

CUINAP | Argentina

Año 4 • **2023** | Cuadernos del INAP

**Los consejos federales
de la República Argentina**
Elementos para su análisis. Parte 2

Dante Sabatto

118

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

**Los consejos federales
de la República Argentina**
Elementos para su análisis. Parte 2

Dante Sabatto

118

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 Antecedentes, metodología y hallazgos previos	13
2 Elementos para el análisis de los consejos federales	23
3 Estudio comparativo de los consejos federales	32
Conclusiones	55
Referencias bibliográficas	58
Leyes y decretos	62

Los consejos federales de la República Argentina. Elementos para su análisis. Parte 2



**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, desde una perspectiva sociohistórica. Los consejos federales tienen un rol central en el federalismo, debido a que están a cargo de la coordinación federal de las políticas públicas sectoriales y a que habilitan la interacción y la articulación institucional y política de los gobiernos subnacionales. Este artículo constituye la segunda parte de una investigación acerca de estos organismos; la primera abordó el análisis histórico propiamente dicho y estableció una periodización mediante la definición de tres etapas.

El objetivo de esta segunda parte es estudiar las principales variables que condicionan e inciden sobre el accionar de los consejos federales. Para ello, se describen cuatro elementos fundamentales: la normativa de creación, la integración, las funciones específicas y el sector de políticas públicas al que se aboca cada ente. Estos factores, junto con las etapas analizadas en la primera parte de la investigación, son la base del estudio desarrollado.

Este artículo se divide en tres apartados. El primero resume el marco teórico, la metodología, el relevamiento realizado y los hallazgos obtenidos en la primera parte del estudio. En el segundo apartado, se identifican los elementos cruciales que definen los consejos, se justifica su elección y se comenta una serie de antecedentes relevantes que se ocuparon de los determinantes de esta clase de organismo. En el tercero, se aplican estos factores al estudio de los consejos federales creados a lo largo de la historia argentina y, por medio de gráficos, se da cuenta de las principales variables desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa.

Por lo tanto, este trabajo es un aporte a los estudios sobre el federalismo y sus instituciones con una contribución orientada a un ente específico. Además, la mirada transversal sobre los consejos federales constituye una novedad, debido a que, en la mayoría de los casos, las investigaciones previas se han dedicado específicamente a un consejo particular o solamente a la comparación de un grupo. El enfoque sociohistórico y el establecimiento de elementos fundamentales que definen a esta institución permiten un análisis comprensivo y actualizado, que puede servir de insumo para futuros estudios.

Palabras clave

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

Abstract

This article analyses the behavior of federal councils, a key institution for the system of intergovernmental relations in the Argentine Republic, from a socio historic point of view. Federal councils have a fundamental role in federalism, due to the fact that they are in charge of the federal coordination of sectoral public policy, and that they enable institutional and political interaction and collaboration between subnational governments. This article is the second part of a research project on these organizations; the first half was oriented towards the historical analysis proper, and it established a periodization through the definition of three stages.

The aim of this article is to study the main variables that constrain and influence the work of federal councils. To this end, four key elements are described: the regulations that create a council, its integration, its specific functions and the sector of public policy they articulate. These factors,

together with the stages analyzed in the first part of the research, form the basis of the study conducted in this text.

This article is divided in three parts. The first of them summarizes the theoretical framework, the methodology and the survey, explained in detail in the previous publication; it also presents the findings of that work. In the second chapter, the key elements that define councils are identified; a reasoning for their selection is provided, and previous articles that analyzed the determinants of this type of organization are commented. In the third part, these factors are applied to the study of all federal councils created throughout Argentine history. Graphs are employed to give an account of the main variables from a quantitative and qualitative perspective.

Thus, this article aims to contribute to the field of studies on federalism and its institutions by way of an input directed towards a specific entity. The cross-sectional approach to federal councils is original, because in most cases previous research has specifically studied particular councils or a comparison between them. The socio-historical focus, as well as the identification of key elements that define this institution allow the analysis to be comprehensive and up-to-date, so that it may provide a basis for further research.

Key words

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

Introducción

La República Argentina estableció el federalismo como forma de organización de su gobierno desde su Constitución Nacional. La compleja red de interacciones políticas e institucionales entre las provincias y la Nación determinó el devenir histórico de la nación, y dotó al Estado argentino de muchos de sus rasgos centrales. A lo largo del siglo XX, el continuo proceso de organización territorial amplió el número de provincias. Este desarrollo concluyó con la reforma nacional de 1994, con la provincialización de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la formación del Estatuto Orgánico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

En los países federales se sostienen, a la vez, dos principios que no se contradicen, sino que se combinan para la constitución de un orden específico: el principio de unidad nacional, por el cual se define la existencia de un Estado soberano, y el principio de autonomía de las provincias que lo conforman. En otras palabras, coexisten distintos niveles estatales, que son relativamente autónomos (Bazán, 2013).

Ahora bien, esta autonomía relativa no puede implicar una desvinculación. Las responsabilidades, las funciones y la autoridad son distribuidas entre los niveles de gobierno de acuerdo con lo establecido en la Constitución Nacional, sin embargo, esta distribución suele implicar superposiciones. Asimismo, al surgir nuevas cuestiones sociales, políticas, económicas y administrativas, muchas veces es necesario resolver a qué ámbito corresponden. Esto se encuentra agravado por la concentración de los recursos, los desequilibrios regionales, y la simultánea debilidad económica y fortaleza política de las provincias (Leiras, 2013). Para ello, el andamiaje institucional de los países federales garantiza una serie de ámbitos de interacción reglamentada. En el caso argentino, algunos de los más importantes son el Poder Legislativo

Nacional, conformado por representantes de los estados subnacionales; y el Poder Judicial de la Nación, a través de sus jurisdicciones federales.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo Nacional necesita establecer también relaciones con sus equivalentes provinciales y de la CABA. Si bien ciertas políticas son delegadas a las provincias, la ejecución de muchas otras corresponde enteramente al Gobierno nacional, que debe articularlas a lo largo del territorio, teniendo en cuenta las diferencias geográficas y socioeconómicas, entre otras. Uno de los principales instrumentos institucionales para ello son los consejos federales, tema de esta investigación.

Un consejo federal, en el federalismo argentino, es un organismo en el que se reúnen representantes de los poderes ejecutivos de las provincias y la CABA, con la presencia del Poder Ejecutivo Nacional en la mayoría de los casos, para coordinar el desarrollo de un sector determinado de políticas públicas. Desde la primera creación de entes de este tipo en la década de 1950, se han constituido 84 consejos, de los cuales 63 continúan vigentes en 2022. Se trata, en consecuencia, de un modelo institucional que ha mostrado una llamativa vigencia durante un período extenso, y que incluso sobrevivió a cambios significativos en la organización estatal y la orientación económica del país.

A pesar de la relevancia de estas organizaciones, resulta llamativo que no se han desarrollado muchos trabajos sobre ellas en los últimos años. Este trabajo constituye la segunda parte de una investigación sobre los consejos federales, con un enfoque sociohistórico transversal. En la primera de ellas, se buscó reconstruir la historia de estos entes y dividirla en etapas significativas (Sabatto, 2023). Esta segunda parte tiene como objetivo definir los principales elementos que condicionan y configuran

el funcionamiento de los consejos, desde una perspectiva institucional, además de analizar a partir de ellos todos los consejos relevados.

En otras palabras, en objetivo de este artículo es identificar y estudiar los principales elementos institucionales que inciden sobre el accionar de los consejos federales, y analizar el modo en que estas variables se presentan en los 84 organismos creados a lo largo de la historia argentina. Para ello, se emplea un abordaje combinado, que incluye criterios cualitativos y cuantitativos. Las fuentes principales de la investigación son documentos de tipo legal y normativo, en particular leyes, decretos, resoluciones y actas internas de los consejos.

Este trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero, se resumen los antecedentes, el marco teórico y la metodología aplicada, en particular para el relevamiento de los consejos (elementos desarrollados en detalle en la primera parte del estudio). También se destacan los principales hallazgos de aquel trabajo. En el segundo, se presentan los elementos fundamentales para el análisis de los consejos y se comentan los principales antecedentes. En el tercero, estos factores se aplican a los consejos y por medio de gráficos se representan las principales variables desde un abordaje cuantitativo. Para concluir, en el cuarto apartado se presentan las conclusiones finales.

Antecedentes, metodología y hallazgos previos

En este apartado, se presenta una síntesis de los antecedentes teóricos y empíricos de la investigación, así como un resumen de la metodología empleada y los hallazgos obtenidos en la primera parte de este trabajo (Sabatto, 2023). Como se postuló en ella, un factor característico de los estudios sobre los consejos federales es que requieren de un abordaje que combina dos áreas de conocimiento sobre administración pública: el área asociada al federalismo y el área vinculada a las políticas públicas.

El federalismo, es decir, la forma de organización estatal que combina el principio de unidad del Estado nacional con el reconocimiento de la autonomía de las provincias que lo conforman, puede ser estudiado desde distintos puntos de vista. Estas incluyen el análisis histórico de sus formas y su evolución (Gibson y Falletti, 2007; Chiaramonte, 2016); la perspectiva política, por ejemplo, enfocada en el sistema de partidos (Suárez Cao, 2011) o en las democracias subnacionales (Gervasoni, 2011; Behrend, 2012); y la cuestión económica, por ejemplo, en relación con la coparticipación impositiva (Porto, 2003); entre otras. En este caso, el enfoque se centra en dos dimensiones específicas: las relaciones intergubernamentales y las formas institucionales. Estas dos cuestiones se hayan íntimamente relacionadas, ya que en todo federalismo es necesario establecer canales

formales regulados normativamente para el desarrollo de los vínculos entre los distintos niveles administrativos.

Esta investigación analiza una institución clave del federalismo argentino: el consejo federal. Si bien este tipo de organismo ha existido desde mediados del siglo XX, no hay una reglamentación transversal que defina su alcance y sus formas ni que los vincule entre sí (Palanza, 2002). Sin embargo, es posible establecer una definición de este tipo de ente a partir del análisis de sus manifestaciones efectivas y de la literatura existente. En este trabajo, se define «consejo federal» como 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.

En las últimas décadas, se han creado muchos consejos federales, que tomaron diversas funciones y objetivos. El propósito de esta investigación es analizar la dinámica institucional de su creación, a partir de un abordaje comparativo de sus principales variables.

El principal antecedente de este tipo de estudio es el *Directorio de Consejos Federales de la República Argentina*, elaborado por el Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP, 2010). Se trata de una base de datos sobre estos organismos con un análisis general sobre algunas características que los definen. Debido a que es un informe y no de una investigación académica, su principal función es el relevamiento, la síntesis y la exposición de información. Si bien, este es el registro más actualizado de los consejos hasta la fecha, en los doce años desde su publicación se han creado nuevos organismos, y otros han dejado de existir.

Desde un abordaje histórico, Iribarren (2008) analizó y clasificó los consejos. Su trabajo se destaca por la división analítica entre la «nueva estrategia

para viejas cuestiones» y las «nuevas cuestiones problematizadas». En la medida en que considera a los organismos en el marco del «pactismo federal», el texto puede ser comparado con el de Cao, Rey y Serafinoff (2016), quienes dan cuenta de tres dimensiones clave: la división del trabajo en la administración pública, la arquitectura institucional y las relaciones intergubernamentales. Este artículo resulta un antecedente crucial por su densidad teórico-analítica y la categorización de «olas» de creación de consejos que realiza, así como por el énfasis no solo en los vínculos formales sino también en los informales y la incidencia de factores políticos.

Por su parte, Rey (2013) pone el foco en la cuestión específicamente institucional y construye un complejo modelo comparativo que incluye dimensiones, como la asignación de autoridad, la relación fiscal, el diseño institucional, la identidad partidaria y profesional entre funcionarias/os y el liderazgo nacional. El concepto principal de su trabajo es la «articulación interjurisdiccional consensual plena», cuya presencia o ausencia puede ser detectada en los distintos consejos. Esto puede vincularse con las «dificultades de la interjurisdiccionalidad estatal» señaladas por Repetto y Nejmkis (2005), quienes analizan los consejos con foco en las capacidades políticas y administrativas.

Otra clasificación es aportada por Goyburu (2015), quien se ocupa de la coordinación en los consejos, considerada en cuatro niveles: básico, intermedio básico, intermedio avanzado y avanzado. Esto es condicionado por la institucionalización, la capacidad de transferencia de recursos y la integración ministerial (variables similares a las que toma Rey).

Cabe señalar algunas fuentes que se ocuparon de consejos específicos: Rodrigáñez Riccheri y Robar (2003) analizaron el Consejo Federal de Salud; este fue comparado con el de Cultura y Educación por Potenza Dal Masetto

(2005). Este último organismo fue estudiado por diferentes autoras/es, como Pronko y Vior (1999), Bereau (2003) y Falletti (2008), entre otros. Otro tanto ocurrió con el Consejo Federal de Inversiones (De Marco, 2012; Flores, 2020). Algunos otros entes que han sido objeto de investigaciones son el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (Mallo y Palma, 2008), el Consejo Federal de los Mayores (Fassio, 2012) y el Consejo Federal de la Función Pública (Abal Medina, 2009; Astarita, 2019), entre otros.

Se observa una creciente preocupación por esta temática en los últimos años. Asimismo, muchos trabajos abordan el rol del Estado nacional en el funcionamiento de los consejos, y cuestionan si cumple un rol determinante que limita el funcionamiento de estos como ámbito de coordinación interjurisdiccional. La tensión entre las dimensiones horizontal y vertical de la articulación institucional es clave para comprender el papel de estos organismos, y se tendrá en cuenta al considerar los elementos fundamentales para su análisis.

Hasta aquí los principales antecedentes de la literatura sobre consejos federales, que brindan valiosos elementos para el estudio de estos entes particulares, que definen la administración pública argentina y su organización. Los aportes que busca realizar esta investigación se dan en dos niveles: por una parte, ofrecer una síntesis actualizada hasta 2022 de la historia de los consejos federales, con un carácter integral sistemático que otros abordajes no han incorporado; por la otra, realizar un estudio comparativo de los principales elementos que definen el funcionamiento de los consejos, foco de esta parte del trabajo.

En cuanto a la metodología empleada, a partir de un relevamiento documental se accedió a documentos legales y actas relevantes a la creación y el funcionamiento de los consejos federales desde la creación

de los primeros de ellos en la década de 1950. Para los consejos creados mediante una ley nacional, se accedió al portal Información Legislativa y Documental (InfoLeg), administrado por la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Para aquellos constituidos mediante actas suscriptas por diversos Estados, se buscaron estos documentos o, en su defecto, leyes o decretos provinciales de adhesión a ellos.

A partir de estas fuentes y de los antecedentes revisados, se construyó una base con los 84 consejos que se fundaron en la Argentina, de acuerdo con las normas de creación encontradas. Se comprobó que 21 de ellos posteriormente fueron disueltos o reemplazados por otra institución similar. En cinco casos, no se encontró una norma específica de disolución, pero no se comprobó actividad en los últimos años. Se trata de consejos que continúan vigentes, pero de hecho están fuera de funcionamiento; sin embargo, se los cuenta entre los organismos vigentes. En consecuencia, estos suman 63 entes¹.

La historia de la creación de los consejos puede ser distribuida en cinco etapas, de acuerdo con tendencias comunes en las formas que adoptan y los sectores de políticas públicas que se privilegian:

- 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)

¹ En el Anexo de la primera parte de la investigación (Sabatto, 2023) se encuentra el listado completo de los consejos con algunas de sus principales características.

La primera etapa se inicia en 1958, con la creación de los primeros organismos. Esta etapa se caracteriza por un foco en la obra pública, de orden infraestructural y logístico, tanto en su desarrollo (Consejo Vial Federal, Consejo Federal de la Vivienda, Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas) como en su financiamiento (Consejo Federal de Inversiones). También se desarrollaron otras instituciones de temas vinculados, como el registro de la propiedad (Consejo Federal de Catastro), la energía (Consejo Federal de la Energía Eléctrica) y la política social (Consejo Federal de Seguridad Social).

Si bien entre 1966 y 1971 no se creó ningún consejo, este período debe considerarse en el marco de la orientación desarrollista que adoptaron los diversos gobiernos, tanto de facto como constitucionales, a mediados del siglo XIX en la Argentina. Asimismo, la paulatina adopción del «pluralismo institucional» (Jordana, 2002) como forma de distribución de las responsabilidades en el federalismo, que implica una división de tareas coordinada y solapada entre los Estados, en lugar de una separación estricta, es característica de esta etapa.

La segunda etapa, desarrollada entre 1972 y 1983, se destaca por la creación de consejos orientados a los servicios públicos, en el marco del comienzo de un proceso de descentralización administrativa, en particular, bajo el gobierno dictatorial autodenominado Proceso de Reorganización Nacional. En este sentido, los consejos cumplían el rol de garantizar el funcionamiento efectivo de los servicios descentralizados, más que su función convencional de coordinación federal para el desarrollo territorial armónico.

Los organismos de esta etapa se orientaron a servicio específicos (Consejo Federal de Educación, luego reemplazado por Cultura y Educación; Consejo Federal de Salud), a otras áreas de la política social

(Consejo Federal de Bienestar Social; Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios), así como a algunos sectores productivos y servicios económicos (Consejo Federal Agropecuario, Consejo Federal de Comercio, Consejo Federal de Turismo, Consejo Federal de Informática). Se destaca también la creación de la Comisión Federal de Impuestos.

Si bien los primeros períodos implicaron un giro hacia el pluralismo institucional, todavía se consideran como marcados por un federalismo de tipo «dual», de mayor separación entre los niveles administrativos. Con la restauración democrática de 1983 y las importantes transformaciones que el Estado atravesará en las siguientes décadas, se avanza claramente hacia un federalismo «cooperativo», lo que se expresa en un incremento en la cantidad de consejos creados, así como en las temáticas que abordan. Por ello, las últimas tres etapas son consideradas «de especialización», y cada una de ellas tiene un foco particular.

En el primer caso, de 1984 a 2000, es caracterizada por tres elementos principales: la restauración del orden democrático, la nueva descentralización de servicios públicos y el ordenamiento económico en torno a una política ortodoxa que redujo la importancia de la producción industrial. En esta etapa se creó la mayor cantidad de consejos: un total de 29 entidades.

Estas entidades se abocaron principalmente a áreas estratégicas de la administración pública (Consejo Federal de Medio Ambiente, Consejo Federal de Ciencia y Tecnología, Consejo Federal de la Función Pública, Consejo Federal de Seguridad Interior, Consejo Federal de Seguridad Vial) así como a la promoción de políticas de derechos humanos (Consejo Federal de Derechos Humanos, Consejo Federal de Discapacidad, Consejo Federal de la Mujer, Consejo Federal de la Juventud, Consejo Federal de los Mayores, Consejo Federal de Drogas). Asimismo, otros organismos se orientaron

a funciones socioeconómicas (Comisión Asesora de Turismo, Consejo Federal de Comercio Exterior, Consejo Federal de Minería, Consejo Federal de Industria, Consejo Federal Agropecuario, Consejo Federal Pesquero, Consejo Federal de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas). Hubo una preocupación por el ámbito del trabajo y las políticas sociales (Consejo Federal de Trabajo, Consejo Federal de Administraciones del Trabajo, Consejo Federal de Previsión Social, Consejo Federal de Consumo, Consejo Federal de Desarrollo Social, Consejo Federal Cooperativo y Mutual). Por último, algunos organismos se orientaron hacia la administración de la obra pública y la logística (Consejo Federal de Agua Potable, Consejo Federal de Saneamiento, Consejo Federal de Población, Consejo Nacional de la Vivienda, Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas).

La siguiente etapa, entre 2001 y 2012, se caracteriza por una creciente preocupación por el desarrollo social, así como por nuevas problemáticas en torno a la democracia y el Estado de derecho. Se debe resaltar el creciente peso de las leyes sectoriales en la creación de consejos federales.

Se advierte un mayor peso de áreas estratégicas asociadas a los servicios sociales (Consejo Federal de Servicios Sociales para Pensionados y Jubilados; Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia; Consejo Federal de Educación; Consejo Federal de Justicia; Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial; Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo) así como a cuestiones productivas e infraestructurales (Consejo Hídrico Federal, Consejo Federal de Producción, Consejo Federal de Registros de la Propiedad Inmueble, Consejo Federal Lechero, Consejo Federal Registral, Consejo Federal de Hidrocarburos). Se observa también una mayor especialización en las áreas de administración pública que los consejos abordan (Consejo Federal de Ciencia, Tecnología e Innovación; Consejo Federal de Cultura; Consejo Federal de Justicia; Consejo Federal

Penitenciario), que en ciertos casos se hayan asociados a las nuevas preocupaciones democráticas (Consejo Federal de la Televisión Pública, Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, Consejo Federal de la Juventud) o a los derechos sociales (Consejo Federal del Consumidor y el Usuario, Consejo Federal de Seguridad en los Espectáculos Futbolísticos, Consejo Federal de Políticas Públicas Antidiscriminatorias, Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y la Explotación de Personas, Consejo Federal de Salud Mental y Adicciones). Algunas otras cuestiones económicas y financieras también aparecen con cierta relevancia (Consejo Federal de Negociaciones Amistosas, Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal).

El último período, entre 2013 y 2022, está aún en curso, por lo cual es más difícil distinguir sus principales características. Puede definirse, sin embargo, una mayor relevancia de cuestiones socioeconómicas, y específicamente productivas, dirigidas a sectores más particulares (Consejo Federal de Bupalina, Consejo Federal Portuario, Consejo Federal Hidrovía, Consejo Federal de Comercio Interior, Consejo Federal para el Desarrollo de la Industria del Cáñamo y del Cannabis). También se crearon consejos destinados a la gestión federal de sectores estratégicos de la administración pública (Consejo Federal de Desarrollo Social, Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, Consejo Federal para la Transparencia, Consejo Federal de Precursores Químicos) así como a cuestiones sociales, concierte foco en la cuestión de género (Consejo Federal de Mujeres, Géneros y Diversidades; Consejo Federal para la Prevención y el Abordaje de Femicidios, Travesticidios y Transfemicidios; Consejo Federal de Desarrollo Social; Consejo Federal de Seguridad en Eventos Deportivos).

En cada etapa, los consejos se orientaron hacia temáticas y objetivos particulares. Esto debe comprenderse en el marco más amplio de las

transformaciones, de orden institucional, político y fiscal que sufrió el federalismo argentino a lo largo de las últimas siete décadas. El pasaje hacia un federalismo dual no es un proceso lineal, sino que debe comprenderse como una síntesis analítica de una serie de movimientos históricos a veces opuestos. Estas transformaciones en el «equilibrio general institucional» (Spiller y Tommassi, 2000) atraviesan etapas de mayor y menor inestabilidad, si bien en ciertas etapas se encuentra un mayor «equilibrio de poder intergubernamental» (Falleti, 2006) al que contribuye la creación de consejos federales.

Sobre la base de esta periodización establecida en la primera parte de la investigación se identifican las principales características institucionales y organizacionales que definen los consejos, que luego se aplicarán en su análisis.

Elementos para el análisis de los consejos federales

En la primera parte del artículo, sintetizada en el apartado anterior, se presentó una historia resumida de los consejos federales y se analizó el contexto sociopolítico y económico de sus diversas etapas. Este estudio, de carácter diacrónico, puede complementarse con un enfoque comparativo o sincrónico. Debido a la gran cantidad de consejos y a que la información disponible sobre ellos es dispar, la construcción de un modelo para la comparación organizacional ha resultado desafiante. Por ello, en este apartado se introducen y revisan algunos abordajes de este tipo hallados en la literatura, además se describe una serie de elementos considerados clave para el análisis de los consejos. Para la selección de las características principales, se privilegió un enfoque integral que permita describir en forma general la totalidad de entes de este tipo. No obstante, los trabajos que se dirijan al estudio comparativo de grupos reducidos de consejos podrán elegir una mayor cantidad de variables organizacionales más precisas, como se verá en los antecedentes citados.

En el informe sobre consejos federales elaborado por el CoFeFuP (2010) se analiza en forma transversal una serie de variables organizacionales e institucionales. Estas son presidencia bajo la cual fue creado, norma de creación (tipo y alcance), participación del gobierno nacional (por jurisdicción), finalidad, misión y funciones. Además, se construye una

tipología que identifica cuatro clases de consejo: asesor-consultivo, de gestión, autoridad de aplicación y regulador. Sin embargo, no todas las variables están presentes para la totalidad de consejos.

Por su parte, Cao, Rey y Serafinoff (2016) señalan que entre los principales elementos que caracterizan a los consejos se encuentran la normativa de creación, las mesas internas a los consejos, la relación entre los aparatos subnacionales y los nacionales, la formación de las/los integrantes, los recursos humanos y los presupuestarios. Si bien estos factores no aplican a un análisis transversal de los organismos, pueden considerarse las variables clave para su estudio.

Para este punto son particularmente relevantes los trabajos de Rey (2013) y Goyburu (2015), ya que ambos pretenden elaborar un modelo para la comparación de consejos. En el primer caso, este se basa en seis factores: asignación de autoridad, relación fiscal, diseño institucional (tareas asignadas y mecanismos equilibrados), identidad partidaria entre funcionarias/os, identidad profesional entre funcionarias/os (según formación disciplinaria y participación en ámbitos profesionales comunes), y liderazgo nacional (por capacidad técnico política de la/el funcionaria/o nacional e imagen de actores subnacionales sobre la gestión nacional). Todos estos tienen tres categorías: alta, media y baja; en base a ello se realiza una operacionalización. Como se resumió en el marco teórico, a partir de estos elementos se construyen categorías, eventualmente dicotomizadas bajo la forma de «presencia o ausencia de articulación interjurisdiccional consensual plena». Estos factores señalados por Rey son relevantes, pero remiten a un análisis preciso del consejo y están directamente asociados a una determinada gestión. Si bien son útiles, el abordaje de este artículo adopta una mirada más amplia.

Asimismo, el caso de Goyburu (2015) considera tres características que permiten determinar el nivel de coordinación de un consejo:

1. **NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN:** definido por la regularidad de reuniones, previstas y efectivamente realizadas; la autonomía institucional; la posesión de una secretaría; la definición normativa de funciones; la presencia de estatutos, reglas para toma de decisiones y acuerdos vinculantes y la diferenciación de órganos internos.
2. **CAPACIDAD PARA TRANSFERIR RECURSOS:** alta si puede hacerlo por sí mismo y baja si lo hace mediante el órgano nacional que participa de él.
3. **INTEGRACIÓN MINISTERIAL:** se descompone en la congruencia partidaria entre representantes nacionales y subnacionales y la homogeneidad partidaria entre representantes subnacionales.

De modo similar, esta operacionalización contiene una gran cantidad de elementos más enfocados en cuestiones organizacionales. Se destaca la preocupación (compartida por Rey) de dar importancia a la coordinación horizontal, no solo vertical, que se advierte en la introducción de variables que no dependen directamente del gobierno nacional. Sin embargo, la integración ministerial solo es considerada desde la perspectiva partidaria, mientras que Rey incluye otras cuestiones, de orden técnico y profesional.

Estos son algunos de los factores principales destacados en otros artículos en torno a la caracterización de los consejos federales. Algunos son útiles para un análisis de tipo organizacional que requiere una perspectiva de corto plazo y una mirada muy cercana, otros solo están disponibles para algunos consejos. Como se observa, la selección de variables no es neutra: tomar un determinado elemento como determinante puede implicar que se da mayor o menor importancia al rol del Estado nacional, por ejemplo.

Si bien en ciertas investigaciones se ha notado que este desempeña un rol central en los consejos, y que tiende a dominar su agenda (Falleti, 2008; Cao, Rey y Serafinoff, 2016), no puede considerarse que sea el único actor de peso.

Con el fin de dar cuenta de los aspectos centrales que propician al funcionamiento de un consejo federal, se identifican las variables comunes a todos ellos, que brinden una mirada integral, transversal, que permita establecer comparaciones a grandes rasgos. A partir del estudio de los documentos legales disponibles, y tomando en consideración la literatura previa, se identificaron cuatro variables:

1. **NORMATIVA DE CREACIÓN:** incluye las categorías «ley específica» (destinada únicamente a crear el consejo), «ley sectorial» (que reglamenta el funcionamiento de un área de política pública e incluye la formación del consejo) y «acta» (para documentos institucionales de otro tipo, que pueden ser o no reconocidos por ley posteriormente).
2. **INTEGRANTES:** se considera si participan todas las jurisdicciones regionales o solo algunas; si el Estado nacional tiene representantes; si la normativa define que la presidencia sea ejercida por el Ejecutivo nacional o es elegida por las/los integrantes; y si cuenta con otros actores, como representantes sindicales, empresariales, universitarias/os, entre otros.
3. **FUNCIÓN:** incluye el análisis de la misión y de las tareas del consejo. Se consideran las categorías «asesoramiento y control», «formulación de políticas» y «gestión y coordinación». Para esta tipología se tuvo en cuenta la elaborada en el documento del CoFeFuP (2010), con ciertos cambios.

4. **SECTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS:** se tomó en consideración la clasificación del CoFeFuP (2010), que incluye «servicios económicos, servicios sociales y administración gubernamental». Se realizó una modificación para incluir las categorías «infraestructura y logística», «producción», «administración», «servicios públicos» y «derechos civiles».

Estas cuatro variables permiten clasificar y comparar los consejos de acuerdo con sus componentes esenciales, en el marco del análisis sociohistórico desarrollado en este artículo. Se incluyeron variables organizacionales y normativas que permiten comprender algunos aspectos esenciales de su funcionamiento.

Respecto de la normativa de creación, la relevancia de este factor se explica por la forma en que da cuenta de la articulación horizontal o vertical previa a la conformación del consejo. Si bien estos organismos cumplen la función de crear un ámbito institucional para la coordinación intergubernamental, ya sea entre niveles distintos o dentro de un mismo nivel, su creación puede implicar algún tipo de vinculación previa en el área particular de política pública, que se asocia a la preocupación por una problemática social, económica o administrativa determinada.

La creación mediante un acta acuerdo puede implicar un peso relativamente mayor de la coordinación horizontal, es decir, la presencia de la «articulación interjurisdiccional consensual plena» (Rey, 2013), ya que estos documentos suelen ser firmados en encuentros promovidos por administraciones provinciales. Las leyes, por otra parte, pueden indicar una importancia mayor de la voluntad del Estado nacional en la creación del consejo. Esto puede resultar contraintuitivo, debido a que el Poder Legislativo está conformado exclusivamente por representantes de las provincias. Sin

embargo, en el diseño institucional argentino, el Poder Ejecutivo Nacional tiene una capacidad de incidencia sobre el legislativo relativamente elevada, que incluye entre otras variables la posibilidad de enviar proyectos de ley al Congreso. En términos políticos, esto se ha traducido en una relevancia significativa de la agenda del gobierno nacional en la legislación tratada por el Poder Legislativo. Por otra parte, dentro de los consejos que fueron constituidos por ley, es posible distinguir entre aquellos que tuvieron una normativa específicamente dirigida a esta tarea y aquellos que fueron formados en el marco de la regulación más amplia del sector.

En cuanto a la integración del consejo, esta variable provee pistas sobre el modo en que puede darse la articulación interjurisdiccional en el funcionamiento cotidiano de la institución. Asimismo, puede indicar, de forma similar que la dimensión anterior, el peso que tuvo la iniciativa del Estado nacional en comparación con la de las provincias y la CABA en la creación del organismo.

Esto se debe a que en muchos casos la normativa indica cómo funciona la presidencia del consejo, con dos posibilidades muy dispares. Por un lado, en ciertos consejos, el órgano asambleario conformado por las/os integrantes elige, en forma rotativa, a la/el funcionaria/o que lo presidirá; esto incluye todos los consejos que no contienen representación del Estado nacional. Por otro lado, en otros entes es la/el representante del Poder Ejecutivo Nacional, en general con rango de ministerio o secretaría, quien ejerce la presidencia.

En primer lugar, entonces, es posible distinguir tres tipos de consejos de acuerdo con su integración: aquellos que solo incluyen los estados subnacionales; aquellos que incluyen el Estado nacional, las 23 provincias y la CABA (esta es la conformación típica); y aquellos que incluyen el

Estado nacional y solo algunas de las jurisdicciones subnacionales. Esto último puede deberse a que el área de políticas públicas correspondiente solo funciona en ciertas provincias, como en el caso de la explotación de ciertos recursos naturales. A modo de ejemplo, se puede citar el caso del Consejo Federal Lechero, que incluye representantes de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe y Santiago del Estero. En ciertos casos también ocurre que se determinan regiones que agrupan a las jurisdicciones subnacionales, y hay representantes de cada una de ellas; esto ocurre, por ejemplo, en el Consejo Hídrico Federal.

En segundo lugar, es posible identificar aquellos consejos que no solo incluyen representación territorial federal, sino también integrantes de ciertos sectores políticos, sociales, económicos o culturales relevantes. Hay cinco tipos principales de representantes en esta categoría: otras/os funcionarias/os nacionales más allá de la/el funcionaria/o de mayor nivel; representantes del nivel local o municipal; de sindicatos u organizaciones sociales; de empresas, cámaras empresarias u otras organizaciones del sector privado; y de universidades y otras instituciones académicas o culturales. Cabe recordar, en este punto, el concepto de «policy network» de Jordana (1995), que puede aplicarse a estos casos. Como ejemplos, se pueden citar los casos del Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y la Explotación de las Personas, con integrantes de siete ministerios nacionales; el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas, al que pueden adherir municipios; y el Consejo Federal de Precursores Químicos, que incluye representantes de fuerzas de seguridad, universidades, colegios farmacéuticos, sindicatos y empresas.

Para el análisis de las funciones de los consejos, se construyó una tipología que clasifica las tareas más comunes encontradas en las misiones de los organismos. Esta incluye los siguientes elementos: «asesoramiento»

(en general al área del gobierno nacional a cargo de la política pública), «coordinación» (asociada a la constitución de un ámbito institucional para el desarrollo de acuerdos federales), «formulación de políticas» (vinculada a la toma de decisiones y su ejecución) y «gestión y control» (en general, sobre medidas llevadas a cabo por el Estado nacional).

Como se puede observar, estas categorías constituyen distintos niveles de articulación federal de la política pública. El caso de la «formulación de políticas» representa un extremo de la participación equitativa de las distintas partes, seguido por «coordinación», «gestión y control» y por último «asesoramiento», en el que el rol del consejo es meramente auxiliar. Sin embargo, es preciso recordar que estas son las funciones definidas por la normativa, y es probable que haya grados mayores o menores de participación del consejo en las decisiones sobre la política pública de acuerdo con las características del funcionamiento efectivo del consejo que no se expresan en la norma de creación.

Asimismo, cada consejo cumple múltiples funciones. Se buscó identificar la misión principal de la institución, pero se indicaron también otras tareas cumplidas por ella.

El último elemento que caracteriza a los consejos federales es el sector de políticas públicas al que están dirigidos. En el documento del CoFeFuP (2010), se clasifican en tres grandes grupos: servicios sociales, servicios económicos y administración gubernamental. Sin embargo, esta tipología puede ampliarse. Las categorías construidas para agrupar los consejos por sectores son administración gubernamental; derechos civiles; infraestructura, financiamiento y logística; desarrollo productivo; y servicios públicos.

A partir de estos elementos, es posible comprender el funcionamiento básico de los consejos federales y sus principales determinantes organizacionales. Esto permite dar cuenta de los factores que llevan a la creación de un consejo y que condicionan su accionar. La historia de los consejos federales es, también, la historia del federalismo argentino, de las formas que adoptó la coordinación intergubernamental de la política pública, de las prioridades que se dio en distintos momentos a sectores específicos de la vida social y de los modos en que las relaciones multinivel se dotaron de ámbitos de acción conjunta. Dada la marcada importancia de las desigualdades territoriales en la Argentina, un patrón que persiste en el presente (Cao y Vaca, 2006), resulta relevante estudiar las respuestas político-institucionales que se dieron a este fenómeno, y la identificación de su normativa, su integración, sus funciones y las áreas de políticas públicas privilegiados en distintos momentos.

3

Estudio comparativo de los consejos federales

En el apartado anterior, se introdujeron los elementos y se justificó su relevancia. A partir de aquí, estos aspectos son considerados, a la luz de las etapas descritas en la primera parte de la investigación, para analizar los consejos que han sido creados en la Argentina.

Se tomó la decisión, para este apartado, de contar la totalidad de consejos creados, tanto los vigentes como los que no lo están, debido a que en muchos casos se trata de un análisis diacrónico, que busca reconstituir la historia de la constitución de organismos de este tipo, por lo cual es preciso contar todas las instancias de conformación de un nuevo ente. Además, en aquellos gráficos que buscan estudiar una «foto», de orden sincrónico, resulta relevante contar los consejos que han sido creados, aunque luego hayan dejado de funcionar.

Para comenzar, es preciso presentar la distribución de las cuatro dimensiones principales de los consejos en la actualidad. Es decir, el modo en que estas variables se distribuyen en los entes que funcionan actualmente.

La primera de las dimensiones es la normativa de creación. Del total de consejos vigentes, 26 (el 41 %) fue constituido por una ley sectorial, que incluyó entre sus objetivos la creación de un ente para la coordinación federal

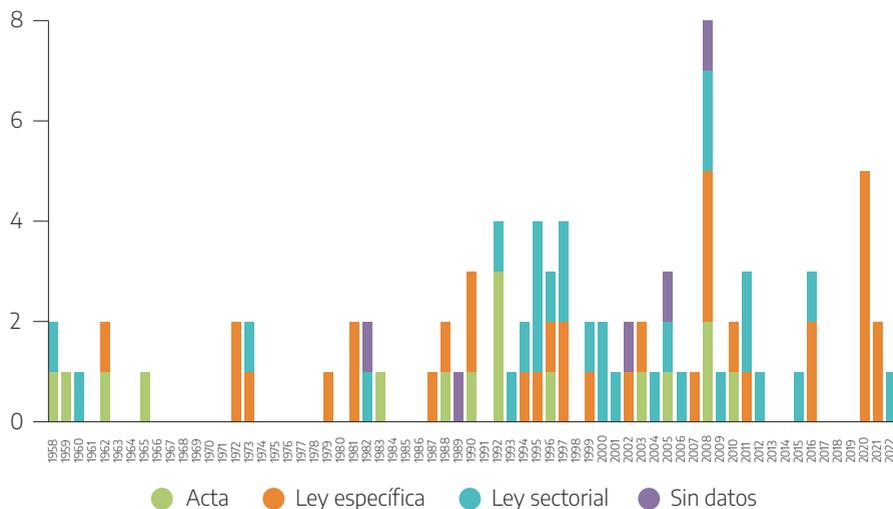
de la política específica. Puede citarse, como ejemplo, el Consejo Federal de Turismo, creado por la Ley Nacional de Turismo (Ley 25.997/2004).

Por su parte, en 23 casos (el 36 %) se trata de una normativa específicamente dedicada al consejo, como la resolución 307/2020 del Ministerio de Transporte, que creó el Consejo Federal Hidrovía. Finalmente, 11 organismos (el 17 %) fueron constituidos por un acta suscripta entre Estados. Es el caso del Consejo Federal de Inversiones, fundado en 1959 por acuerdo entre las provincias argentinas². No se halló información sobre los cuatro organismos restantes.

También es posible adoptar el punto de vista diacrónico, restituyendo la perspectiva histórica, para comprender la evolución de las normativas adoptadas en el tiempo. Desde esta perspectiva, resulta relevante considerar el total de los consejos, no solo los vigentes. Se puede observar, así, que el peso de las leyes sectoriales es mayor en las décadas de 1990 y 2000, mientras que las actas tienen mayor relevancia en los primeros años y no reaparecen desde 2009. Las leyes específicas no parecen caracterizarse por ningún período particular. Es posible sostener, en consecuencia, que los consejos han sido crecientemente fundados por iniciativa del Poder Legislativo Nacional, como parte de normativas amplias regulatorias. Asimismo, se observa un peso decreciente de la forma de «pactismo federal» (Iribarren, 2008) representada por las actas (Gráfico 1).

² La Carta de Constitución del CFI puede consultarse en su sitio web: <https://cfi.org.ar/secciones/innovacion-para-el-desarrollo/historia-y-carta-de-constitucion#datosSeccion>

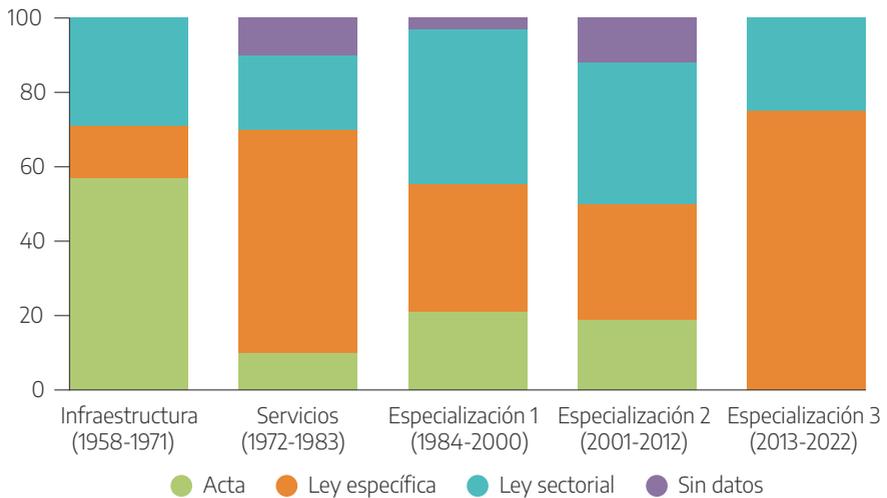
Gráfico 1. Normativa de creación de los consejos federales por año



Fuente: elaboración propia

Si se consideran las cinco etapas definidas en la primera parte de la investigación, se observa que los consejos creados por acta se concentran en la primera, tienen un peso reducido en las siguientes tres y nulo en la quinta; el papel decreciente de esta forma normativa es un carácter destacado de las últimas décadas. La relevancia de las leyes específicas es particularmente significativa en la etapa de servicios y el tercer período de especialización. Finalmente, el papel de las leyes sectoriales se mantiene estable a lo largo de las etapas (Gráfico 2).

Gráfico 2. Normativa de creación de los consejos federales por etapa



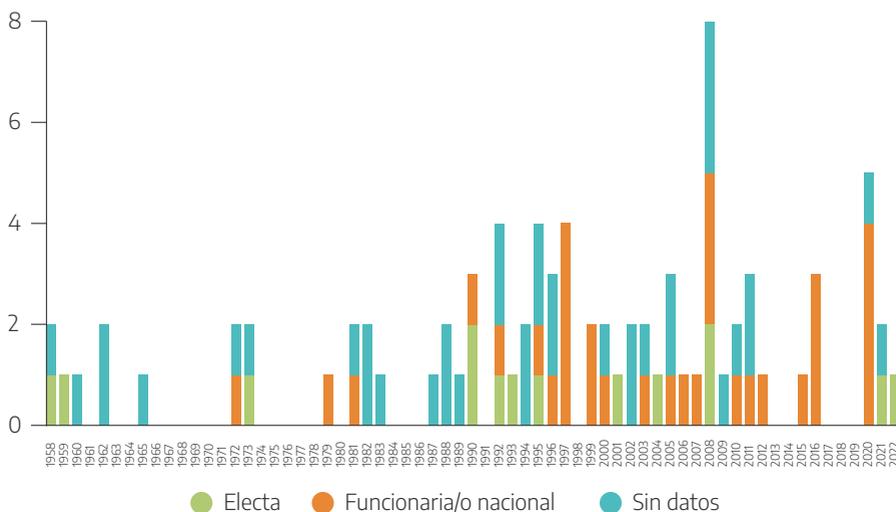
Fuente: elaboración propia

Debido a que la integración de los organismos es la variable más compleja, que implica casos muy diversos difíciles de agrupar en categorías simples, este análisis se enfoca en un elemento clave: la presidencia. Aun si en muchos casos no se encuentra información sobre esta variable, es posible distinguir en la mayoría de ellos entre los consejos que eligen sus autoridades mediante votación interna y aquellos presididos por una/un funcionaria/o nacional.

Estos últimos suman 26 organismos vigentes, el 41 % del total. Entre ellos se cuenta el Consejo Federal de la Juventud, que «será presidido por el Director Nacional de Juventud o su equivalente» (Ley 26.227/2007, Art.2). Los entes que eligen a su presidencia son 13, el 20 %; puede citarse el caso del Consejo Federal del Catastro.

Si se observa la evolución histórica del tipo de presidencia de los consejos, se observa un peso relevante de los casos «sin datos», en gran medida a causa de que, en los consejos que no continúan vigentes resulta difícil hallar información sobre la forma que adoptaba su integración. Si bien debido a que las normativas de creación recabadas no indican que el ente estará a cargo de una/un funcionaria/o nacional, es probable que en una mayoría de casos se trate de consejos que eligen a su presidencia. Asimismo, se nota que, si bien el peso de las presidencias electas es mayor a comienzos de la década de 1990, esta forma sigue siendo adoptada en el presente (Gráfico 3).

Gráfico 3. Tipo de presidencia de los consejos federales por año

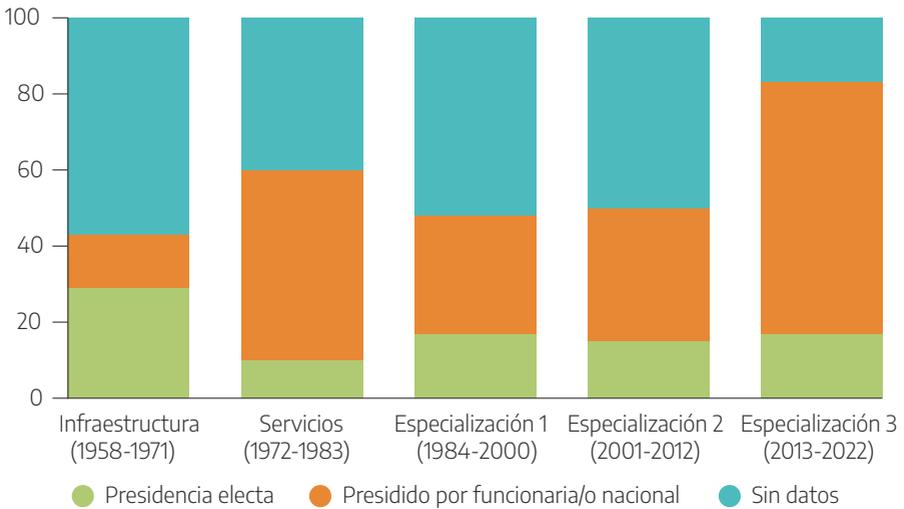


Fuente: elaboración propia

Puede ser relevante considerar estos valores agrupados en las etapas determinadas previamente. De este modo, se observa que la presidencia ejercida por una/un funcionaria/o nacional tiene mayor importancia

en la etapa de servicios (un 57 %) y, sobre todo, en la tercera etapa de especialización (un 67 %), mientras que en el primer período (de infraestructura) tiene una importancia más reducida que la presidencia electa (esta representa el 29 %). Esta última forma un porcentaje minoritario en las etapas subsiguientes (Gráfico 4).

Gráfico 4. Tipo de presidencia de los consejos federales por etapa



Fuente: elaboración propia

Respecto de la función, sobre el total de consejos vigentes, 22 (el 34 %) tienen como misión principal el asesoramiento. Es el caso, por ejemplo, del Consejo Federal de Minería, definido como «organismo de asesoramiento de la Secretaría de Minería de la Nación» en la Ley de Reordenamiento Minero que lo institucionalizó (Ley 24.224/1993). En algunos casos, esto se observa combinado con tareas de gestión y control, e incluso de coordinación.

En 20 casos (el 31 %) la función principal es de formulación de políticas. Por ejemplo, el Consejo Federal de Educación participa directamente en los procesos de evaluación del Sistema Educativo Nacional y propone criterios y modalidades para ello (Ley 26.206/2006), lo que indica que tiene un rol directo en la definición de política pública educativa.

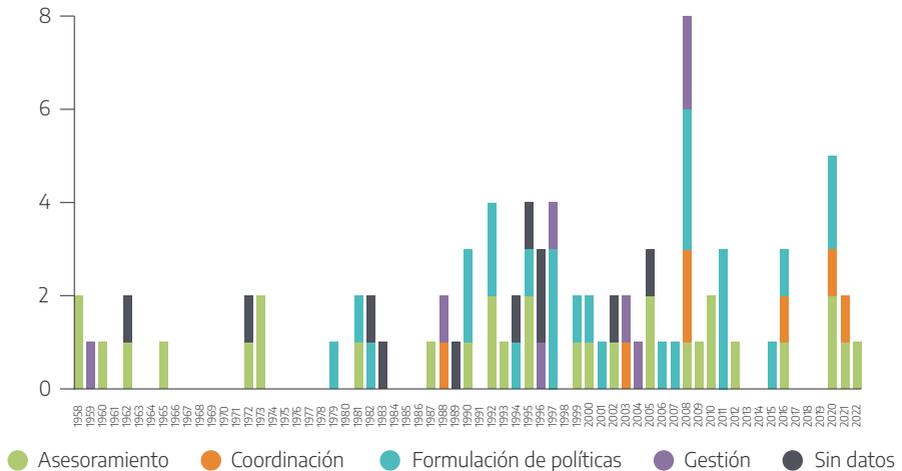
Siete consejos (el 11 %) tienen como tarea principal la coordinación. Se puede citar el caso del Consejo Federal de Salud, que según su normativa una de sus competencias es «propender integralmente al coordinado desarrollo sectorial en materia de salud en toda la República» (Ley 22.373/1981). Las distintas funciones detalladas por esta ley implican la toma de decisiones conjuntas y la conformación de consensos específicos, pero no la ejecución directa de medidas.

Finalmente, en seis casos (un 9 %), la función principal es de gestión y control. Uno de ellos es el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, cuya tarea es evaluar el cumplimiento del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917/2004).

Si se considera la perspectiva histórica, puede observarse la distribución de cada función a lo largo del tiempo. Desde este punto de vista (en el que se considera el total de consejos), se puede destacar el peso de la función de formulación de políticas, que estuvo ausente en las primeras dos décadas, pero luego toma un rol protagónico. La función de asesoramiento se encuentra presente a lo largo de todos los períodos, mientras que la gestión y la coordinación tienen mayor peso en momentos específicos: la primera, entre los 1980 y comienzos de los 2000; la segunda, en las últimas dos décadas. Otro elemento para destacar es que aquellos consejos de los que se carece de datos (principalmente entes discontinuados de los que no se

halló normativa acerca de las tareas desarrolladas) decrecen en número en los últimos años (Gráfico 5).

Gráfico 5. Función principal de los consejos federales por año

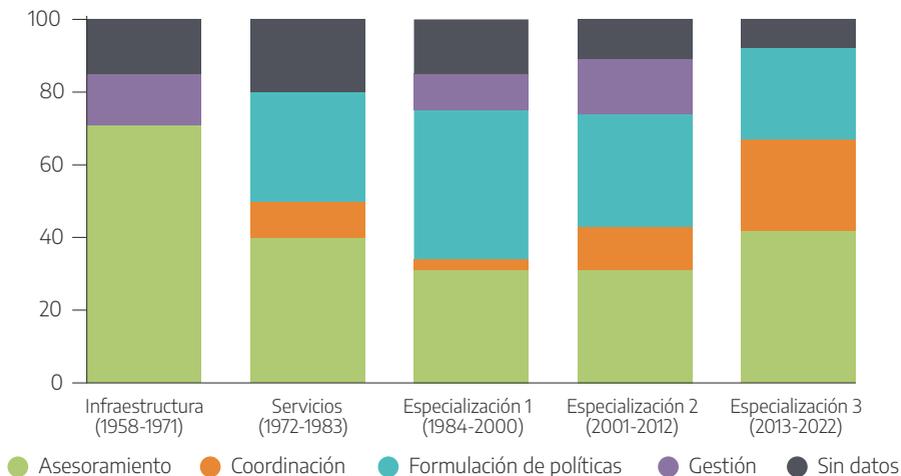


Fuente: elaboración propia

Al considerar estos datos a la luz de las etapas de creación de consejos federales, se comprueban tendencias relevantes. La función de asesoramiento, por ejemplo, es mayoritaria en el primer período (un 71 %), pero reduce significativamente su peso en los siguientes, en torno al 35 %, con una tendencia creciente en el último (en el que asciende al 42 %). Las funciones de coordinación y formulación de políticas no aparecen en el primer período; la coordinación tiene una importancia reducida en las etapas de servicios y las primeras dos de especialización, pero bastante importante en la última: llega al 25 %. La función de formulación de políticas se mantiene estable, con un pico de 41 % en la primera fase de especialización y un mínimo de 25 % en la última. La categoría de «gestión» solo está presente en las

etapas de infraestructura y las primeras dos de especialización, con valores reducidos, algo superiores a los 10 puntos porcentuales (Gráfico 6).

Gráfico 6. Función principal de los consejos federales por etapa



Fuente: elaboración propia

La última dimensión es el sector de políticas públicas al que se destinan los consejos. La categoría de mayor peso es infraestructura y logística. Esta agrupa 15 organismos vigentes (el 23 %), entre los que se cuentan algunos asociados a la obtención de financiamiento (como el Consejo Federal de Inversiones o el Consejo Federal de Direcciones de Presupuesto y Finanzas), al registro y la planificación (como el Consejo Federal de Registros de la Propiedad Inmueble o el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial) y a la gestión de áreas estratégicas (como el Consejo Federal de Energía Eléctrica o el Consejo Hídrico Federal).

Por su parte, 13 consejos (el 20 % de los vigentes) se abocan a la protección federal de ciertos derechos civiles. Se puede citar, a modo de ejemplo, los

casos del Consejo Federal de Derechos Humanos y el Consejo Federal de Discapacidad. En el sector de servicios públicos, se cuentan 12 organismos (el 19 %), que incluyen el Consejo Federal de Previsión Social y el Consejo Federal de Educación.

Respecto del área de producción, esta incluye 11 consejos (el 17 %) vinculados a la promoción y el monitoreo de sectores económicos particulares, tanto asociados a la explotación de recursos naturales (se pueden citar los casos del Consejo Federal Agropecuario y el Consejo Federal de Minería) como a la industria (como el Consejo Federal para el Desarrollo de la Industria del Cáñamo y del Cannabis Medicinal) y el comercio (como el Consejo Federal de Comercio Interior).

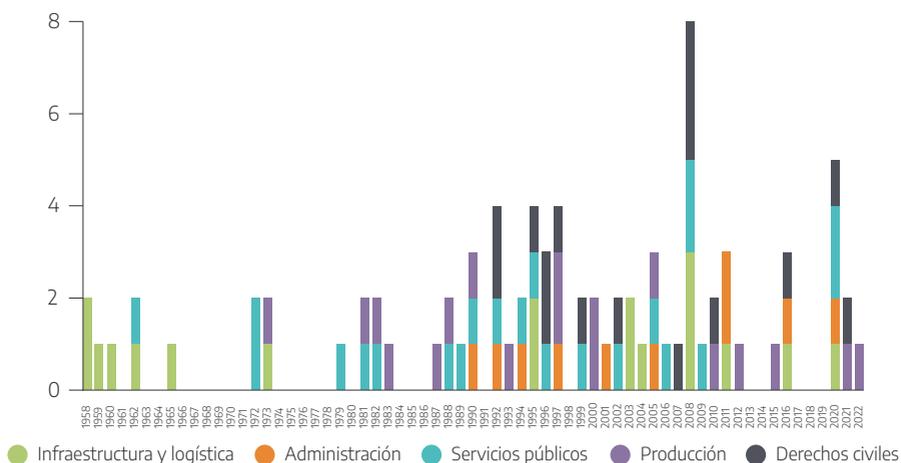
Ocho consejos (el 13 % de los vigentes) se vinculan con áreas de administración gubernamental. Estos incluyen el Consejo Federal de la Función Pública, a cargo de coordinar el mejoramiento integral de las administraciones públicas, así como entes dedicados a un sector administrativo específico, como el Consejo Federal Penitenciario o el Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional.

Un factor notable de esta dimensión es la distribución relativamente homogénea de los consejos sobre las cinco áreas. En efecto, no se comprueba que estos organismos tiendan a orientarse a un sector de políticas específico, sino que abarcan temas muy dispares.

Asimismo, si se considera el punto de vista diacrónico, se observan algunas tendencias relevantes. En primer lugar, el área de infraestructura y logística tiene una importancia singular en los primeros años de creación de consejos, pero vuelve a cobrar relevancia en el siglo XXI. El sector de derechos civiles, por su parte, cobra relevancia desde los años 90 (como se había

indicado, esto se da en el marco de la restauración democrática y la reforma constitucional de 1994, así como de las nuevas preocupaciones democráticas de las últimas dos décadas). Algo similar ocurre con el de administración. Los consejos orientados a los servicios públicos fueron creados principalmente en las décadas de 1980 y 1990, con las olas descentralizadoras, si bien hay excepciones. El área de producción se encuentra presente, desde los años setenta, sin grandes variaciones (Gráfico 7).

Gráfico 7. Sector de políticas públicas de los consejos federales por año



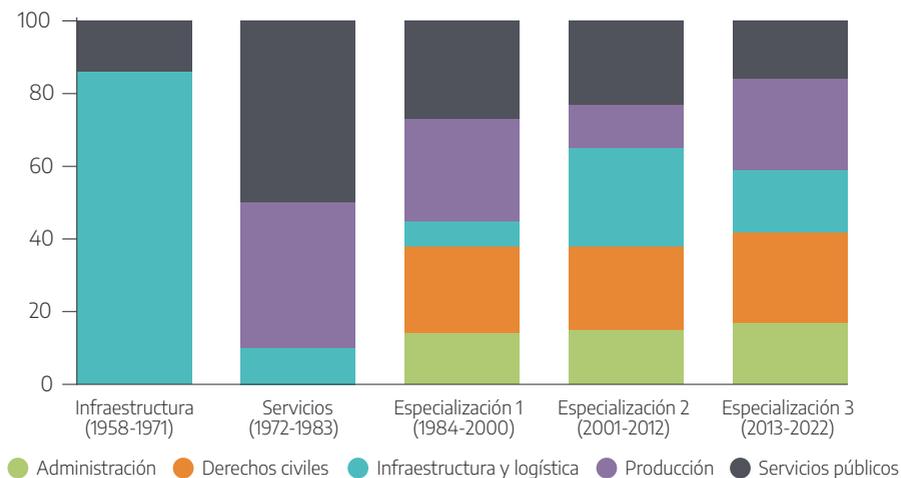
Fuente: elaboración propia

Si se consideran las etapas, se advierte que las primeras dos son muy distintas a las últimas tres. En la etapa de infraestructura, el sector asociado a esta temática (así como a la logística y el financiamiento) concentra el 86 % de los consejos, mientras que la de servicios públicos tiene el 14 % restante. En la de servicios, el peso del área de infraestructura se reduce

al 10 %, el de los servicios públicos crece un 50 %, y el 40 % restante es explicado por el sector de producción.

En las tres etapas de especialización, todos los sectores de política pública tienen porcentajes relativamente similares. El de administración se ubica en torno al 15 %; el de derechos civiles, alrededor del 24 %; los restantes tienen más variación. En el caso de Infraestructura y logística, en el primer período solo representa el 7 %, pero asciende al 27 % del segundo y al 17 % del tercero. El caso de producción es inverso: el valor máximo es de 28 %, en la primera etapa; luego se reduce al 12 % de la segunda, y vuelve a subir hasta el 25 % en la tercera. En el sector de servicios públicos se observa una tendencia decreciente: pasa del 28 % al 23 % y, finalmente, al 17 % en el último período (Gráfico 8).

Gráfico 8. Sector de políticas públicas de los consejos federales por etapa



Fuente: elaboración propia

Para dotar de mayor profundidad a este análisis, es posible realizar cruces entre las variables estudiadas. De este modo, se busca comprobar si existen relaciones entre ellas que expliquen su relevancia en la historia de los consejos federales.

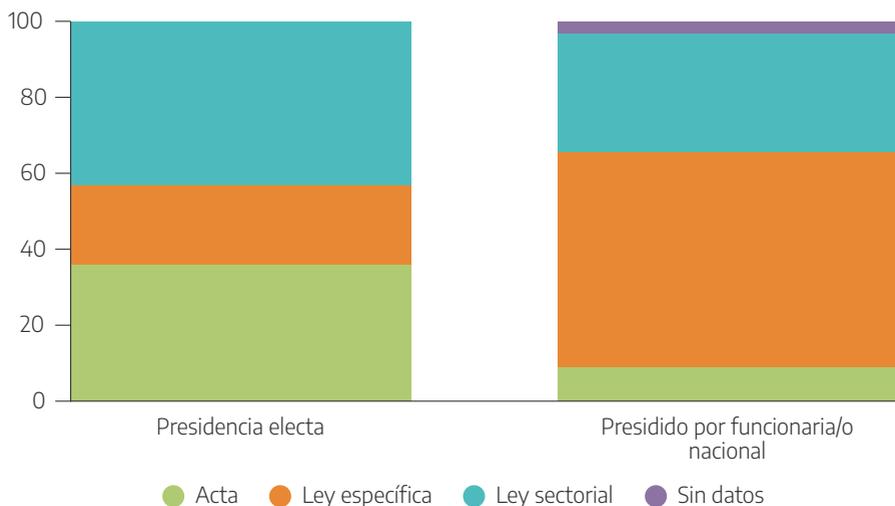
Es posible considerar, por ejemplo, la relación entre la normativa y el tipo de presidencia. Debido a que se trata de dos variables de tipo normativo, determinadas en gran medida por la reglamentación que instituyó el consejo, este cruce resulta particularmente relevante.

Al estudiar esta relación, se observa que el 56 % de los entes presididos por una/un representante del Estado nacional fueron creados por una ley específica, el 31 % por una ley sectorial y solo el 9 % por un acta. Esto se debe, probablemente, a que en los organismos creados por leyes prevalece

la iniciativa del Estado nacional, mientras que las actas son herramientas empleadas por las jurisdicciones subnacionales para acordar entre sí.

Sin embargo, sobre el total de consejos cuya presidencia es electa internamente, el 43 % fue creado por ley sectorial y solo el 36 % por acta (el 21 % restante corresponde a leyes específicas). Se advierte, entonces, una diferencia entre las leyes específicas y las sectoriales: estas últimas tienden a dotar a los consejos de mayor autonomía respecto del gobierno nacional, como en los casos de la Comisión Federal de Impuestos o el Consejo Federal de Minería (Gráfico 9).

Gráfico 9. Normativa de creación y tipo de presidencia de los consejos federales



Fuente: elaboración propia

La distribución de las normas de creación entre las distintas funciones es relativamente pareja: los consejos orientados al asesoramiento, la coordinación y la formulación de políticas fueron creados mayoritariamente por leyes específicas (en torno al 40 % en todos los casos) o sectoriales (alrededor del 37 %), y en menor medida por actas (en promedio, un 21 %). Sin embargo, el escenario es distinto en los organismos dedicados a la gestión: un 63 % fue instituido por leyes específicas. Es posible que, debido a que estas normativas tienden a describir en mayor detalle las tareas del consejo, sean empleadas para aquellos entes que deben dedicarse a gestionar una política particular, función que puede requerir mayor especificidad.

También es relativamente estable la distribución de las normas de creación entre los sectores de políticas públicas. Aproximadamente el 40 % de cada eje temático es representado por los consejos creados por leyes específicas. Las actas tienden a usarse para crear consejos dedicados a temas de administración, infraestructura y logística, y derechos civiles (un 30 %, un 28 % y un 25 %, respectivamente), y no a producción o servicios públicos (el 11 % y el 9 %). En consecuencia, es posible que el peso más reducido del área de producción se deba a que la promoción de sectores económicos específicos mediante consejos sea generalmente realizada por el Congreso Nacional, y lo mismo ocurre con la descentralización de servicios. Las leyes específicas se mantienen en torno al 32 % para todos los casos salvo el de producción, donde ascienden al 44 %, lo que es esperable, ya que se trata precisamente de consejos orientados a la promoción de sectores productivos particulares, lo que suele requerir este tipo de normativa. Se puede citar el caso del Consejo Federal Agropecuario o el del Consejo Federal Lechero.

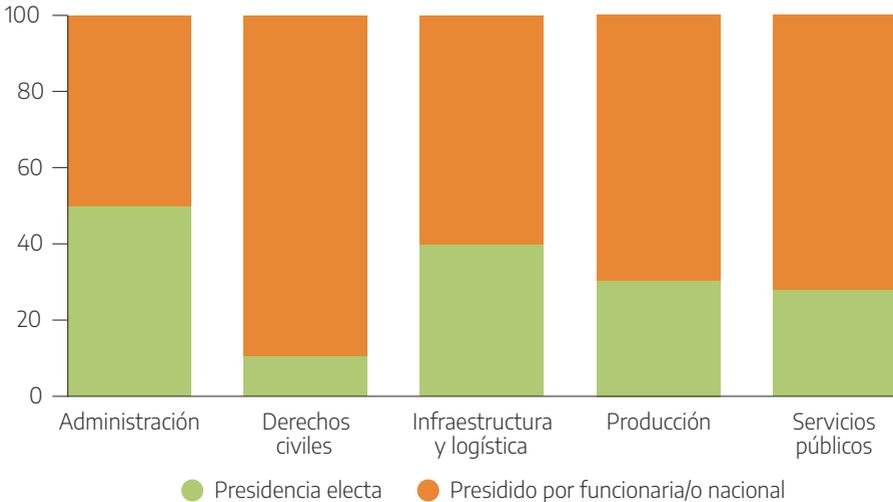
Respecto de la relación entre la presidencia y la función, se encuentran divergencias significativas. En los consejos orientados al asesoramiento y la formulación de políticas, se nota un peso preponderante de la presidencia ejercida por una/un funcionaria/o del Estado nacional (un 50 % y un 54 %, respectivamente). En cambio, entre los que se abocan a la gestión y el control de políticas, se destaca la presidencia electa internamente (38 %). Por el contrario, este tipo de conducción no corresponde a ninguno de los consejos que se ocupan de la coordinación. Es posible considerar dos factores explicativos al respecto. En primer lugar, puede ocurrir que se trate de organismos promovidos por el Estado nacional para garantizar el desarrollo federal armónico de una política determinada, pero verticalmente dirigida. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el porcentaje de consejos

orientados a la coordinación cuya forma de presidencia se desconoce puede estar dificultando el análisis.

Se encuentran algunas variaciones relevantes al considerar en paralelo el tipo de presidencia y el sector de políticas públicas. Entre los orientados a la administración gubernamental, las dos formas de presidencia tienen el mismo peso; en los que se abocan a la infraestructura y la logística, la conducción ejercida por funcionario nacional representa un 60 %; en los que se dedican a la producción y los que están vinculados a los servicios, este porcentaje asciende a poco más del 70 %. Es el caso, por ejemplo, del Consejo Federal de Educación y el Consejo Federal de Salud. En el caso de los derechos civiles, la presidencia electa representa solo el 10 %, excluyendo los consejos cuya forma de presidencia no se conoce.

Esta disparidad es significativa, ya que la forma de jefatura del organismo puede indicar algunas cuestiones sobre su autonomía del gobierno nacional y su organización interna. En efecto, se había sostenido previamente que los consejos federales asociados a temas de derechos civiles fueron impulsados mayoritariamente por el Ejecutivo nacional, lo que es compatible con la preponderancia que tiene la presidencia ejercida por funcionarios/os de este Estado en ellos. En sentido contrario, los vinculados a la administración gubernamental y a la infraestructura tienden a buscar la colaboración horizontal de las provincias, por lo cual es razonable que sus asambleas seleccionan a quien ejercerá la conducción del ente (Gráfico 10).

Gráfico 10. Sector de políticas públicas y tipo de presidencia de los consejos federales



Fuente: elaboración propia

En relación con el cruce entre sector de políticas públicas y función principal del organismo, también se advierten algunas tendencias relevantes. En el caso de los consejos que se dedican a cuestiones asociadas con la administración gubernamental, el 60 % cumple tareas de formulación de políticas; el 20 %, de asesoramiento, y no hay datos sobre la misión del porcentaje restante. Es el único caso en el que solo dos funciones contienen el total de organismos y en el que el desarrollo de políticas es mayoritario. Esta relación indica que es probable que los consejos orientados a temas de administración, como el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología o el Consejo Federal de Medio Ambiente, se ocupen principalmente de proponer medidas a partir de la colaboración entre niveles estatales.

Entre los organismos cuyo sector está vinculado a los derechos civiles, la distribución es relativamente más uniforme: el 31 % se ocupa de formular políticas; el 25 % cumple funciones de asesoramiento; el 19 %, de coordinación; el 13 %, de gestión; y el porcentaje restante sin datos. Si bien se observa un mayor peso de algunas funciones, resulta claro que este tipo de organismo está orientado a funciones muy diversas, que pueden variar por la temática específica de cada uno de ellos. Por ejemplo, el Consejo Federal de Políticas Públicas Antidiscriminatorias se ocupa mayoritariamente de formular políticas, mientras que el Consejo Federal de Salud Mental y Adicciones tiene la tarea de asesorar a los gobiernos en la materia que le corresponde.

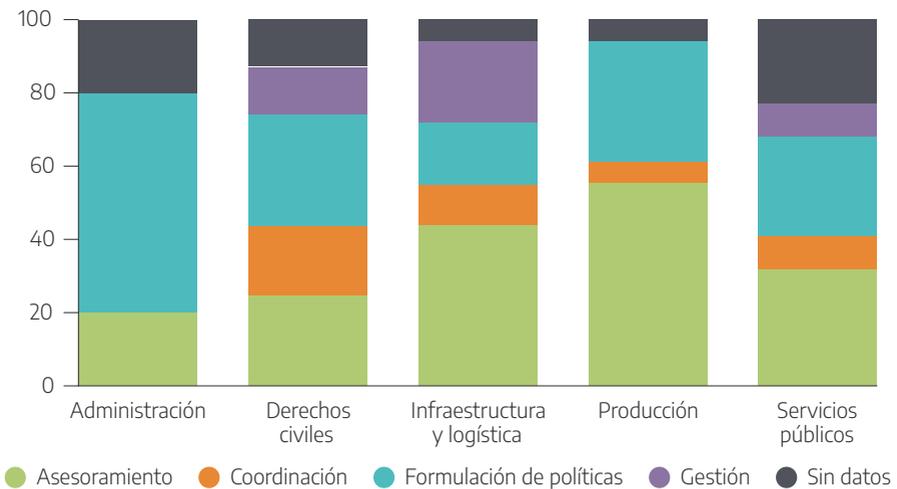
En el caso de los entes orientados a la infraestructura y la logística, hay una concentración en la función de asesoramiento que asciende al 44 %. Las categorías restantes tienen valores menores: un 22 % para gestión, un 17 % para formulación de políticas y un 11 % para coordinación. Se observa, en consecuencia, que los consejos que se ocupan de obras públicas, registros y de la obtención de financiamiento tienden a asesorar a los Estados y no a controlar el desarrollo de las medidas tomadas, que probablemente quede en manos de cada administración. Es el caso, por ejemplo, del Consejo Federal de Energía Eléctrica y de la Comisión Federal de Impuestos.

Una tendencia semejante se da entre los organismos que se ocupan de cuestiones asociadas a la producción. Entre ellos, la función de asesoramiento es mayoritaria: representa el 56 % del total. Un 33 % se ocupa de la formulación de políticas, y solo un 6 % de coordinación. Ninguno de estos entes se dedica a tareas de gestión. Se puede inferir que se trata de un escenario similar al de los consejos orientados a la infraestructura, si bien la formulación de políticas tiene en este caso un peso relativamente mayor. El Consejo Federal de Minería, por ejemplo, se

dedica al asesoramiento, mientras que el Consejo Federal Pesquero tiene como misión principal la formulación de políticas para el sector.

Por último, en el caso de los consejos que se ocupan de servicios públicos, hay una distribución algo pareja entre dos funciones: asesoramiento (32 %) y formulación de políticas (27 %); mientras que las dos restantes tienen un 9 % cada una. Como se advirtió, estas dos funciones tienden a agrupar la mayor cantidad de consejos, por lo que tiende a ser relevante ver cuál de ellas tiene mayor importancia: en este caso, son similares. Se pueden citar los casos del Consejo Federal de Seguridad Interior, orientado al asesoramiento, y del Consejo Federal de Educación, orientado a la formulación de políticas.

Gráfico 11. Sector de políticas públicas y función principal de los consejos federales



Fuente: elaboración propia

Si se considera la perspectiva inversa, se advierte que el 50 % de los organismos que realizan tareas de gestión corresponden al área de infraestructura, y la otra mitad se divide en partes iguales entre los que se ocupan de derechos civiles y de servicios públicos. Entre los que se ocupan de funciones de coordinación, el 38 % corresponde al sector de derechos civiles, y los restantes tienen porcentajes menores. De los que realizan asesoramiento, el 32 % corresponde a políticas productivas y el 26 % a infraestructura, mientras que las demás áreas tienen proporciones más reducidas. Finalmente, la función de formulación de políticas se encuentra distribuida de manera bastante homogénea, si bien el área de infraestructura tiene menor peso que las demás (se ubica en 12 %, y los otros sectores en torno al 20 %).

Por medio de estas variables, es posible comprender algunas tendencias generales de carácter organizacional sobre los consejos federales. Además de observar ciertas divergencias claras que determinan las distintas etapas, se encontraron relaciones entre algunas de las variables estudiadas: la normativa de creación y el tipo de presidencia, ya que los consejos conducidos por funcionarios/os del Ejecutivo nacional tienden a ser creados por leyes específicas; la forma de presidencia y la función, en la medida en que ningún ente orientado a la coordinación de políticas elige internamente a su presidencia; el sector de políticas públicas y la función, como se detalló previamente, entre otros.

Es posible advertir tres tipos ideales de consejos federales: concertador, asesor e integrador. En primer lugar, los consejos concertadores son aquellos creados mediante actas, que se orientan a cuestiones de infraestructura y a la protección de derechos sociales, tienen mayor posibilidad de elegir internamente a su presidencia y, lo que es particularmente relevante, de no incluir en su integración al Estado nacional. Es de destacar este último

aspecto, ya que implica que un consejo concertador se orienta a un tipo de vinculación de nivel horizontal, en lugar de enfocarse en los lazos multinivel que suelen caracterizar a los consejos federales. Ejemplos de este tipo son el Consejo Federal de Inversiones y el Consejo Federal de Cultura.

En segundo lugar, los consejos asesores son los conformados por leyes sectoriales que regulan áreas productivas o de servicios públicos, y cumplen funciones de asesoramiento o formulación de políticas. Puede citarse el caso del Consejo Federal Pesquero o el Consejo Federal de Educación.

En tercer lugar, los consejos integradores son creados por normativas específicas, sobre sectores de políticas ya reglamentados previamente, vinculados a servicios públicos o a temáticas de administración, que más comúnmente se ocupan de formular o coordinar políticas y suelen ser presididos por funcionarios/os del Estado nacional. Es el caso del Consejo Federal de Ciencia y Tecnología y del Consejo Federal de Salud. Estas son algunas de las tendencias generales halladas y no conforman tipos definidos; en otras palabras, hay consejos que se asemejan a algunos de estos tipos, si bien no tienen todas las características detalladas. La tabla 1 presenta una síntesis del marco de análisis propuesto.

Tabla 1. Tipos ideales de consejos federales

Tipo	Norma de creación	Principales áreas temáticas	Presidencia y participación del Estado nacional	Funciones	Ejemplos
Concertador	Acta	Infraestructura Protección de derechos civiles	Presidencia electa Participación variable del EN	Todas	Consejo Federal de Inversiones Consejo Federal de Cultura
Asesor	Ley sectorial	Áreas productivas o de servicios públicos	Variable	Asesoramiento Formulación de políticas	Consejo Federal Pesquero Consejo Federal de Educación
Integrador	Normativa específica	Servicios públicos Administración	Presidido por funcionaria/o del EN	Formulación de políticas Coordinación	Consejo Federal de Ciencia y Tecnología Consejo Federal de Salud

Fuente: elaboración propia

Conclusiones

Este artículo forma parte de una investigación sobre los consejos federales y su funcionamiento en el marco del federalismo argentino. Este proyecto empleó un abordaje sociohistórico y buscó establecer algunas clasificaciones y tendencias generales de estos organismos, que constituyen un rasgo distinto de la organización territorial de las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en la República Argentina.

En esta segunda parte de esta investigación, se complementó el enfoque histórico con un estudio de las principales variables que definen a este organismo, en particular sus rasgos institucionales y organizacionales. Para esto, se partió de un relevamiento de documentación, normativa y de otros tipos sobre estos organismos, así como de bibliografía secundaria.

A partir de estas fuentes, se identificaron cuatro elementos centrales que caracterizan a los consejos federales: normativa de creación, integrantes (que incluye el tipo de presidencia), funciones y tareas principales y el sector de políticas públicas al que se dirigen. A lo largo de este trabajo, se estudió la variación en el tiempo de estos factores y se hallaron relaciones significativas entre algunos de ellos.

Esto permite obtener un panorama general sobre los consejos federales, desde su ordenamiento organizacional interno y sus factores determinantes. Asimismo, hace posible comprender más plenamente las tendencias históricas analizadas en la primera parte de la investigación, a partir de la identificación del modo en que cada variable se distribuyó en el tiempo. De esta manera, al enfoque histórico ampliado propuesto en la primera parte, se añade una perspectiva analítica comparativa, que dota de mayor profundidad a este abordaje.

En consecuencia, esta investigación considera los consejos federales en el marco sociohistórico que condiciona e incide sobre su creación, y en el marco normativo y legal de las relaciones intergubernamentales desplegadas en el federalismo argentino. Sus características principales son definidas por diversos factores: las relaciones de poder entre los Estados, la dinámica socioeconómica que enfrenta el país y los condicionantes institucionales, entre otros. Pero, al mismo tiempo, los consejos influyen sobre las relaciones intergubernamentales, en la medida en que conforman ámbitos de diálogo, coordinación y eventual negociación.

A partir de los resultados del cruce de las distintas variables, se observaron algunas líneas generales que permiten trazar una tipología preliminar de los consejos federales. Como se ha comprobado, la literatura ha tendido a enfocarse en algunos consejos específicos (principalmente los de Educación y Salud, debido a las descentralizaciones administrativas desarrolladas en estos sectores en la década de 1990), pero resulta de interés extender este análisis hacia otras instituciones que pueden aportar claves sobre el funcionamiento de la coordinación territorial de la política pública.

En particular, sería relevante el desarrollo de investigaciones sobre consejos que se aboquen a distintos sectores de políticas públicas, que cumplan diferentes tipos de funciones o que posean integraciones diversas. Un abordaje comparativo aportaría resultados significativos que permitirían una comprensión más integral de estas instituciones y, en consecuencia, del federalismo argentino.

En el sentido opuesto, sería posible considerar los consejos en el marco más amplio del sector de políticas públicas al que se orientan. Futuras investigaciones podrían enfocarse en un área específica y estudiar los consejos como instituciones que se ocupan de ella. Esto permitiría observar

la interacción de cada organismo con otras jurisdicciones administrativas de distintos niveles.

En términos generales, son necesarios más estudios sobre esta institución atípica, que caracteriza el modo de organización federal del Estado argentino y las relaciones entre los niveles de gobierno. Los análisis de tipo cualitativo que delimiten el enfoque cronológicamente (o de otro modo) permitirán comprender algunas de las facetas de los consejos que las investigaciones cuantitativas, o las que buscan la comparación transversal, no pueden incluir.

Los consejos federales de la República Argentina son una institución excepcional que adopta formas muy diversas. Comprender las razones de estas divergencias y sus efectos políticos, normativos y administrativos es crucial para un entendimiento más preciso del modo en que las políticas públicas pueden desplegarse en un territorio que combina diferencias importantes de orden socioeconómico, político-institucional e incluso ambiental y geográfico. En la medida en que esto incide sobre las inequidades que padece el país y sobre las oportunidades disímiles de desarrollo regional, la importancia de la construcción de instituciones públicas eficaces y eficientes no puede ser subestimada. Por esta razón es preciso estudiar detalladamente los factores que influyen sobre ellas.

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>
- Bazán, V. (2013). El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. *Estudios Constitucionales*, 11(1), 37-88.
- Behrend, J. (2012). Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas. *Postdata*, 17(2). http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012012000200001
- Bereau, P. P. (2003). El Sistema Educativo Nacional, sus instituciones y la gobernabilidad. [Ponencia]. II Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Córdoba. https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2018/01/Bereau_Pablo.pdf
- 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>
- Consejo Federal de la Función Pública. (2010). *Directorio de consejos federales de la República Argentina*. (Informe).
- De Marco, M. A. (2012). El Consejo Federal de Inversiones. Juan Quilici, su primer presidente y los orígenes de las propuestas universitarias de integración regional y coordinación del desarrollo. *Épocas*, (5), 109-147. <https://p3.usal.edu.ar/index.php/epocas/article/viewFile/1142/1384>
- 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.
- Fassio, A. N. (2012). Participación en la formulación de políticas públicas. El caso del Consejo Federal de los Mayores. *Revista Electrónica Gestión de las Personas y Tecnología*, 5(15), 40-51. <https://www.redalyc.org/pdf/4778/477847111004.pdf>
- 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>
- Gervasoni, C. (2011). Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Desarrollo Económico*, 50(200), 579-610.
- Gibson, E. y Falleti, T. G. (2007). La unidad a palos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. *Postdata*, (17), 171-204. <https://www.redalyc.org/pdf/522/52235600007.pdf>
- 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
- 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.
- Mallo, E. y Palma H. (2008). *El Consejo Federal de Ciencia y Tecnología. Una estrategia de Articulación Nación-Provincias*. (Documento). Asociación de Administradores Gubernamentales.
- 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.
- Porto, A. (2003). *Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos*. (Documento de Federalismo Fiscal N.º 2). http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3520/Documento_completo.pdf?sequence=1
- 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
- Pronko, M. y Vior, S. (1999). Consejo Federal de Cultura y Educación. ¿Espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas? En Vior, S. (Dir.) *Estado y educación en las provincias*. Miño y Dávila.
- 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
- 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
- Rodrigáñez 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. (2023). Los Consejos Federales de la República Argentina. Parte 1. Abordaje sociohistórico. *Cuadernos del INAP*, 4 (117).

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>

Suárez Cao, J. (2011). ¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina. *Revista SAAP*, 5(2), 305-321. <http://www.scielo.org.ar/pdf/rsaap/v5n2/v5n2a03.pdf>

Leyes y decretos

Ley 22.373 de 1981. Ley de Creación del Consejo Federal de Salud. 13 de enero de 1981.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/resaltaranexos/195000-199999/195911/norma.htm>

Ley 24.224 de 1993. Ley de Reordenamiento Minero. 8 de julio de 1993. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/623/norma.htm>

Ley 25.917 de 2004. Ley de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. 24 de agosto de 2004.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97698/texact.htm>

Ley 25.997 de 2005. Ley Nacional de Turismo. 7 de enero de 2005. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?resaltar=true&id=102724>

Ley 26.206 de 2006. Ley de Educación Nacional. 28 de diciembre de 2006. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?resaltar=true&id=123542>

Ley 26.227 de 2007. Ley de Creación del Consejo Federal de la Juventud. 26 de abril de 2007.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=127525>

Resolución 307/2020. Ministerio de Transporte. Creación del Consejo Federal Hidrovía.

21 de diciembre de 2020. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?jsessionid=CBB5843FF69045D0E870ACF9BEA16377?id=345466>

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 4 - N.º 118 - 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