitucional de Arturo Illia e instauró una dictadura. En efecto, este período coincide con la presidencia de Juan Carlos Onganía, primer líder militar de este gobierno de facto. Si bien, como se indicó más arriba, la presidencia no es el único factor que incide sobre la creación de consejos federales, hay que tener en cuenta que este proceso político particular no solo implica un recambio presidencial, sino también un cambio de régimen (de democrático a autoritario), así como el hecho de que el gobierno que comenzó en este año se destacó por un fuerte verticalismo en la toma de decisiones, lo que puede haber reducido el rol dado a instituciones de coordinación federal. De los catorce años considerados en esta etapa, cinco no incluyen la creación de ningún consejo. En total, surgieron siete instituciones, de las cuales cinco continúan vigentes.

Se trata de una etapa formativa en la que se comienza a concebir qué forma institucional puede adoptar la coordinación entre provincias para el desarrollo de políticas sectoriales. Estas se asocian al desarrollo de obras públicas y su gestión, y al registro de la propiedad. En este sentido, puede denominarse a esta etapa «de infraestructura», debido a que es el principal objeto de los distintos consejos creados en ella, a tono con la orientación desarrollista de la política económica (Iramain, 2022a y 2022b). El hecho de que las obras públicas y su financiamiento fueran el objeto principal se relaciona con la progresiva adopción del «pluralismo institucional» como forma de distribución de responsabilidades en el federalismo argentino (Jordana, 2002).

3.2 Etapa de servicios (1972-1983)

En 1972 se crearon dos nuevos consejos: el Consejo Federal de Educación⁴ y el Consejo Federal de Bienestar Social. El primero representaba una novedad, debido a que se dirige a la coordinación federal de un servicio público específico, lo que no había ocurrido en la etapa previa. El segundo, por su parte, puede considerarse como similar al Consejo Federal de Seguridad Social. Es posible que el contexto político haya afectado la creación de estos consejos, que se dio en el marco del gobierno de facto de Lanusse, que promovía un «gran acuerdo nacional», un proyecto corporativista de coordinación entre sectores sociales y económicos.

A comienzos de 1973, hacia el final de esta presidencia, se conformó el Consejo Federal Agropecuario (CFA). Si bien la orientación económica de este organismo lo acerca a los consejos de la etapa previa, resulta significativo que se dirija a un sector productivo particular y no a la obra pública. Ninguno de estos tres consejos continúa vigente, pero fueron reemplazados por otros similares más adelante.

En el mismo año, la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 20.221, 1973) creó la Comisión Federal de Impuestos, que, pese a su nombre, tiene un funcionamiento análogo a un consejo federal. El objetivo era concebir un ámbito institucional para la coordinación de las transferencias intergubernamentales, función que esta Comisión continúa cumpliendo hasta el presente.

En 1973, se produjo una transición a la democracia. Durante los gobiernos constitucionales de Cámpora, Perón y Martínez de Perón no se crearon

⁴ Es pertinente señalar que existen antecedentes desde la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento de herramientas institucionales para coordinar la política educativa en el nivel federal.

nuevos consejos, ni por leyes nacionales ni por actas y documentos de otro tipo. Sin embargo, con el golpe de Estado de 1976, esto cambió. En 1979, un decreto-ley⁵ creó el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE). Este organismo reemplazó al Consejo Federal de Educación nacido en 1972, que no había mantenido su funcionamiento. Esta política debe verse en el marco de la descentralización de la educación primaria, que pasó a estar a cargo de las provincias en 1978 (Cetrángolo y Gatto, 2002). Como se verá, este consejo no continúa vigente, ya que fue reemplazado más adelante.

Por su parte, en 1981 se conformó el Consejo Federal de Salud (CoFeSa), la segunda institución de este tipo destinada a un servicio público. Este consejo, que sufrió importantes modificaciones en sus funciones y su misión, continúa funcionando y tuvo un rol relevante para la coordinación interjurisdiccional de la política sanitaria frente a la pandemia por COVID-19. En el mismo año, se creó el Consejo Federal de Comercio (CFI, 1988), para asesorar al Ministerio de Comercio e Intereses Marítimos en materia de comercio interior y exterior. De forma similar al CFA, este consejo tiene atribuciones asociadas a la coordinación de actividades productivas, pero en este caso desde la perspectiva de su comercialización.

De forma similar, en 1982 se constituyó el Consejo Federal de Turismo (CFT), que continúa vigente en el presente. Este consejo funcionaba informalmente, hasta que fue reconocido por ley en 2004 (Ley 25.997, 2004). Finalmente, se creó en 1983 otro organismo dedicado a un área muy particular: el Consejo Federal de Informática. Si bien diversas provincias adhirieron al acta constitutiva de este consejo, nunca fue reconocido por ley y no continúa vigente. Este mismo año, se creó el Consejo Federal de

5 Forma normativa adoptada por el gobierno de facto autodenominado Proceso de Reorganización Nacional. Debido a que el Poder Legislativo Nacional se encontraba suspendido, el Poder Ejecutivo emitía decretos con fuerza de ley.

Entidades de Servicios Sanitarios (COFES), que reúne a los representantes de prestadores de agua potable de todo el país. En este caso, también se trata de la prestación de un servicio público, si bien también puede vincularse con las obras de infraestructura. Este consejo continúa vigente.

Es posible dividir los consejos creados en esta etapa en dos categorías: por un lado, asociados a servicios públicos y seguridad social; por el otro, a sectores productivos y económicos. Estas dos dimensiones no deben ser consideradas en forma aislada, sino en el marco del proceso de descentralización emprendido bajo la dictadura militar de 1976-1983, un gobierno que promovió la transición de un modelo industrialista a un patrón de acumulación basado en la valorización financiera (Basualdo, 2008). Esto implicó importantes desregulaciones, y un discurso asociado a la retirada del intervencionismo estatal, si bien el Estado nacional tuvo un rol crucial en la conducción de la política económica.

Asimismo, esto se ve asociado a procesos de traspaso de funciones del Estado nacional a las provincias, tanto en términos de servicios públicos como en áreas productivas (Müller, 2001). Esto recuerda la aseveración de Oszlak (2000) acerca de que «la minimización del Estado es, en parte, la continuación del Estado por otros medios», lo que es «particularmente visible en el caso de la descentralización de funciones en el nivel subnacional» (p. 14). Sin embargo, esto no implica que la descentralización administrativa solo pueda ser parte de procesos económicos desreguladores; las formas que adopte la coordinación intergubernamental en paralelo a la descentralización es un factor crucial que condiciona los resultados de este tipo de política.

Durante las décadas de 1970 y 1980 se crearon múltiples consejos federales, con el rol de coordinar la política pública de sectores productivos específicos o la administración de servicios públicos en el nivel federal.

Debido al programa político-económico del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, que dominó gran parte de este período, el objetivo que cumplieron muchos de estos consejos fue el de suplir el rol de un Estado nacional que se replegaba. En este sentido, es posible recordar los comentarios de Falleti (2006) acerca de la posibilidad de que la descentralización reduzca el poder de los gobiernos subnacionales.

Corresponde denominar a esta etapa «de servicios», debido a que un proceso de descentralización de servicios caracterizó el período, en el marco de un gobierno autoritario que lo empleó con el fin de dismantelar el andamiaje productivo, formado en las décadas previas con amplia participación del Estado nacional. La coordinación federal, en este sentido, no tenía como principal propósito dotar de mayor envergadura y capacidad logística a ciertos sectores económicos y administrativos estratégicos, sino el de garantizar, en el corto plazo, el funcionamiento territorial de los servicios. En el período siguiente, se comprobará una profundización de esta tendencia.

En este período, que duró doce años, se crearon diez consejos federales, una aceleración relativa respecto a la etapa anterior. Sin embargo, solo cuatro continúan vigentes en 2022. Asimismo, Es preciso recordar, que en estas dos primeras etapas la Argentina todavía sostenía un régimen de «federalismo dual», que comenzará ahora a transicionar hacia un «federalismo cooperativo» (Cao, Rey y Serafinoff, 2016).

3.3 Primera etapa de especialización (1984-2000)

En 1987, luego de cuatro años sin formar nuevos consejos, se creó por ley la Comisión Asesora de Turismo. Este organismo, si bien no tiene el nombre de consejo federal, sigue la misma estructura. Resulta llamativo que sus funciones parecen superponerse con el Consejo Federal de Turismo

creado solo algunos años antes; es posible que se tratara de un intento de construir una institución nueva bajo el orden democrático, de recuperación reciente. Este ente no continúa vigente.

En 1988, se constituyeron dos consejos: el de Agua Potable y Servicios Sanitarios y el de Comercio Exterior (COFECEX) (CFI, 1988). De forma similar al anterior, sus funciones parecen solapadas con instituciones existentes, creadas bajo la dictadura. En 1988, se constituyó el Consejo Federal de Administraciones del Trabajo, en el contexto del enfrentamiento entre el gobierno nacional y las centrales sindicales. Este consejo fue subsumido, posteriormente, en el Consejo Federal del Trabajo.

En 1990, un acta entre gobiernos provinciales dio lugar al Consejo Federal de Medio Ambiente (CoFeMa), cuyo funcionamiento sería reforzado más adelante por el Pacto Federal Ambiental. Este caso es relevante, porque el sector al que se dedica no se relaciona a infraestructura ni servicios públicos particulares, sino a un área estratégica de las políticas públicas. En el mismo año, se volvió a crear un Consejo Federal Agropecuario (CFA), para reemplazar al de 1973 que no había continuado operando; este sigue vigente en el presente. Asimismo, se constituyó un Consejo Federal de Previsión Social (CoFePreS), destinado a coordinar las acciones en materia de protección social a jubiladas/os y pensionadas/os.

Se observa, en esta etapa, una multiplicación de los sectores a los que se dirigen los consejos, que ya no abarcan un tipo específico de política, sino que se extienden sobre diversas y más específicas dimensiones de la vida social. Luego de la crisis hiperinflacionaria de fines de la década de 1980, la creación de estas instituciones entra en una fase de aceleración, asociada al «renacer del pactismo federal», que implicó el descubrimiento

de cuestiones problematizadas así como el desarrollo de nuevas estrategias para viejos problemas del federalismo (Iribarren, 2008).

En 1992, se conforman cuatro consejos. Uno de ellos está destinado a un servicio público: el de Seguridad Interior (CSI). Los otros, todos creados mediante actas acuerdo, pueden clasificarse en otras categorías: dos de ellos responden a la protección de derechos específicos: el Consejo Federal de Consumo (CoFeDeC) y el Consejo Federal de Derechos Humanos (CFDH), y el otro se asocia a la administración del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP). Todos continúan vigentes.

En 1993, se formó el Consejo Federal de Minería, que respondió a un área productiva de interés estratégico. En 1994, el Consejo Federal de Población fue instaurado con el objetivo de formular pautas comunes para los programas de población a nivel federal. En el mismo año, se constituyó el Consejo Federal de la Seguridad Vial, cuya función indica el nivel de mayor especialización que adoptaban los consejos en esta etapa. Ambos siguen en funcionamiento.

Durante 1995, se comprueba la creación de cuatro consejos. Dos de ellos no continúan vigentes: se trata del Consejo Federal de la Mujer y el Consejo Federal de Saneamiento, que fueron reemplazados por instituciones similares. Asimismo, se formó el Consejo Nacional de la Vivienda, que ocupó el rol que había dejado el organismo previamente nombrado cuando fue disuelto en 1963. También se formó el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas, con el fin de adoptar criterios comunes para la gestión presupuestaria. Esto debe verse en el contexto de la estabilización económica lograda mediante la Ley de Convertibilidad de 1991, que había sido fortalecida por acuerdos entre el Estado nacional y los provinciales.

Debe señalarse que estos últimos dos organismos son considerados consejos federales, pese a tener otros nombres, debido a su integración.

El Consejo Federal de Desarrollo Social fue constituido en 1996 mediante un acta firmada por las provincias. Se trata de la tercera institución con este fin, pero no continúa vigente, ya que fue reemplazada por otra similar en la etapa siguiente. En el mismo año, se creó el Consejo Federal de Discapacidad (CoFeDi), asociado a la defensa de los derechos de las personas discapacitadas, así como el Consejo Federal para la Prevención y Asistencia de las Adicciones y el Control del Narcotráfico, que luego se denominó Consejo Federal de Drogas. Ambos continúan en funcionamiento.

En 1997 se constituyeron cuatro consejos. El de Ciencia y Tecnología, destinado a concertar acciones para el desarrollo federal en esta materia. En la década siguiente fue reemplazado por otro similar. El Consejo Federal de Industria, el primero en varios años asociado a un área productiva, también fue discontinuado. El Consejo Federal de los Mayores, a veces denominado «de la Tercera Edad», tiene el rol de fortalecer la colaboración intergubernamental en la ejecución de programas sociales para las personas mayores, y continúa en funcionamiento. Por último, el Consejo Federal Pesquero también se destinó a una actividad productiva particular.

Se advierte una relativa desaceleración del proceso de creación de consejos hacia el final de la etapa, que puede explicarse por la llegada de un nuevo «equilibrio de poder intergubernamental» luego de las aceleradas transformaciones de la etapa (Falleti, 2008). En 1998 no se constituye ningún nuevo ente, por primera vez desde 1991. En el año siguiente, se crean el Consejo Federal de la Juventud (más tarde reemplazado por una institución semejante) y el Consejo Federal del trabajo (CFT), concebido como una superación del Consejo Federal de Administraciones

del Trabajo antes mencionado. El período cierra en el año 2000, con dos consejos asociados a sectores económicos específicos: el Consejo Federal Cooperativo y Mutual (CFCM) y el Consejo Federal de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, que siguen en funcionamiento en el presente.

Esta etapa tiene una particularidad asociada al alto número de consejos creado en ella. A lo largo de 17 años, se constituyeron 29 consejos federales, casi el doble de los que suman las dos etapas previas. Es preciso destacar que se hay algunos quiebres internos, que no coinciden necesariamente con los cambios gubernamentales, sino más bien con la situación económica. En efecto, la política económica menemista logró cierta estabilización económica luego de la hiperinflación en 1991; entre otras medidas, abarcó una serie de reformas estatales que incluyeron relevantes privatizaciones, la descentralización de servicios educativos y sanitarios y una importante caída del gasto público (Repetto y Alonso, 2004). El papel de las provincias fue muy relevante, ya que se hicieron cargo de los servicios descentralizados, y su apoyo a la política nacional mediante pactos federales de orden fiscal resultó clave (Cetrángolo y Jiménez, 2003).

Sin embargo, este no es el único proceso que afectó la creación de consejos federales. De hecho, los dedicados a la educación y la salud, las principales áreas descentralizadas, ya existían previamente. En este sentido, es importante considerar las observaciones del apartado teórico sobre la pluralidad de resultados que puede tener la descentralización, que incluye tanto un aumento del poder de los estados subnacionales como su reducción. En un sentido similar, los consejos federales pueden ser tanto una sede para la coordinación horizontal efectiva de intereses intergubernamentales, como un ámbito de imposición vertical de políticas del Estado nacional (Falleti, 2008).

Otra dimensión que incidió sobre esta etapa fue la estabilización democrática, en particular en la década de 1990, tras la represión a los levantamientos carapintadas y los indultos del presidente Menem a los militares condenados en el Juicio a las Juntas. El retorno al estado de derecho, así como la jerarquización de instrumentos internacionales de derechos humanos, que fueron dotados de rango constitucional, puede verse reflejado en la creación de instituciones asociadas a la coordinación federal de la defensa de derechos de sectores poblacionales específicos (personas discapacitadas y adultas/os mayores, entre otros).

Por otra parte, en este período se llevó a cabo una política de desindustrialización, que constituyó una profundización del modelo de valorización financiera implantado por el Proceso de Reorganización Nacional (Schvarzer, 1998; Basualdo, 1999). Esto resultó en una reducción de los consejos orientados a sectores productivos particulares; sin embargo, la crisis económica regional que comenzó a finales de la década, entre otros factores, condujo a una reversión de esta variable sobre el fin del período.

En síntesis, la restauración del orden democrático, la descentralización de servicios públicos y una política económica de corte ortodoxo que restó importancia a la producción industrial marcaron esta etapa. En consecuencia, es posible considerar que se trata de un período «de especialización», ya que los consejos federales creados en él se orientaron a aspectos particulares de la vida social menos ligados a la infraestructura pública y el fomento de actividades productivas. En particular, el período se orientó hacia cuestiones administrativas y hacia la gestión estratégica de ciertas políticas.

3.4 Segunda etapa de especialización (2001-2012)

Este período comienza en 2001 con la constitución del Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (CoFeCyT), que reemplazó una institución previa. Este consejo, que sigue vigente, tendría una importancia significativa en la década subsiguiente por el desarrollo de políticas científico-tecnológicas federales.

En 2002, se crearon dos consejos: el de Servicios Sociales para Pensionados y Jubilados y el del Consumidor y el Usuario. El origen del primero se debe, probablemente, a la crisis económica y social que atravesaba el país, que incluía una alta tasa de desocupación y afectaba a este sector de manera particular.

Lo mismo ocurrió con el Consejo Federal de Negociaciones Amistosas, creado en 2003 con el fin de definir estrategias para la negociación con inversores extranjeros. Nuevamente, el contexto de la reciente crisis y el default de la deuda externa explican la conformación de este ente, al que las provincias podían adherir si se veían involucradas en un proceso particular que lo requiriera.

Como se observa, los primeros años de esta etapa están marcados por la compleja crisis que afrontaba el país, que tuvo su momento máximo en diciembre de 2001, con la renuncia del presidente De la Rúa. A partir de 2003, el escenario será dominado por los gobiernos llamados «kirchneristas», conducidos por Kirchner (2003-2007) y Fernández de Kirchner (2007-2015). Sin embargo, como se aclarará al final del apartado, se consideró necesario dividir esta etapa por marcadas diferencias en la orientación de los consejos y su cantidad.

En 2003, se creó también el Consejo Hídrico Federal (CoHiFe), mediante un acta que fue reconocida por ley seis años más tarde. El CoHiFe, todavía en funcionamiento, tiene el fin de coordinar toda la política pública referida a los recursos hídricos del país. Su creación muestra un renovado interés en materia de infraestructura y recursos naturales, que no había estado presente en los años previos.

En 2004, se conformó el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Este ente también puede asociarse con la situación económica reciente, si bien es posible considerar que se ubica dentro del período de recuperación. En el marco de la ley que estableció el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, se creó este ente como órgano de aplicación, rol que aún desempeña. En él, se reúnen las/los funcionarias/os responsables de la hacienda de las provincias, la CABA y la Nación para acordar las políticas tributarias en todo el país (Ley 25.917/2004).

Tres nuevos consejos fueron creados en 2005. En consonancia con la orientación económica de esta etapa, el Consejo Federal de Producción fue conformado, pero su funcionamiento fue reducido. Por otra parte, un acta acuerdo dio lugar al Consejo Federal de Seguridad en los Espectáculos Futbolísticos, que sería más tarde reemplazado por otro organismo similar. Finalmente, se creó el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (CoFeNAF), cuyo funcionamiento, que continúa en la actualidad, se puede asociar a las políticas de seguridad social impulsadas en el período (Danani, 2016).

En 2006 se creó, una vez más, el Consejo Federal de Educación (CFE), dado que en su forma previa había dejado de funcionar. Este es, hasta el momento, la última denominación de esta institución, que continúa vigente. Su conformación se dio en el marco de la Ley de Educación

Nacional (Ley 26.206/2006). Estos últimos consejos son indicativos de una tendencia hacia la constitución de espacios dedicados a la política social y a problemáticas asociadas al desarrollo cultural; a diferencia del período previo, no se da en el marco de un programa de descentralización de servicios, sino que la coordinación federal parece ser el elemento principal.

En efecto, en 2007 se creó el Consejo Federal de Juventud, que hasta el presente se ocupa de concertar la política dedicada a este segmento poblacional. En 2008 se dio el máximo pico de creación de consejos federales: solo en este año, se formaron ocho organismos. Estos son el Consejo Federal de Cultura (CFC), que cubrió un rol originalmente ocupado por el área de educación y mostró una diferenciación funcional relevante; algunos asociados a servicios y funciones públicas particulares, como los consejos federales de Televisión Pública y Justicia (CoFeJus); otros, a la defensa de derechos humanos, como los de Políticas Públicas Antidiscriminatorias y de Lucha contra la Trata y Explotación de Personas; y otros nuevamente orientados a problemas logísticos e infraestructurales, como los consejos de Registros de la Propiedad Inmueble y de Planificación y Ordenamiento Territorial (CoFePlan). De forma significativa todos estos consejos continúan vigentes.

El ritmo de creación no se mantuvo en este nivel, pero tampoco se detuvo en los años siguientes. En 2009, en el marco de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, conocida como Ley de Medios (Ley 26.522/2009), se conformó el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, que tenía el fin de dotar de una visión federal a la reconfiguración de estos servicios. Este organismo fue discontinuado con la derogación de esta ley en 2016.

En 2010, se conformaron el Consejo Federal de Salud Mental y Adicciones (CoFeSaMA), que demuestra el avance en la especialización de estos

organismos, y el Consejo Federal Lechero, un nuevo ente dedicado a un sector productivo particular, algo que no era la norma en esta etapa. Ambos continúan vigentes.

En 2011, por su parte, se crearon tres consejos federales: el Registral (cuyas funciones son similares a las del Consejo Federal de Registros de la Propiedad Inmueble); el Penitenciario (CoFePe), que representó el primer abordaje intergubernamental institucionalizado de esta cuestión; y el de Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. Este último funcionaba en paralelo a un Consejo Nacional con funciones similares, un abordaje que siguieron otras leyes sectoriales de esta etapa; al igual que el CoFePe, continúa en funcionamiento.

El período se cierra con el Consejo Federal de Hidrocarburos, creado en 2012 por la Ley de Soberanía Hidrocarburífera (Ley 26.741), cuyo principal propósito fue la expropiación del 51 % de las acciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A. Si bien, una década más tarde, esta medida continúa vigente, el consejo creado por la ley no registra acciones más allá de 2012.

En términos socioeconómicos, esta cuarta etapa de creación de consejos federales se ve signada por la recuperación posterior a la crisis de 2001-2002. Luego del default de la deuda externa y el abandono de la convertibilidad del peso, se instauró en la Argentina un nuevo modelo económico a veces denominado «neodesarrollista» (Wylde, 2011; Bresser-Pereira, 2009), «neokeynesiano» (Gambina, 2015) o «posneoliberal» (Tcach, 2019), que promovió una fuerte redistribución progresiva del ingreso a medida que el producto bruto crecía al calor del ascenso de los precios internacionales de los productos agrarios (Damill y Frenkel, 2015). Esto influyó sobre las relaciones intergubernamentales, ya que, si bien no hubo nuevos procesos

de descentralización administrativa, los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner se apoyaron en el consenso de las gobernaciones para desplegar la articulación federal de los planes de obra pública y política social que los caracterizaron (Olmeda, 2013).

Esto influyó sobre la creación de consejos federales, que se orientaron nuevamente hacia temas económicos y, sobre todo, hacia la coordinación de la política social. Esto último debe vincularse con otra dimensión, que también puede considerarse una consecuencia de la crisis de comienzos de siglo: el surgimiento de nuevas preocupaciones en torno a la democracia y el estado de derecho. La reapertura de los juicios a los actores responsables de la última dictadura militar fue un aspecto central de esta cuestión, a la que se sumó la reivindicación de una política integral de derechos humanos, asociada también al respeto y la protección de las minorías (Lisinska, 2019; Ohanian, 2019). Esto también se vio reflejado en los sectores de políticas públicas que hegemonizaron la agenda de los nuevos consejos federales.

Un tercer elemento que debe considerarse es la forma de creación de consejos. Más que en los períodos previos, fueron creados por leyes sectoriales que establecieron un amplio entramado normativo e institucional, que incluyó entre otros aspectos la formación del consejo. En particular, se destacan algunos casos relacionados con políticas de alto peso simbólico y político, como las citadas leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual y de Soberanía Hidrocarburífera. En estos casos, es posible considerar que los consejos se crearon con el fin de legitimar el alcance federal de las medidas tomadas.

Todo esto permite establecer un contraste con la etapa previa: si aquella se destacaba por la descentralización de servicios y la reducida importancia de la producción y la infraestructura, estos aspectos no están tan presentes

en este período. Si bien en ambos casos se encuentran consejos asociados a los derechos humanos, es preciso destacar que en el segundo caso estos fueron asociados al despliegue de un importante entramado de políticas sociales. Sin embargo, se encuentra un aspecto en común, basado en cierto centralismo o una conducción vertical de las políticas públicas, en el que se reduce el peso de la articulación horizontal de gobiernos subnacionales. Se puede introducir, pese a esto, un matiz, ya que en el primer caso los consejos parecen surgir como consecuencia de programas descentralizadores enmarcados en una estrategia orientada por el «mito del Estado mínimo» (Oszlak, 2000), mientras que en el segundo caso se asocian a la coordinación territorial de las políticas.

En conclusión, es posible caracterizar esta etapa como «segunda especialización» para llevar el foco a las continuidades y diferencias con el período previo. De forma similar, los consejos creados en estos años se vincularon cada vez más a sectores más específicos de políticas públicas, si bien el enfoque se orientó hacia la protección de los derechos sociales y hacia áreas económicas estratégicas. A lo largo de sus doce años de extensión, se crearon 26 consejos, la tasa más alta de todos los períodos considerados.

3.5 Tercera etapa de especialización (2013-2022)

La rápida aceleración en el proceso de creación de consejos federales que se había notado en la etapa previa se detiene abruptamente en 2012. El siguiente ente de esta clase data de 2015: se trata del Consejo Federal de Bubalina, un consejo orientado a la promoción de este tipo de ganado.

En 2016, se constituyeron tres nuevos consejos: el de Precursores Químicos, con el fin de controlar en forma federal el listado de productos

que pueden ser empleados para la elaboración de estupefacientes; el de Transparencia (CoFeTrans), orientado a coordinar las acciones en materia de acceso a la información pública; y el Portuario, que incluye tan solo a las jurisdicciones que contienen puertos y vías navegables, así como a representantes empresariales.

Sin embargo, esto no indicó el inicio de una nueva ola de consejos federales. El proceso volvió a detenerse hasta 2020. Desde entonces y hasta el presente se crearon ocho consejos, lo que puede ser un indicio de una nueva tendencia hacia el ascenso en esta actividad, y por otra parte, puede ser otro indicador de la actividad y vitalidad que mostró el sector público argentino durante la pandemia.

Algunos de los consejos creados en 2020 se asocian directamente a ministerios específicos del nuevo gobierno, presidido por Alberto Fernández, que llegó al poder en diciembre de 2019. Estos son el Consejo Federal de Desarrollo Social (CoFeDeSo), la tercera institución de este tipo en la historia argentina; el Consejo Federal de Mujeres, Géneros y Diversidad, que se da en paralelo a la constitución del primer ministerio de esta función en el país, pero también recupera la función que cumplió el discontinuado Consejo Federal de la Mujer; y el Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional. Este último caso es significativo, dado que la política exterior es una facultad del Estado nacional; sin embargo, las jurisdicciones subnacionales también establecen vínculos con otros estados, en particular de tipo comercial, por lo que es posible que esta creación se deba al retorno de esta función a la Cancillería.

En el mismo año, se creó también el Consejo Federal de Seguridad en Eventos Deportivos. El fin de este ente fue reemplazar al Consejo Federal de Seguridad en Espectáculos Futbolísticos, dotándolo de un propósito

más integral, y no solo enfocado en un deporte. Finalmente, se constituyó el Consejo Federal Hidrovía (CFH), con el objetivo de establecer un ámbito para la concertación estratégica para la administración de la concesión de la Hidrovía Paraguay Paraná.

En 2021, se crearon dos nuevos consejos: el Consejo Federal de Comercio Interior (CoFeCI) y el Consejo Federal para la Prevención y el Abordaje de Femicidios, Travesticidios y Transfemicidios. En el primer caso, se trata de un organismo orientado a coordinar un área de la economía muy relevante, ya que se asocia al sistema de precios, el abastecimiento y el consumo. En el segundo, se nota una especialización y una separación de funciones con el recientemente creado Consejo Federal de Mujeres, Géneros y Diversidad.

Finalmente, en 2022 se ha creado (hasta agosto), un solo organismo de este tipo: el Consejo Federal para el Desarrollo de la Industria del Cáñamo y del Cannabis Medicinal. Este es el segundo consejo de la etapa asociado a la promoción de un área productiva específica, luego del de Bupalina⁶.

Esta última etapa, también denominada «de especialización», aún se encuentra en curso, por eso resulta más difícil establecer sus principales lineamientos. Sin embargo, se observa una continuidad del peso ascendente del Estado nacional similar a la etapa previa, así como un cambio en la orientación sectorial de los consejos. Estos parecen dirigirse a cuestiones de orden socioeconómico, tanto en el sentido del desarrollo productivo como de elementos sociales más específicos que los planteados en etapas anteriores: la seguridad en eventos deportivos, el abordaje de la violencia

6 Durante la elaboración de este artículo, se dieron los primeros pasos para la creación de un nuevo ente: el Consejo Federal de Economía del Conocimiento. El 13 de marzo de 2023, el Ministerio de Economía dispuso la conformación de este consejo con el fin de «constituirse como un ámbito de intercambio para el asesoramiento y la articulación de políticas para el desarrollo en materia de Economía del Conocimiento» (Resolución 280/2023).

por razones de género y el desarrollo del cannabis medicinal son algunos ejemplos de la mayor particularidad de los objetivos perseguidos por los consejos en este período.

Conclusiones

A lo largo de este artículo, se indagó en la historia de los consejos federales y su rol en el federalismo argentino. Con el fin de estudiar una institución clave en el despliegue territorial de la política pública argentina, se empleó un abordaje sociohistórico para determinar etapas en la creación de consejos e identificar sus principales características.

Mediante el estudio de la normativa y de actas de los consejos federales, así como de bibliografía secundaria, se buscó aportar a la historia del federalismo desde la indagación en el rol particular de una clase específica de institución. De este modo, se identificaron cinco etapas de creación de consejos federales, desde mediados del siglo XX hasta el presente, de acuerdo con tendencias comunes en la orientación y las misiones de los consejos. Este abordaje es un aporte a la comprensión de estos entes, que pone el foco no solo en las etapas más estudiadas —los años 90, en el marco de la descentralización de servicios públicos; y los 2000, con la proliferación de consejos para el desarrollo de política social—, sino en una historia de más larga data.

De esta manera es posible ubicar los consejos federales en el marco de las relaciones intergubernamentales que se desarrollan en el federalismo argentino. Estos entes funcionan como ámbitos de coordinación y desarrollo de políticas públicas, generalmente impulsados por el Estado nacional, pero pueden hacerlo sin la articulación horizontal de las jurisdicciones subnacionales. Asimismo, algunos casos específicos se destacan por surgir de la iniciativa excluyente de estas últimas y se conforman como espacios de vinculación política, institucional y económica entre las provincias y, eventualmente, la Ciudad de Buenos Aires, sin participación del Estado nacional.

En síntesis, a diferencia de otros países de la región, el federalismo argentino tiene una institución para la coordinación territorial de las políticas públicas sectoriales: el consejo federal, que tiene una diversidad de orientaciones posibles, pero tiende a dirigirse a la gestión de ciertas áreas y a la legitimación, modificación parcial y monitoreo de las medidas definidas por el Estado nacional. En distintas etapas de la historia argentina, los consejos modificaron su alcance y accionar.

En este artículo se presentó una historia de los consejos federales, desde la creación de los primeros entes de este tipo desde los años 50 hasta 2022. Asimismo, establece una «foto» según la información disponible sobre los consejos que se encuentra vigentes en agosto de 2022. La segunda parte, dedicada al análisis de las principales variables y condicionantes de los consejos, buscará complementar este abordaje. De esta manera, constituye un insumo para futuras investigaciones que se orienten hacia el estudio del federalismo, las relaciones intergubernamentales o la perspectiva territorial de las políticas públicas desde el punto de vista de sus instituciones.

El enfoque, condicionado por la mirada de largo plazo (en el eje temporal) y la pretensión de abarcar todos los consejos creados en la historia argentina, se centró en características organizacionales y normativas generales de estos entes. Otro abordaje posible, que ha sido empleado previamente y puede utilizarse en futuros trabajos, partiría del funcionamiento efectivo de los consejos, mediante entrevistas a sus integrantes o el acceso a actas y documentos de sus asambleas. Ambas posibilidades son complementarias, y los hallazgos de esta investigación podrían nutrir investigaciones de otro tipo.

Otro eje que podría retomarse en el futuro se relaciona con las motivaciones para la creación de consejos federales. Es posible indagar sobre los procesos

político-institucionales específicos de constitución de un consejo, e identificar los factores que llevan a los Estados (nacional y subnacionales) a promover esta acción por sobre otras.

Asimismo, resulta relevante considerar en forma más detallada el funcionamiento de consejos específicos. Si bien la literatura se ha enfocado en los consejos de educación, salud, ambiente, inversiones y función pública, existen decenas de entes de este tipo orientados a otros sectores de política pública que pueden ser estudiados. Es posible considerarlos desde distintas perspectivas: su evolución, su rol en procesos específicos (como la descentralización de servicios) y las razones que llevan a la disolución o el cese del funcionamiento del consejo, entre otras.

A partir de los hallazgos de este trabajo, es posible realizar estas y otras preguntas de investigación que serán la base de futuros proyectos. Todas ellas parten de la comprobación de la diversidad funcional y organizacional que caracteriza a los consejos federales, pero también de su relevancia, intrínseca al rol original que tienen en la compleja estructura institucional del federalismo argentino.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (2009). La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (44), 203-224. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533675007.pdf>
- Astarita, M. (2019). Reingeniería institucional en el COFEMOD: ¿hacia una nueva dinámica colaborativa? *Estado Abierto*, 3(2), 155-172. <http://181.209.22.113/index.php/EA/article/download/87/90>
- Basualdo, E. (1999). *Acerca de la Naturaleza de la Deuda Externa y la Definición de una Estrategia Política*. La Página. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/53499.pdf>
- Basualdo, E. (2008). La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales. En Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). *Memoria Anual 2008*. CELS. http://www.socialismo-o-barbarie.org/webanterior/argentinazo/080504_e_ingreso_argentina_basualdo.pdf
- Bazán, V. (2013). El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. *Estudios Constitucionales*, 11(1), 37-88.
- Bereau, P. P. (2003). *El Sistema Educativo Nacional, sus instituciones y la gobernabilidad*. [Ponencia]. II Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2018/01/Bereau_Pablo.pdf
- Bresser-Pereira, L. C. (2009). From old to new developmentalism in Latin America, *Textos para discussao*, 193, FGV, Brasil. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2682>
- Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (2008). *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. 2.ª edición. Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Cao, H., Rey, M. y Serafinoff, V. A. (2016). Transformaciones en el modelo de gestión general: 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*, 16(26), 67-99. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337548646003>

- Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Eure*, XXXII (95), 95-111. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=s0250-71612006000100006&script=sci_arttext
- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002). *Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/28459-descentralizacion-fiscal-argentina-restricciones-impuestas-un-proceso-mal>
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2003). *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*. (Documento). ILPES-CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7288/S034252_es.pdf
- Ciáccera, J. J. (1988). *Consejo Federal de Inversiones: un instrumento del federalismo. Crisis y evolución de un organismo multilateral*. CFI.
- Consejo Federal de la Función Pública. (2010). *Directorio de consejos federales de la República Argentina*. (Informe).
- Damill, M. y Frenkel, R. (2015). La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. En Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (Eds.) *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Debate.
- Danani, C. C. (2016). Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis*, (12). <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/12771.pdf>
- Falleti, T. G. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46 (183), 317-352. <http://www.jstor.org/stable/4151121>
- Falleti, T. G. (2008). Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal. En Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (Eds.) *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Instituto Nacional de la Administración Pública, 2.ª edición.
- Ferrer, A. (1971). El capital extranjero en la economía argentina. *El Trimestre Económico*, 38, 150 (2), 301-322.

- Flores, R. D. (2020). Consejo Federal de Inversiones, sus primeros años (1959-1965). *Prohistoria*, XXIII (33), 151-176. <https://web3.rosario-conicet.gov.ar/ojs/index.php/prohistoria/article/download/1085/1172>
- Föhrig, A. (2001). La falta de institucionalización de las relaciones intergubernamentales en la Argentina. En Meekison, P. (Ed.) *Las relaciones intergubernamentales en los países federales. Una serie de ensayos sobre la práctica de la gobernanza federal*. <https://forumfed.org/wp-content/uploads/2016/03/IGR-ar-Fohrig-s.pdf>
- Gambina, J. C. (2015). Economía y política en la Argentina entre 2003 y 2015. *Márgenes. Revista de economía política*, 1(1), 151-165. <https://www.researchgate.net/publication/281820334...>
[Algunos determinantes de la restricción externa en la Argentina](#)
- Goyburu, M. L. (2015). ¿Coordinación intergubernamental en la Argentina? Una propuesta teórica y metodológica para la comparación de los consejos federales en la República Argentina. Tesis de Magistratura. https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/20.500.13098/2470/MCP_2016_Goyburu.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Granato, L. (2015). Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas. *Prolegómenos*, 18 (36), 117-134. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/dere.937>
- Iramain, L. (2022a). Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1955-1966). *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3 (89). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/288>
- Iramain, L. (2022b). Aproximación a la historia del Estado empresario y las empresas públicas en la Argentina (1966-1976). *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3 (90). Recuperado a partir de <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/289>
- Iribarren, E. (2008). Los consejos federales. *Aportes*, (26), 21-37. <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/26/02.pdf>
- Jordana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? *Gestión y análisis de políticas públicas*, (3), 77-89. <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/download/40/40>
- Jordana, J. (2002). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. (Documento). Banco Interamericano de Desarrollo.

- Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En Acuña, C. H. (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (209-248). Siglo XXI.
- Lerda, J. C., Acquatella, J. y Gómez, J. J. (2005). Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental. En Acquatella, J. y Bárcena, A. (Eds.) *Política fiscal y medio ambiente*. CEPAL. <https://www.academia.edu/download/32518024/Capituloll.pdf>
- Lisinska, M. (2019). Las políticas de género durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina (2007-2015). *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 8, 173-188. DOI: [10.17951/al.2019.8.173-188](https://doi.org/10.17951/al.2019.8.173-188)
- Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias. (Documento). Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- Muller, A. (2001). Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz. *Ciclos*, XI (21), 11-33. http://157.92.136.59/download/ciclos/ciclos_v11_n21_02.pdf
- North, D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. Norton.
- Ohanian, B. I. (2019). La afirmación de la estatalidad en las transformaciones administrativas vinculadas con la memoria y los derechos humanos durante la presidencia de Néstor Kirchner. *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, 6 (12), 16-33. <https://ojs.ides.org.ar/index.php/Clepsidra/article/view/319>
- Olmeda, J. (2013). De Menem a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino. En Falleti, T., González, L. y Lardone, M. (Eds.) *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Educa.
- Oszlak, O. (2000). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina [Ponencia]. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana. <https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4016/1/clad0038429.pdf>
- Palanza, V. (2002). *Espacios de consenso alternativos: los consejos federales de la política social en Argentina*. (Documento de Trabajo N.º 71). Centro de Estudios en Desarrollo Institucional.

- Potenza Dal Masetto, M. F. (2005). *Federalismo y políticas sociales. Una aproximación desde la experiencia de los consejos federales en las áreas de Educación y Salud*. (Documento de trabajo N.º 2005-002). Fundación PENT. http://159.203.126.128/modules/publicaciones/d/PENT_2005-002.pdf
- Repetto, F. y Alonso, G. V. (2004). *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. (Documento). CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/60888/1/S049712_es.pdf
- Repetto, F. y Nejamkis, F. (2005). *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina*. (Documento de Trabajo N.º 006). Fundación PENT. http://159.203.126.128/modules/publicaciones/d/PENT_2005-006.pdf
- Resolución 280/2023. Ministerio de Economía. 13 de marzo de 2023. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/282660/20230315>
- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (55). https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/22757/CONICET_Digital_Nro.8c8e7523-76c2-43c5-8c14-57f295fdda33_A.pdf?sequence=2
- Rodríguez Riccheri, P. y Tobar, F. (2003). *El Consejo Federal de Salud Argentino (CO.FE.SA.). Actor clave en la construcción de un federalismo sanitario efectivo*. (Documento). Ministerio de Salud de la Nación. https://www.academia.edu/download/60189149/hacia_un_federalismo_sanitarios_efectivo20190802-128518-111cy9a.pdf
- Sabatto, D. y Doberti, J. (2020). Las alternativas de descentralización del Estado nacional: elementos para su consideración. *Cuadernos del INAP*, 1(33). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/205/172>
- Schvarzer, J. (1998). *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. A-Z Editora.
- Serafinoff, V. (2007). Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión [Ponencia]. XXVII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Montréal, Canadá. <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Serafinoff.%20Valeria%20I.pdf>

- Spiller, P. T. y Tommasi, M. (2000). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional. *Desarrollo Económico*, 40 (159), 425-464. <http://www.jstor.org/stable/3455878>
- Stoker, G (1995). Intergovernmental relations. *Public Administration*, 73 (1), 101-122.
- Tcach, I. (2019). Oficialismo y oposición en gobiernos posneoliberales en el Cono Sur: los casos de Kirchner-Argentina y Tabaré Vázquez-Uruguay. Centro de Estudios Avanzados.
- Torrens Llambrich, X. (2019). Federalismo cuádruple: instituciones políticas, cultura política, sistemas de partidos y políticas públicas. *Administración & Ciudadanía*, 14 (1), 41-54.
- Trench, A. (2006). Intergovernmental relations: in search of a theory. En Greer, S. L. *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*. Palgrave MacMillan.
- Vargas, A. G. (1962). Consejo Federal de Seguridad Social de Argentina (COFESES). *Seguridad Social*, XI (14), 71-78.
- Wylde, C. (2011). State, Society and Markets in Argentina: The Political Economy of Neodesarrollismo Under Néstor Kirchner, 2003-2007. *Bulletin of Latin American Research*, 30 (4), 436-452.

Anexo

Tabla 1. Consejos federales vigentes

Consejo	Año de creación	Normativa de creación	Tipo de presidencia	Función principal	Sector de política pública
Consejo Federal del Catastro	1958	Acta ratificada por ley	Electa	Asesoramiento	Infraestructura
Consejo Vial Federal	1958	Ley sectorial	s.d.	Asesoramiento	Infraestructura
Consejo Federal de Inversiones	1959	Acta	Electa	Gestión	Infraestructura
Consejo Federal de Energía Eléctrica	1960	Ley sectorial	Funcionaria/o nacional	Asesoramiento	Infraestructura
Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas	1965	Acta	s.d.	Asesoramiento	Infraestructura
Comisión Federal de Impuestos	1973	Ley sectorial	Electa	Asesoramiento	Infraestructura
Consejo Federal de Salud	1981	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Coordinación	Servicios públicos

Consejo	Año de creación	Normativa de creación	Tipo de presidencia	Función principal	Sector de política pública
Consejo Federal de Turismo	1982	Ley sectorial	s.d.	Formulación de políticas	Producción
Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios	1982	s.d.	s.d.	s.d.	Servicios públicos
Consejo Federal de Medio Ambiente	1990	Acta ratificada por ley	Electa	Formulación de políticas	Administración
Consejo Federal de Previsión Social	1990	Ley específica	Electa	Asesoramiento	Servicios públicos
Consejo Federal Agropecuario	1990	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Formulación de políticas	Producción
Consejo Federal de Derechos Humanos	1992	Acta	s.d.	Formulación de políticas	Derechos
Consejo Federal de la Función Pública	1992	Acta	Electa	Formulación de políticas	Administración
Consejo Federal de Consumo	1992	Acta ratificada por ley	Funcionaria/o nacional	Asesoramiento	Derechos
Consejo de Seguridad Interior	1992	Ley sectorial	s.d.	Asesoramiento	Servicios públicos
Consejo Federal de Minería	1993	Ley sectorial	Electa	Asesoramiento	Producción

Consejo	Año de creación	Normativa de creación	Tipo de presidencia	Función principal	Sector de política pública
Consejo Federal de Población	1994	Ley específica	s.d.	s.d.	Administración
Consejo Federal de Seguridad Vial	1994	Ley sectorial	s.d.	Formulación de políticas	Servicios públicos
Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas	1995	Ley específica	s.d.	Asesoramiento	Infraestructura
Consejo Nacional de la Vivienda	1995	Ley sectorial	s.d.	Asesoramiento	Infraestructura
Consejo Federal de Discapacidad	1996	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Gestión	Derechos
Consejo Federal de Drogas	1996	Ley sectorial	s.d.	s.d.	Derechos
Consejo Federal Pesquero	1997	Ley sectorial	Funcionaria/o nacional	Formulación de políticas	Producción
Consejo Federal de los Mayores	1997	Ley sectorial	Funcionaria/o nacional	Gestión	Derechos
Consejo Federal de Trabajo	1999	Ley sectorial	Funcionaria/o nacional	Asesoramiento	Servicios públicos
Consejo Federal de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	2000	Ley sectorial	Funcionario/a nacional	Asesoramiento	Producción

Consejo	Año de creación	Normativa de creación	Tipo de presidencia	Función principal	Sector de política pública
Consejo Federal Cooperativo y Mutual	2000	Ley sectorial	s.d.	Formulación de políticas	Producción
Consejo Federal de Ciencia, Tecnología e Innovación	2001	Ley sectorial	Electa	Formulación de políticas	Administración
Consejo Federal del Consumidor y el Usuario	2002	Ley específica	s.d.	Asesoramiento	Derechos
Consejo Federal de Servicios Sociales para Pensionados y Jubilados	2002	s.d.	s.d.	s.d.	Servicios públicos
Consejo Hídrico Federal	2003	Acta ratificada por ley	Funcionaria/o nacional	Coordinación	Infraestructura
Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal	2004	Ley sectorial	Electa	Gestión	Infraestructura
Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia	2005	Ley sectorial	Funcionaria/o nacional	Asesoramiento	Servicios públicos
Consejo Federal de Producción	2005	s.d.	s.d.	Asesoramiento	Producción
Consejo Federal de Educación	2006	Ley sectorial	Funcionaria/o nacional	Formulación de políticas	Servicios públicos
Consejo Federal de Juventud	2007	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Formulación de políticas	Derechos

Consejo	Año de creación	Normativa de creación	Tipo de presidencia	Función principal	Sector de política pública
Consejo Federal de Cultura	2008	Acta	Electa	Asesoramiento	Derechos
Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial	2008	Acta ratificada por ley	Funcionaria/o nacional	Formulación de políticas	Infraestructura
Consejo Federal de Justicia	2008	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Formulación de políticas	Servicios públicos
Consejo Federal de la Televisión Pública	2008	Ley específica	Electa	Gestión	Servicios públicos
Consejo Federal de Registros de la Propiedad Inmueble	2008	Ley específica	s.d.	Gestión	Infraestructura
Consejo Federal de Registros del Estado Civil y Capacidad de las Personas	2008	Ley sectorial	s.d.	Coordinación	Infraestructura
Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de las Personas	2008	Ley sectorial	s.d.	Coordinación	Derechos
Consejo Federal de Políticas Públicas Antidiscriminatorias	2008	s.d.	Funcionaria/o nacional	Formulación de políticas	Derechos
Consejo Federal de Salud Mental y Adicciones	2010	Acta	s.d.	Asesoramiento	Derechos

Consejo	Año de creación	Normativa de creación	Tipo de presidencia	Función principal	Sector de política pública
Consejo Federal Lechero	2010	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Asesoramiento	Producción
Consejo Federal Penitenciario	2011	Ley sectorial	s.d.	Formulación de políticas	Administración
Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo y Protección Civil	2011	Ley sectorial	s.d.	Formulación de políticas	Administración
Consejo Federal Registral	2011	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Formulación de políticas	Infraestructura
Consejo Federal de Hidrocarburos	2012	Ley sectorial	Funcionaria/o nacional	Coordinación	Producción
Consejo Federal de Bupalina	2015	Ley sectorial	Funcionaria/o nacional	Formulación de políticas	Producción
Consejo Federal de Precursores Químicos	2016	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Asesoramiento	Administración
Consejo Federal Portuario	2016	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Formulación de políticas	Infraestructura
Consejo Federal para la Transparencia	2016	Ley sectorial	Funcionaria/o nacional	Coordinación	Derechos

Consejo	Año de creación	Normativa de creación	Tipo de presidencia	Función principal	Sector de política pública
Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional	2020	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Asesoramiento	Administración
Consejo Federal Hidrovía	2020	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Asesoramiento	Infraestructura
Consejo Federal de Seguridad en Eventos Deportivos	2020	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Coordinación	Servicios públicos
Consejo Federal de Desarrollo Social	2020	Ley específica	s.d.	Formulación de políticas	Servicios públicos
Consejo Federal de Mujeres, Géneros y Diversidad	2020	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Formulación de políticas	Derechos
Consejo Federal de Comercio Interior	2021	Ley específica	Electa	Asesoramiento	Producción
Consejo Federal para la Prevención y Abordaje de Femicidios, Travesticidios y Transfemicidios	2021	Ley específica	s.d.	Coordinación	Derechos
Consejo Federal para el Desarrollo de la Industria del Cáñamo y del Cannabis Medicinal	2022	Ley sectorial	Electa	Asesoramiento	Producción

Fuente: elaboración propia

Tabla 2. Consejos federales no vigentes

Consejo	Año de creación	Normativa de creación	Tipo de presidencia	Función principal	Sector de política pública
Consejo Federal de Seguridad Social	1962	Acta	s.d.	Asesoramiento	Servicios públicos
Consejo Federal de Vivienda	1962	Ley específica	s.d.	s.d.	Infraestructura
Consejo Federal de Bienestar Social	1972	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Asesoramiento	Servicios públicos
Consejo Federal de Educación	1972	Ley específica	s.d.	s.d.	Servicios públicos
Consejo Federal Agropecuario	1973	Ley específica	s.d.	Asesoramiento	Producción
Consejo Federal de Cultura y Educación	1979	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Formulación de políticas	Servicios públicos
Consejo Federal de Comercio	1981	Ley específica	s.d.	Asesoramiento	Producción
Consejo Federal de Informática	1983	Acta	s.d.	s.d.	Producción
Comisión Asesora de Turismo	1987	Ley específica	s.d.	Asesoramiento	Producción
Consejo Federal de Comercio Exterior	1988	Acta	s.d.	Coordinación	Producción
Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento	1988	Ley específica	s.d.	Gestión	Servicios públicos

Consejo	Año de creación	Normativa de creación	Tipo de presidencia	Función principal	Sector de política pública
Consejo Federal de Administraciones del Trabajo	1989	s.d.	s.d.	s.d.	Servicios públicos
Consejo Federal de Saneamiento	1995	Ley sectorial	Electa	Formulación de políticas	Servicios públicos
Consejo Federal de la Mujer	1995	Ley sectorial	s.d.	s.d.	Derechos
Consejo Federal de Desarrollo Social	1996	Acta ratificada por ley	s.d.	s.d.	Servicios públicos
Consejo Federal de Industria	1997	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Formulación de políticas	Producción
Consejo Federal de Ciencia y Tecnología	1997	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Formulación de políticas	Administración
Consejo Federal de la Juventud	1999	Ley específica	Funcionaria/o nacional	Formulación de políticas	Derechos
Consejo Federal de Negociaciones Amistosas	2003	Ley específica	s.d.	Gestión	Infraestructura
Consejo Federal de Seguridad en los Espectáculos Futbolísticos	2005	Acta	s.d.	s.d.	Administración
Consejo Federal de Comunicación Audiovisual	2009	Ley sectorial	s.d.	Asesoramiento	Servicios públicos

Fuente: elaboración propia

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 4 - N.º 117 - 2023

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: C1035AAA - Tel.: 6065-2310 – Correo electrónico: dinvesti@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Leandro Bottinelli

Coordinación editorial

Pablo Nemiña

Edición y corrección

Laura Scisciani

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

El INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no reproducir prejuicios y estereotipos que promuevan la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a las/os autoras/es individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Marzo 2023

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina