

## VERSION PRELIMINAR

### Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión\*

**Valeria Serafinoff**  
CEDES- Centro de Estudios  
de Estado y Sociedad  
[vserafinoff@cedes.org](mailto:vserafinoff@cedes.org)

#### Abstract

El retorno a la democracia y las reformas de la década del '90 incrementaron el margen de influencia de las provincias y multiplicaron sus responsabilidades. No obstante, la precaria situación financiera y la débil capacidad institucional de la mayoría de estas confluyeron con las fuertes prerrogativas que mantuvo el Poder Ejecutivo Nacional. En ese contexto, atravesado por distintas instancias y nuevas reglas de interacción, ha proliferado la conformación de Consejos Federales en casi todas las áreas de gestión. El objetivo de este trabajo es explorar el rol de los Consejos Federales, analizando su capacidad para formular, asesorar y coordinar políticas públicas en áreas que fueron previamente definidas como estratégicas por el gobierno nacional en acuerdo con los gobiernos provinciales. El paper se concentra en analizar comparativamente las formas que adopta la participación en estos espacios de deliberación y articulación estratégica de políticas, conformados por los más altos funcionarios (generalmente, Ministros y/o Secretarios) vinculados con el área en cuestión, en el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

#### Introducción

En la pasada década se produjo, en Argentina, una reconfiguración de las relaciones entre los actores del sistema político argentino; la vinculación entre las instituciones y actores del estado nacional, los estados provinciales y municipales, así como del contexto internacional (otros estados, organismos internacionales y empresas transnacionales), los actores del mercado y la sociedad civil se han visto afectadas y las reglas de juego que rigen estas relaciones fueron modificadas (Oszlak, 1997). Ese contexto reconfigurado ha desencadenado fuerzas centrífugas de poder, que derivaron en la transferencia de autoridad y recursos hacia los gobiernos subnacionales (Snider, 2001)<sup>1</sup>. Asimismo, se han abierto nuevos espacios para las transacciones y toma de decisiones, arenas

---

\* El presente trabajo se ha desarrollado para la presentación en el Congreso LASA (Latin American Studies Association) a realizarse en Montreal, Canadá en el mes de Septiembre de 2007. Esta es una primera versión preliminar del trabajo y aún se encuentra sujeta a revisión. En caso de interés, se solicita comunicarse con la autora a fin de obtener una versión actualizada.

<sup>1</sup> Con respecto a estas cuestiones, las macro- preguntas están asociadas con ¿De qué forma se reestructuraron las interacciones entre el estado nacional y los estados provinciales (si es que lo hicieron) para cumplir con las nuevas funciones que les fueron asignadas a las provincias a través de la descentralización?, ¿Qué factores pueden explicar las dificultades para generar mecanismos de coordinación efectiva de políticas públicas?, Algunas cuestiones asociadas con la revisión de la problemática se asocian con las siguientes preguntas: ¿Qué le corresponde hacer a quién?, ¿Cómo llegar a acuerdos?, ¿Cómo el Estado nacional interviene en relación con las provincias?, ¿Cómo se implementan políticas públicas en las zonas grises? y ¿Qué factores permiten a las provincias incrementar su capacidad de acción/ decisión?.

ampliadas de decisión y de coordinación para la implementación de las políticas públicas. Así, el nuevo escenario presentó renovados desafíos para la gobernabilidad, desafíos que se asocian tanto con la distribución de recursos (no sólo económicos sino también políticos y simbólicos) como con una nueva división del trabajo.

En un sentido más amplio interesa analizar la relación entre las reformas neoliberales y la política de los estados provinciales en un contexto caracterizado por fuertes asimetrías regionales, la baja calidad e inestabilidad de las instituciones y la extensión de las prácticas prebendarias. Cuestiones que, en este trabajo, se consideran relevantes, principalmente, en términos de la posibilidad de estructurar relaciones e intercambios que garanticen la capacidad de implementar políticas públicas.

La crisis política, social y económica que tuvo su mayor punto de expresión en los sucesos ocurridos en diciembre de 2001 dejó en evidencia el rol preponderante de los gobernadores para garantizar la estabilidad democrática y la capacidad gubernamental para la formulación y posterior implementación de políticas públicas<sup>2</sup>.

A pesar de la especial relevancia que, en el contexto de la descentralización, ha adquirido la cuestión de la coordinación entre distintas instancias gubernamentales, en los estados federales –como el argentino– la existencia misma de múltiples y solapadas instancias de decisión reviste una particular complejidad, caracterizada por la dimensión de los problemas de coordinación y cooperación gubernamental. Los Consejos Federales caracterizados, en principio, como instancias formalizadas para la coordinación de políticas públicas entre representantes de nivel nacional y de las provincias son creados con la intención de reducir el impacto de dichos problemas.

Los primeros Consejos Federales han sido creados, en Argentina, a fines de la década del '50<sup>3</sup>, si bien estos primeros Consejos tienen poco menos de cinco décadas de existencia y se han multiplicado en los últimos años, es muy poco lo que sabemos acerca de ellos<sup>4</sup>. Así, el presente trabajo tiene por objetivo explorar el rol de los Consejos Federales argentinos en dos sentidos principalmente: primero, como exponentes de la relación que el ejecutivo nacional establece con los ejecutivos provinciales y, en segundo,

---

<sup>2</sup> Durante el gobierno de la Alianza se encontraban, en los periódicos argentinos, diarias referencias a las reuniones entre gobernadores y entre estos y los miembros del gabinete nacional para definir líneas de acción. Por ese período, el Consejo Federal de Inversiones (CFI) pasó a ser un espacio central en la arena política y el Senado la caja de resonancia de los conflictos existentes. Sin embargo, direccionar el análisis de los vínculos entre las instituciones del federalismo argentino a la luz de esta observación empírica puede llevar a inferencias equivocadas pues si extendemos el período de análisis de estas observaciones generales vemos que las tensiones entre el poder nacional y los gobiernos sub-nacionales siempre estuvieron presentes. Así, durante el menemismo se observa la frecuente recurrencia del gobierno nacional a la distribución de recursos materiales entre las provincias para lograr apoyos y, en la actualidad, el Kirchnerismo vuelve a demostrar la necesidad de contar con recursos económicos “para repartir” como garantía de gobernabilidad, aún cuando la mayor parte de los gobernadores e intendentes responden al mismo partido político.

<sup>3</sup> Los primeros Consejos Federales sobre los cuales se ha podido rastrear información datan de 1958 (gobierno de Aramburu). Sin embargo, en las actas constitutivas de estos organismos y los considerandos normativos no se encontró referencia alguna a antecedentes organizativos, pero tampoco referencias discursivas que permitan considerar al Consejo Vial Federal y el Consejo Federal de Catastro como innovaciones institucionales.

<sup>4</sup> Se han rastreado unos pocos trabajos que aborden el estudio de los mismos: Palanza, 2002, aborda el análisis de los mismos en términos más generales y se concentra en los Consejos asociados con políticas de desarrollo social. Sobre los Consejos Federales en algunas áreas de políticas: Faletti, 2001 (educación); Potenza, 2002 y 2004 (salud y educación); Ricchieri; Tobar, 2003 (salud); Repetto; Nejamkis, 2005 (salud, educación, industria). Además en Palanza y Potenza se cita un trabajo centrado en los Consejos Federales de Salud y Educación: Acuña; Repetto, 2001.

en términos de los efectos que la existencia de estos organismos tienen sobre la interacción entre distintos niveles de gobierno para la elaboración de políticas públicas.

En la próxima sección se presentan algunas consideraciones teóricas que enmarcan el presente análisis, para ellos se aborda la revisión de trabajos sobre federalismo observando el desacuerdo básico en la definición sobre la extensión del concepto y por su carácter eminentemente teórico. También se realiza una breve revisión sobre del proceso de descentralización, observándose la proliferación de trabajos sobre este tema en los últimos años, los cuales se destacan por su enfoque en sus características teóricas y efectos en relación con alguna política en particular (v.g. educación o salud). Por último, es posible encontrar gran cantidad de trabajos que se concentran en el aspecto fiscal y la distribución de recursos materiales o las reformas neoliberales. Sin embargo, se observa un vacío de trabajos académicos que se concentren en analizar, en términos más amplios, la relación entre el intergubernamentales e interprovinciales, así como las transformaciones en esta relación a partir de las reformas implementadas en la década del '90. Luego, se aborda el caso argentino a través de una breve revisión de las características del sistema político en cuestión. En la cuarta sección, se aborda el estudio específico de los Consejos Federales en Argentina. Para ello, se toman en consideración dimensiones estructurales, funcionales y de dinámica que permiten elaborar conclusiones sobre los déficit de capacidad institucional del estado para la coordinación de políticas públicas en áreas específicas.

### **Algunas consideraciones teóricas que enmarcan el presente análisis**

Tal como se señaló en la introducción, los problemas de coordinación de políticas públicas si bien se hacen más evidentes con los procesos de descentralización están siempre vigentes en los sistemas políticos federales. La definición misma del federalismo hace referencia a las complejidades surgidas en estos sistemas ya que refieren a la participación de dos o más niveles de gobierno o comunidades políticas en un mismo espacio político. La definición sugiere, entonces, la necesidad de definir ciertos acuerdos básicos iniciales y la combinación de reglas comunes (Watts, 1999; Karmis y Norman, 2005)

Para Karmis y Norman (2005) los acuerdos necesarios se asocian con la definición de algunos aspectos tales como: a) la división de poderes; b) la representación en las instituciones centrales; c) la integración de mercados y el sistema legal y d) la posibilidad de que los gobiernos subnacionales puedan vetar modificaciones constitucionales<sup>5</sup>. Para Elazar (1987) el federalismo efectivamente se basa en alguna clase de marco constitucional, pero en su trabajo hace foco en la noción de la multiplicación de centros de poder<sup>6</sup>. Esta noción se refiere a la existencia de distintas arenas con diferentes propósitos y a una matriz de decisión conformada a través de las jerarquías formales de autoridad y las líneas formales e informales de comunicación que las atraviesan<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Otros autores como Livingston (1952) señalan que el federalismo está más asociado con la forma en que se emplean las instituciones que con los arreglos institucionales en sí mismos.

<sup>6</sup> Para este autor el éxito del federalismo se asocia con el grado en que los sistemas políticos se encuentran permeados por el espíritu del federalismo tal como se manifiestan en los acuerdos. Entonces, la necesidad de articulación varía en función de la variación en la intensidad de las diversidades sociales, variaciones provocadas por los cambios constantes que se producen en la sociedad, a partir de la interacción entre distintas fuerzas dinámicas.

<sup>7</sup> En el mismo sentido, Filippov et. al. (2003) se refiere a la tensión inherente que resulta como manifestación crítica del acuerdo alcanzado en todo estado federal, por la institucionalización y alineamiento de intereses.

Algunos autores (Livingston, 1952; Riker, 1964, 1975) hacen hincapié en la división de poderes (federal/nacional y regional; nivel nacional y subnacional; central y comitente) y los necesarios niveles de autonomía que garantizan la capacidad de decisión de cada instancia gubernamental sobre la que se define su esfera de acción y en la cual tienen capacidad de tomar decisiones finales. Para estos autores, cada nivel tiene sus propias funciones y el vínculo que establecen, los distintos gobiernos en sistemas federales, es el de una relación de autonomía<sup>8</sup>.

Otros trabajos hacen un mayor hincapié en la cooperación entre los distintos niveles de gobierno, aún cuando no desconocen como elemento definitorio del federalismo la noción de división de poderes y autonomía de esferas para cada uno de los niveles gubernamentales. En este sentido, Dahl (1986) sostiene que el federalismo implica que ningún cuerpo de ciudadanos puede, por sí sólo, ejercer el control final sobre la agenda. En tanto, Birch<sup>9</sup> refuerza la noción de que en sistemas federales cada una de las autoridades coordina con las otras en su propia esfera y cada una de las autoridades actúa directamente a través de sus agencias. Para Eleazar (1987) la noción de cooperación es aún más relevante en el federalismo pues dicho sistema involucra el compromiso de asociación y activa cooperación de parte de los individuos y las instituciones que también logran, a través del mismo, proteger su propia integridad. No obstante, resulta claro que las acciones cooperativas varían según el tiempo y la cuestión de que se trate<sup>10</sup>.

En términos generales es posible partir de la definición de Wheare (1964) para quien el principio federal se define como un método que permite, a través de la división de poderes, que los gobiernos nacional y regional tengan cada uno una esfera, coordinada e independiente. Para el autor, el "federalismo es predominantemente una división de poderes entre autoridades generales y regionales, cada una de las cuales, en su propia esfera, se coordina con las otras aún siendo independiente de estas"<sup>11</sup>.

Entre los aspectos positivos de un sistema federal, pueden identificarse, en términos generales, que se trata de un sistema flexible y adaptable (Eleazar, 1987) que otorga a una comunidad autónoma lo mejor de dos mundos ya que tiene la ventaja de ser una unidad política relativamente pequeña y homogénea, mientras puede verse beneficiada por ser parte de una unidad mayor y más fuerte (Karmis y Norman, 2005). Entre los problemas asociados con este sistema sobresalen que, por la multiplicidad de actores institucionalizados, puede producirse una duplicación de funciones y atribuciones que

---

<sup>8</sup> Riker; Schaps (1987: 73) sostienen que "a fin de mantener la integridad de los estados constitutivos en un sistema federal, dichos estados deberían disputar, a veces exitosamente, con el gobierno central". "En sistemas federales que operen efectivamente debemos esperar una cierta cantidad de conflictos (bickering) intergubernamentales". Para los autores, la esencia del federalismo está en la continuidad de dichos conflictos, aunque la intensidad de los mismos varía de acuerdo a la medida en que es moderado por *partisan unity* entre niveles de gobierno. A partir de la mencionada variación establecen el *Disharmony Index*.

<sup>9</sup> Citado en Burguess, 2006

<sup>10</sup> Otro aspecto a tomar en consideración al momento de analizar sistemas políticos federales, aunque ocupará un lugar secundario en el presente trabajo, se asocia con la naturaleza federal de la sociedad (Livingston, 1952).

<sup>11</sup> Elazar (1987) señala una serie de ambigüedades básicas que pueden ser identificadas en conexión con el federalismo como un concepto teórico y operativo: a) hay una gran variedad de arreglos políticos para los cuales el término estaría bien aplicado; b) se asocia directamente con el logro y el mantenimiento tanto de una unidad como la diversidad; c) involucra tanto la estructura como al proceso de gobierno; d) se trata de un fenómeno político pero también un fenómeno socio-cultural; e) involucra tanto fines como medios; f) es buscado tanto con fines limitados como comprensivos.

generan confusión y zonas grises de decisión; asimismo, el sistema federal aumenta la incertidumbre y genera problemas de coordinación; mientras que las distintas regulaciones que se entrecruzan no sólo incrementan la complejidad del sistema sino que también crean potenciales inequidades entre servicios y políticas de los distintos gobiernos subnacionales.

En definitiva, el federalismo se estructura como un marco a partir del cual se establecen las relaciones entre actores. El aspecto estructural del mismo está presente pero, por momentos, los procesos federales tienden a tener mayor relevancia que en otros (v.g. con la descentralización y la transferencia de hospitales y escuelas a las provincias la estructura federal se vio activada en la medida en que los procesos federales se vieron incrementados)<sup>12</sup>. En países federales, se considera a la descentralización como un proceso que activa las características estructurales del federalismo. Siguiendo a Jordana (2001) se define a la descentralización como una transformación político-institucional y de la dinámica de incentivos de las relaciones intergubernamentales. En tal sentido, se establece como un proceso de reforma que caracteriza las relaciones intergubernamentales en algún punto en el continuo entre una absoluta autonomía del gobierno central con respecto a los niveles subnacionales de gobierno y una completa autonomía de los gobiernos subnacionales con respecto a la autoridad central.

Asimismo, se considera, al igual que Gibson (2004), que existe un efecto interactivo entre las características endógenas de las instituciones del federalismo y las características propias del sistema político, así como también coincidimos con Gibson (2004) y Stepan (2004), en contraposición con Riker (1964) en que el federalismo tiene un impacto en las políticas públicas definidas e implementadas. ¿Por qué consideramos que el federalismo y el proceso de descentralización tienen impacto sobre las políticas públicas?: a) por la autonomía política de las unidades subnacionales; b) por la existencia de instituciones donde se representan los intereses provinciales; c) por la existencia de procesos electorales para elegir autoridades provinciales; d) por la configuración de diferentes intereses regionales y de alianzas y oposiciones entre actores en función de esos intereses (tanto a nivel nacional como interprovincial); e) por la existencia de asimetrías regionales; f) por la ausencia de un sistema de partidos estructurado.

El tejido de relaciones entre distintos niveles de gobierno es analizado por Jordana (2001) como una canasta de reglas, incentivos y mecanismos de control. Para el autor esta canasta tiene una fuerte incidencia en el funcionamiento de la vida política subnacional, y pueden facilitar finalmente mejoras en los ajustes de las políticas públicas locales (también podría darse el efecto contrario). En términos de las relaciones entre distintos niveles de gobierno, se parte de la consideración que realiza Jordana (2001)<sup>13</sup>, también retomadas por Repetto y Nejamkis, (2005) quien señalan tres tipos de relaciones intergubernamentales:

a) **Monopolio Institucional**, se refiere a aquellas políticas que el Estado central mantiene en exclusividad para sus órganos y departamentos.

b) **Monopolio Institucional Distribuido**, se refiere a aquellas responsabilidades que han sido transferidas completamente a órganos de

---

<sup>12</sup> Los partidos políticos se constituyen como agentes centrales del federalismo como proceso ya que pueden armonizar las políticas entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales (Riker; Schaps, 1987).

<sup>13</sup> Siguiendo a Cohen y Peterson (1997).

gobierno subnacional en el territorio mediante alguna de las fórmulas de descentralización.

c) **Pluralismo institucional**, “aparece cuando en un proceso de descentralización, las responsabilidades sobre determinadas tareas son compartidas por más de una institución u organización, que pueden pertenecer a niveles de gobierno o ámbitos territoriales distintos, participando incluso organizaciones públicas no estatales o el sector privado. Las situaciones de pluralismo institucional tienden a producir una compleja estructura de interdependencias entre los actores implicados en cada política pública, apareciendo por tanto unas relaciones intergubernamentales más intensas” (Repetto y Nejamkis, 2005: 7).

Dado que en el presente estudio nos concentraremos en situaciones de Pluralismo Institucional, es posible categorizar los tipos de relaciones intergubernamentales siguiendo a Wright (1997) quien sostiene que dichas interacciones pueden ser: a) relaciones de conflicto, b) relaciones de cooperación; c) relaciones de creatividad; d) relaciones de competitividad; e) relaciones de cálculo o f) relaciones de contracción. En este punto, los organismos estudiados nos llevan a analizar fundamentalmente las relaciones de cooperación, pero también nos permite analizar la forma en que en espacios formalizados de cooperación pueden surgir relaciones de competitividad, y hasta conflicto, así como también genera la posibilidad de analizar la forma en que se expresan las relaciones de conflicto en espacios formalizados para la coordinación y cooperación.

La coordinación entre actores, es relevante en la medida en que permite aprovechar las sinergias para ganar márgenes de autonomía, mejorar la eficiencia de las decisiones individuales y contribuir a un mejor entendimiento, así como también a incrementar la capacidad estatal en el proceso de las políticas públicas. A la vez que se trata de una acción compleja, pues presupone la existencia de actores autónomos que deben ser protegidos en este aspecto en el mismo acto de coordinar (paradoja de coordinación) (Ghymers, 2005<sup>14</sup>).

“si las políticas no son el resultado de un consenso entre los actores involucrados, si no hay acuerdo sobre el “qué” y el “cómo”, sin un convencimiento sobre los beneficios esperados, sin sinergias o incentivos y castigos a la ejecución, las políticas corren el gran riesgo de quedarse en iniciativas” (Ramirez y Peñaloza, 2006: 2)

Entre las condiciones para la consecución de buenos niveles de coordinación es posible mencionar: a) el dialogo entre actores y la interacción permanente entre los mismos; b) un clima de confianza; c) la planificación de instancias específicas para tal fin<sup>15</sup>; d) la estabilidad de los gobiernos; e) la permanencia de los funcionarios en sus cargos que, al igual que el ítem anterior, se orienta a generar en los actores la percepción de horizontes relativamente largos; f) el afianzamiento técnico de los programas y políticas; g) la historia de prácticas horizontales efectivas (Jordana, 2001; Peters, 2002; Ramirez y Peñaloza, 2006; Stein, 2006)

Los Consejos Federales no son los únicos, y probablemente tampoco los más relevantes, espacios para la canalización de acciones de coordinación y articulación de relaciones

---

<sup>14</sup>Citado en Ramirez y Peñaloza, 2006

<sup>15</sup> Ramirez y Peñaloza (2006) señalan que “la coordinación es una acción, un mecanismo o un propósito que se construye, se planea y se define y que no puede ser dejada al azar”.

intergubernamentales. En los estados federales conviven instituciones formales orientadas al cumplimiento de esta misión (v.g. legislaturas bicamerales) con prácticas informales (v.g. redes por afinidad interpersonal entre políticos o técnicos; relaciones entre partidos políticos y entre facciones al interior de un mismo partido). Sin embargo, son los Consejos Federales las únicas instituciones creadas formalmente con el objeto de articular decisiones en áreas específicas de políticas públicas y, por lo tanto, se constituyen en un aspecto central del proceso de formulación de políticas públicas en un sistema político federal. Potenza (2004: 3) sostiene además, que los Consejos “se presentan como ‘enclaves’ dentro del sistema político y la administración pública, donde pueden introducirse cambios en el corto y mediano plazo de forma de mejorar sustancialmente la provisión de políticas”.

A pesar del interés que pueden despertar los Consejos Federales y la posibilidad que generan, en términos de la observación directa y concreta de la interacción entre ejecutivos de distintos niveles gubernamentales. La definición de los Consejos Federales como unidad de observación a través de la cual estudiar la relación entre el Estado Nacional y los estados provinciales tiene dos inconvenientes centrales: 1) la ausencia de un marco normativo que enmarque la actuación de estas instituciones de coordinación. En el relevamiento realizado se han identificado 32 Consejos Federales –algunos de los cuales han sido reemplazados por otros o no se encuentran en funcionamiento-. Sin embargo, al explorar en cuestiones tales como los mecanismos de creación, su composición y funciones se observa una fuerte heterogeneidad, la cual se encuentra estrechamente asociada con la inexistencia de un marco normativo que organice, en términos más generales, su funcionamiento; 2) la dificultad para acceder a información sobre la actuación de dichos organismos. No existe una base donde se identifiquen los Consejos Federales que funcionan en Argentina<sup>16</sup>, ni tampoco las experiencias históricas existentes. Identificados los casos existentes nos enfrentamos con un segundo problema que es la ausencia de registros sobre las actividades institucionales. Sólo en algunos casos, en los últimos años se ha intentado llevar un registro detallado de las actividades realizadas (v.g. reuniones convocadas, resoluciones, dictámenes y otras definiciones adoptadas)<sup>17</sup>.

### **La relación entre el Estado nacional y los estados provinciales: antecedentes históricos de la relación**

En Argentina, las relaciones entre el gobierno nacional y las provincias han sufrido múltiples transformaciones a través de los años. De manera que las reformas orientadas a la descentralización, que se llevaron adelante en la última década, y las tensiones que se produjeron con posterioridad a estas, se encuentran directamente vinculadas con el legado dual de las instituciones políticas centralizadas, heredadas de la conquista española, y las fuertes identidades e intereses regionales vinculados con la debilidad del estado post- colonial (Selee, 2004).

---

<sup>16</sup> El único sitio del gobierno argentino donde se presenta un listado de Consejos Federales es la página del Consejo Federal de la Función Pública (en la web de Subsecretaría de la Gestión Pública). Sin embargo, dicho listado contiene links a sólo 16 Consejos Federales, entre los que se consideran 2 casos que si bien son identificados con la denominación tienen una naturaleza diferente (Consejo Federal del Notariado y Consejo Federal de Decanos de Ingeniería).

<sup>17</sup> Por tal motivo, en la mayoría de los casos se tuvo que apelar a la memoria institucional de las personas que componen los Consejos Federales o de los funcionarios que han interactuado con estos para relevar información sobre los antecedentes institucionales y dinámica de funcionamiento.

Respecto de la información más formal, en algunos casos no se pudo acceder a ella y por ello, para algunas variables, se ha trabajado con un universo de casos reducido.

Siguiendo a Faletti (2004) y Gibson y Faletti (2004) es posible establecer como clasificación inicial que la evolución del federalismo y la relación entre las provincias argentinas y el Estado nacional se caracteriza a partir de cuatro etapas:

- Primera etapa, se inicia con la guerra de la independencia y se extiende hasta la aprobación de la Constitución Nacional en 1853, se caracteriza porque provincias retienen gran autonomía y poder sobre sus territorios. Si bien existieron conflictos, ninguna provincia logró imponerse a las restantes y se mantuvo un fuerte aislacionismo. No obstante, hacia mediados de siglo ya se cristalizaba la preeminencia económica de Buenos Aires.
- Segunda etapa, se inicia en 1863 y se extiende hacia 1869, marcando la transición de un régimen confederado de provincias a un sistema federal cuyo centro de poder se encontraba en Paraná, Entre Ríos. En este período se observa la creciente interacción entre las provincias.
- Tercera etapa, hacia 1860 se inicia este nuevo período que se extiende hasta 1880, en este período se consolida el poder central de Buenos Aires y se establecen los acuerdos que sostienen a la Constitución aprobada.
- Cuarta etapa, iniciada en 1880 se caracteriza porque la autoridad aparece como compartida y existe una dependencia mutua entre el presidente y los gobernadores. Hasta la reforma constitucional de 1994, las provincias ejercen su poder sobre el nivel central a través de la formación del colegio electoral para la elección presidencial mientras que la intervención federal se constituye como un instrumento del poder central.

Esta caracterización general de las relaciones entre las provincias y el estado nacional sirve para definir los antecedentes generales al contexto en el cual se desarrollan los tipos particulares de relaciones que nos interesa abordar en este estudio.

El sistema federal argentino se constituyó, siguiendo a Riker (1975), como un federalismo centralizado, caracterizado inicialmente como más cercano al extremo *completamente centralizado*, en términos de que la gran mayoría de las decisiones políticas significantes fueron tomadas por el gobierno central, perdiendo cierto sentido la noción de derechos estatales y provinciales. En tal sentido, el ejecutivo nacional ha dominado la agenda nacional (predominando no sólo en su relación con los ejecutivos provinciales sino también en su relación con el poder legislativo). Para Palanza (2002) esto se asocia con el espíritu del diseño institucional de las federaciones donde los actores nacionales, en vez de constituirse en coordinadores y/o conciliadores de las diferencias, intervienen en el espíritu de "actores autónomos", constituyéndose en un actor más en las disputas entre jurisdicciones. La existencia de zonas grises en la delimitación de atribuciones entre las jurisdicciones sería, en tal sentido, causante de inconvenientes para el federalismo.

Con el retorno de la democracia, las provincias recobraron autoridad e incrementaron su margen de influencia a través de negociaciones iterativas con el Ejecutivo Nacional (Willis, Garman and Haggard, 1999, en Selee, 2004: 10). La crisis fiscal generó las condiciones ideales para que el gobierno central transfiera la mayor cantidad de responsabilidades y recursos a las provincias, cumpliendo su meta de reducir el presupuesto federal pero dejando a las provincias en una precaria situación financiera (Selee, 2004). Esta transferencia de responsabilidades y recursos a las provincias no recortó, en el período de



gobierno menemista, el poder del gobierno central. Sin embargo, el tipo de federalismo se corrió del extremo completamente centralizado para pasar a ser más *parcialmente centralizado*, en función de que algunas de las decisiones políticas significativas pasaron a ser responsabilidad primaria de los gobiernos subnacionales y adquirieron sentido las nociones de derechos estatales y provinciales.

La descentralización modificó las relaciones entre el estado nacional y los estados provinciales en la medida en que se vieron transformadas los roles desempeñados por estos y se incrementó el protagonismo de las provincias porque: a) se le transfirieron responsabilidades como proveedoras de servicios y bienes públicos; b) por la creciente necesidad de las autoridades nacionales de contar con el consentimiento de los líderes provinciales para la sanción de acuerdos relevantes; y c) por el poder que ostentan las provincias en las instancias representativas nacionales, particularmente en el Poder Legislativo y en el marco de una profunda transformación de partidos políticos y su representatividad nacional (Repetto; Nejam kis, 2005).

No obstante, durante la década del '90 aún cuando los gobernadores fueron ganando crecientes cuotas de poder, las transferencias discrecionales y "los favores políticos a aliados y miembros leales del PJ" (Faletti, 2004: 79) aparecen como muestras de la capacidad del Ejecutivo Nacional para mantener fuertes prerrogativas y la capacidad del presidente para controlar a los gobernadores. No obstante, esta relación de fuerzas se vio transformada con el triunfo de la Alianza a nivel nacional. A diferencia del gobierno anterior, en este período el color político del líder nacional no se correspondía con el de los gobernadores de la mayoría de las provincias y el Senado ya no se reportaba como un espacio con mayoría del partido presidencial. La capacidad de negociación de las provincias y los inconvenientes para definir el alcance de los pactos federales, especialmente en términos de la distribución de fondos fiscales indican un rebalanceo de poder hacia los gobernadores.

La matriz estado- céntrica que predominó gran parte del siglo XX se produjo como contraparte de las influencias centrifugas de las elites regionales, las cuales se hicieron más evidentes con la crisis de esa matriz y las políticas orientadas al mercado. Por su parte, también llama la atención que los conflictos y tensiones se dirimieron, en gran parte, fuera del espacio institucional considerado como arena de expresión del conflicto (el Senado)<sup>18</sup> y en cambio las relaciones entre los ejecutivos (nacional y provinciales) ocuparon un espacio central. Como resultado de una manera de dirimir los conflictos más intensos fuera del Senado, se observa la vaguedad de la normativa marco adoptada para la implementación de programas de políticas como forma se asegura el consenso legislativo<sup>19</sup>. No obstante, dada la multiplicidad de actores involucrados en la implementación de las políticas públicas esta vaguedad terminó multiplicando las arenas donde se dirimen los conflictos por la interpretación de las leyes (muchas veces contradictorias entre sí) y la definición de responsabilidades entre las partes, así como también retrasó los tiempos de implementación de políticas.

---

<sup>18</sup> En términos de Stepan (2004) Argentina junto a Brasil son casos únicos entre las democracias pues existen cuatro potenciales e institucionalizados *veto players*. Tsebelis (2002) define a los *veto players* como los actores individuales y/o colectivos que tienen que participar en el acuerdo del cambio propuesto. En términos generales, estos pueden caracterizarse como *institucionales* (v.g. Presidente, Senado) o del sistema político (v.g. partidos políticos). Según Tsebelis (2002), cuanto mayor es la inestabilidad política, mayor es la relevancia de estos.

<sup>19</sup> Para el caso norteamericano, esto ha sido estudiado por Mann (1986) y Dilger (1986).

## Explorando instituciones: los Consejos Federales en la coordinación de políticas públicas<sup>20</sup>

Dado el escaso desarrollo de estudios sobre los Consejos Federales partimos para nuestro análisis y definición del universo de una caracterización muy amplia. Así, consideramos que los Consejos Federales son: a) instancias formalizadas o con cierto nivel de formalización; b) cuya misión consiste en la coordinación de áreas específicas de políticas públicas; c) que la coordinación que apuntan a realizar es de *tipo vertical*, en términos que articula las decisiones de las autoridades de nivel nacional con las de nivel provincial (y que, en principio, no incluiría la participación del nivel local) y, por último, d) que se organizan tras áreas específicas de políticas públicas.

A partir de esta definición básica inicial se hizo un primer relevamiento donde se intentó identificar a todas las organizaciones (históricas y/o actualmente en funciones) que tuvieran en su denominación alguna referencia que permitiera considerarla como parte del universo estudiado. De este primer relevamiento se han descartado algunas instituciones debido a que: a) se trataba de organismos de jurisdicción nacional que no contemplaban la participación formalizada de autoridades provinciales en el área (Consejo Federal de la Mujer, Consejo Nacional del Menor y la Familia; Consejo Federal de Competitividad; Consejo Nacional de la Calidad); b) no participaban de los mismos autoridades que conforman el poder ejecutivo a nivel nacional o de las provincias (Consejo Federal de Notarios, Consejo Federal de Decanos de Ingeniería), o bien, c) se descartaron pues no se encontró información primaria ni secundaria que permitiera integrarlos dentro del grupo de referencia (Consejo Federal del Patrimonio). El universo quedó entonces constituido por 32 organismos a partir de los cuáles se realiza el posterior análisis.

Dado que no resulta claro cuáles son las atribuciones y funciones de estos organismos, se parte para su caracterización del análisis de las funciones desempeñadas. Así, a partir del análisis de la normativa, los acuerdos de creación de los Consejos Federales y sus reglamentos -en los casos en que estos estaban disponibles- se observó que además de las funciones de coordinación de políticas, estos organismos desempeñan otras funciones centrales (ver gráfico 1).

- Debe remarcar que una amplia mayoría de estos Consejos prevén dentro de sus funciones formales aquellas vinculadas con el asesoramiento al gobierno nacional y a los gobiernos provinciales. En tal sentido, la revisión de las funciones del universo de Consejos permiten identificar actividades asociadas con la realización de relevamientos, estudios y análisis, así como con la promoción de programas, proyectos y normativa.

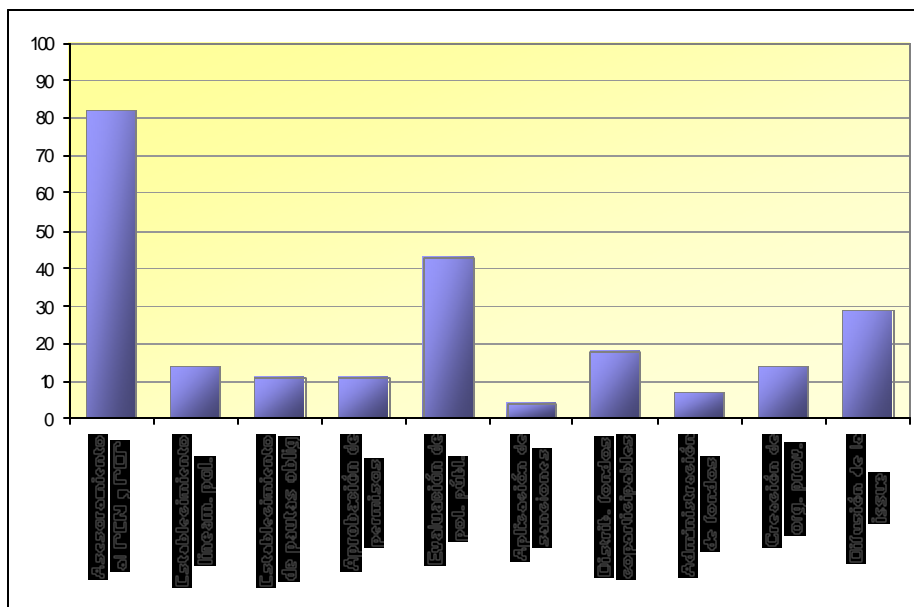
Los Consejos que no tienen atribuciones de asesoramiento formalmente establecidas son: a) el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, que se caracteriza fundamentalmente por ejercer funciones rectoras, de control y sanción; b) el Consejo Federal de Salud; c) el Consejo Federal de Medio Ambiente y d) el Consejo Federal de Comercio Exterior. En estos últimos cuatro casos, la no-formalización de sus acciones de asesoramiento se vincula al mayor peso de la toma de decisiones conjuntas y sus implicancias (cuestión menos evidente en el último de los casos).

---

<sup>20</sup> Ver en Anexo el listado de los Consejos Federales relevados y la normativa de creación.

La revisión, a través de entrevistas, de las funciones que realmente ejecutan estos organismos demostró que efectivamente todos desempeñan funciones de asesoramiento, aún cuando no queda establecido formalmente<sup>21</sup>.

**Gráfico 1: Funciones de los Consejos Federales<sup>22</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia

- Varios Consejos tienen asignadas funciones de evaluación de la implementación de políticas públicas o la existencia de ciertas instituciones con capacidades particulares en los territorios provinciales. En algunos casos, dicha evaluación se reduce exclusivamente a las políticas propuestas surgidas del seno del organismo de coordinación (Consejo Federal de la Función Pública, Seguridad en Espectáculos Futbolísticos, Previsión Social, Cultura y Educación y Ciencia y Tecnología). Otros organismos, realizan evaluaciones en un sentido más amplio, asociado con la evaluación de las políticas generales del área en la cual se desempeña (Consejo Federal Productivo, Seguridad Vial, Medio Ambiente<sup>23</sup>, Responsabilidad Fiscal) o incluso más amplias en función de que no sólo se evalúan las políticas sino también las instituciones responsables primarias de su ejecución (Consejo Federal de la Niñez, Adolescencia y Familia). En tal sentido, también se observa un caso en el cual el Consejo tiene asignada la función de realizar inspecciones generales (Consejo Federal del Trabajo, en tanto, ejerce funciones de autoridad central de la inspección del trabajo) y otro responsable de

<sup>21</sup> La única excepción al respecto es el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

<sup>22</sup> Para la elaboración de este gráfico se ha realizado un relevamiento de las funciones de los Consejos Federales y se ha procedido a clasificarlas en función de 10 categorías que se consideran las más relevantes para la caracterización de los mismos. Sólo algunas funciones menos relevantes no están siendo consideradas dentro del análisis (v.g. funciones arbitrales –Hídrico Federal-, de ordenamiento administrativo –Medio Ambiente-, autoridad de aplicación de normas internacionales –Pesca-).

El eje de las ordenadas presenta valores porcentuales, ya que para cada función identificada se plantea la proporción de Consejos Federales que las contienen dentro de sus marcos legales.

<sup>23</sup> En este caso el reglamento establece además la potestad de exigir la realización de evaluaciones de impacto ambiental en los emprendimientos interjurisdiccionales.

auditar lo relativo a la distribución de recursos coparticipables (Consejo Hídrico Federal).

Respecto a la facultad de sancionar, sólo el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal tiene la facultad de implementarlas a partir de la no-observancia de lo establecido en el Régimen que debe evaluar.

A diferencia de la función anterior, en el caso de las funciones de evaluación y control se observa una escasa actividad de los Consejos Federales. Por ejemplo, en ningún caso, pudo obtenerse un informe de evaluación de alguna de las políticas propuestas.

- Varios Consejos Federales desempeñan funciones de difusión de la cuestión sobre las que trabajan (Medio Ambiente<sup>24</sup>; Consejo de Previsión Social; Seguridad Vial y del Consumidor), algunos explicitan también entre sus funciones la ampliación de la participación de la sociedad civil (Niñez, Adolescencia y Familia; Medio Ambiente; Seguridad Vial; Consumidor) y algunos señalan la necesidad de capacitar agentes públicos o representantes de la sociedad civil (Consejo de Previsión Social; Seguridad Vial; Consumidor; Seguridad Interior). En tal sentido, el recientemente creado Consejo Federal de la Niñez, Adolescencia y Familia desempeña estas funciones con el objetivo de modificar la antigua política del patronato de la infancia. Por ello, trabaja en la generación de una nueva visión respecto a los derechos de los niños tanto para los funcionarios provinciales como respecto de los responsables de las instituciones de asistencia y protección de los niños.

Entre las actividades de difusión efectivamente realizadas por estos Consejos pueden mencionarse los talleres realizados en el área de Seguridad Vial y Niñez, Adolescencia y Familia, así como las actividades de capacitación en derechos humanos a agentes de las fuerzas coercitivas del estado (Seguridad interior). Sin embargo, no se pudieron obtener otros datos que permitan verificar la efectiva realización de esta función.

- Algunos Consejos desempeñan funciones vinculadas con la distribución de fondos coparticipables. En algunos casos se fijan los coeficientes de distribución (Consejo Vial Federal, Consejo Federal de la Niñez, Adolescencia y Familia); en otros se realiza la distribución de los fondos anualmente (Consejo Hídrico Federal) y otros (Consejo Federal de Pesca) fijan las pautas de distribución en el Fondo Nacional Pesquero (FO.NA.PE). Por último, la Comisión Federal de Impuestos es responsable de aprobar el cálculo de los porcentajes de distribución.

Respecto de la administración de fondos específicos sólo dos Consejos Federales tienen dichas atribuciones: Consejo Federal de Energía Eléctrica y el Consejo Federal Hídrico. En tanto, este último y el Consejo Federal de Medio Ambiente tienen funciones asociadas con la gestión de préstamos internacionales.

- Unos pocos Consejos Federales tienen funciones referidas al establecimiento de lineamientos políticos generales. Dos de estos Consejos con escasa presencia en la actualidad (Consejo Federal de Impuestos y de Comercio Exterior) y otros dos

<sup>24</sup> Cuyo reglamento además establece la necesidad de crear una conciencia de protección ambiental, además de plantear la promoción de la educación ambiental.

con un importante nivel de actividad (Consejo Federal de Medio Ambiente y de Salud). En el caso del Consejo Federal de Impuestos sus decisiones resultan además obligatorias para las partes. En tanto, en el caso del Consejo Federal de Medio Ambiente tiene la responsabilidad de fijar la política ambiental integral y de establecer los niveles de calidad ambiental. Por su parte, el Consejo Federal de Salud tiene la responsabilidad de evaluar los problemas de Salud comunes a todo el país, provincias y regiones; determinar las causas de los mismos; especificar postulados básicos y recomendar cursos de acción aconsejables para su instrumentación.

En tanto, algunos Consejos tienen funciones asociadas con el establecimiento de pautas obligatorias para el sector. Entre estos pueden identificarse al Consejo Federal de Pesca<sup>25</sup>; el de Medio Ambiente<sup>26</sup> y el de Cultura y Educación<sup>27</sup>.

En cuanto a las funciones de aprobación de permisos especiales, el Consejo Federal de Pesca establece la Captura Máxima Permisible por especie y las cuotas de captura anual; los derechos de extracción; fija los cánones por el ejercicio de la pesca y aprueba los permisos de pesca comercial y experimental. En tanto, el Consejo Federal de Medio Ambiente fija y actualiza niveles exigidos de calidad ambiental y el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal decide la aprobación de parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública.

- En los Consejos vinculados a problemáticas más recientes (Drogadicción y narcotráfico, Defensa del consumidor y derechos de los niños y adolescentes) se plantea como función de los Consejos la promoción y asistencia a las provincias a fin de que se crear organismos especializados en tales cuestiones<sup>28</sup>.

A partir de lo observado hasta aquí es posible caracterizar a los Consejos Federales por la evidente heterogeneidad de sus funciones. Además de las actividades vinculadas con la coordinación de políticas públicas específicas, estos organismos desempeñan una importante cantidad de acciones que generan fuertes diferencias entre sí. Por su parte, de la contrastación entre las funciones normativamente asignadas a cada uno de ellos y las que efectivamente desempeñan, surgen nuevas diferencias pues, por lo general, las funciones que asignan un mayor margen de acción a los Consejos son las que menos desarrollo efectivo tienen. Es decir, las atribuciones y responsabilidades, formalmente establecidas, que tenderían a constituir Consejos más activos y relevantes en el proceso de políticas públicas no son efectivamente implementadas, observándose una fuerte diferenciación entre lo que estos Consejos son formalmente y lo que efectivamente son y hacen.

## **El surgimiento de los Consejos Federales**

---

<sup>25</sup> Establece derechos de extracción y fija cánones por el ejercicio de la pesca; dictamina sobre pesca experimental; reglamenta el ejercicio de la pesca artesanal, fijando una reserva de cuota de pesca de las diferentes especies para ser asignadas a este sector.

<sup>26</sup> Fijar y actualizar los niveles exigidos de calidad ambiental y realizar estudios comparativos, propiciando la unificación de variables y metodologías para el monitoreo de los recursos ambientales en todo el territorio nacional.

<sup>27</sup> Acordar las exigencias mínimas para cada nivel educativo y el sistema de reconocimiento y equivalencia de estudios, certificados y títulos.

<sup>28</sup> En tal sentido, es llamativo que el Consejo Federal de Medio Ambiente no haya establecido pautas en tal sentido.

Los dos primeros organismos de este tipo creados en Argentina datan del año 1958: el Consejo Federal de Vialidad y el Consejo Federal de Catastro. En el primer caso, su surgimiento se dio por Ley y la iniciativa provino de la Dirección de Vialidad Nacional (DNV) en una etapa donde la construcción de caminos para comunicar distintos puntos del país se constituía como un elemento clave para el desarrollo económico. La presencia de las autoridades de la DNV sería central en las primeras décadas de existencia de este Consejo ya que estaba conformado por el Presidente, Vicepresidente y todos sus ingenieros jefe, además de los presidentes de las Direcciones Provinciales<sup>29</sup>. Por su parte, el Consejo Federal de Catastro retoma la misma fórmula en su denominación, pero de su conformación no participa el estado nacional ya que lo forman sólo las Direcciones provinciales de Catastro. El elemento común de ambos Consejos, es su función de articulación y coordinación de políticas en los respectivos sectores en los cuales han sido creados. Por otra parte, ambos organismos fueron creados con funciones de asesoramiento.

Un año después, se crea por medio de un acuerdo entre las provincias argentinas y los entonces territorios federales (la Ciudad de Bs. As. y Tierra del Fuego) el Consejo Federal de Inversiones (CFI). El Consejo, conformado por los gobernadores, se constituyó con el fin de recomendar las más adecuadas políticas de inversión y la óptima utilización de los recursos para el desarrollo armónico y la mejora de las condiciones de vida dignas para todos sus habitantes. Nuevamente se utilizaba la fórmula de Consejo Federal, pero en este caso para crear un organismo sin representación del Estado nacional y conformado por las máximas autoridades de los ejecutivos provinciales.

Unos años después, se crea el Consejo Federal de la Vivienda y hacia 1972 se crean otros dos: el Consejo Federal de Educación y el Consejo Federal de Bienestar Social, reemplazados en 1979 y 1981 por el Consejo Federal de Cultura y Educación y el Consejo Federal de Salud, respectivamente. Estos organismos coordinadores de las políticas sociales en los sectores de referencia, se conformaron con el Ministro del Ejecutivo nacional de su área y los principales responsables provinciales en los estados provinciales.

De esta forma, comienza a constituirse el heterogéneo universo de Consejos Federales, organismos que tuvieron su eclosión en la década del '90 donde, en forma paralela al proceso de descentralización, se crearon más del 40% de estos (ver Tabla 1). Se constituyeron, entonces, Consejos Federales para:

- a) responder a viejas cuestiones con una estrategia diferente<sup>30</sup> (v.g. Consejo Federal de Previsión Social, Consejo Federal Agropecuario, Consejo Federal de Seguridad Interior, Consejo Federal de Minería, Consejo Federal del Trabajo, Consejo Federal Pesquero),
- b) resolver “nuevas” cuestiones socialmente problematizadas que ingresaban en la agenda estatal (v.g. Consejo Federal de Medio Ambiente, Consejo Federal de la Función Pública<sup>31</sup>, Consejo Federal de Consumo, Consejo Federal de Drogadicción y Narcotráfico, Consejo Federal de Seguridad Vial, Consejo Federal de Saneamiento, Consejo Federal de Ciencia y Tecnología)

---

<sup>29</sup> En la década del '90 dicha estructura se ve modificada.

<sup>30</sup> Referida a la incorporación, al menos formal, de las autoridades provinciales en el proceso decisorio.

<sup>31</sup> Si bien la cuestión de la gestión estatal no surge como problematizada recién a partir de dicho período, la radicalidad de las reformas estatales implementadas en la década pasada y la fuerte impronta que inicialmente tuvo el Consejo, parece más acertado considerarlo dentro del mencionado grupo.

Posteriormente, aún con la gran mayoría de funciones descentralizadas, pocos Consejos Federales fueron creados. Durante el gobierno de De la Rúa (1999-2001) sólo se ratificó el Pacto Federal del Trabajo que había dado origen en 1998 al Consejo Federal del Trabajo, mientras que en el período inmediatamente posterior a la crisis de 2001 no se creó ninguno. Finalmente, durante el gobierno de Kirchner (2003-2007) se han creado hasta la fecha 5 organismos de este tipo: el Consejo Hídrico Federal<sup>32</sup>, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, Consejo Federal de Seguridad en los espectáculos futbolísticos, el Consejo Federal Productivo, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. A excepción del Consejo Hídrico Federal todos los restantes consejos están presididos por el Ministro o Secretario del Área en el Ejecutivo Nacional. Por otra parte, sólo el Consejo Federal de Seguridad en Espectáculos Futbolísticos contempla en su conformación representantes de más de un área del estado nacional y representantes de la sociedad civil.

A fin de identificar algunas asociaciones que permitan profundizar en la caracterización de estas instituciones de coordinación de políticas multinivel se procedió a ordenar los Consejos Federales según el período de creación. Para ello se ha partido desde 1958, año de creación de los primeros Consejos Federales. Dada la inestabilidad de los gobiernos antes de la transición -luego consolidación- democrática iniciada en 1983 y los pocos Consejos Federales creados en ese período se ha optado, a fines expositivos, por presentar un primer período de 14 años (1958-1982), aunque por razones analíticas se ha clasificado a los Consejos creados en regímenes autoritarios y regímenes democráticos. A partir de 1983 se ha optado por presentar los períodos presidenciales<sup>33</sup>, si bien, en 2001 no hubo una nueva elección se ha optado, con fines analíticos, por separar el gobierno de De la Rúa (1999-2001) del gobierno de Duhalde (2001-2003).

**Tabla 1: Año de Creación de los Consejos Federales**

1958- 1982		1983- 1989	1990- 1999	1999-2001	2001-2003	2003-2007
10						
Rég. Autoritarios	Rég. Democráticos	2	14	0 (1)	0 (2)	5
7	3					

(1) Se ratifica la creación del Consejo Federal del Trabajo, sucesor del Consejo Federal de Administraciones de Trabajo.

(2) Se sanciona la Ley General del Medio Ambiente a través de la cual se ratifica el Pacto Federal del Ambiente y el Acta Constitutiva del Consejo Federal del Medio Ambiente

**Fuente:** Elaboración propia

Desde la creación de los primeros Consejos Federales hasta la actualidad es posible observar que:

- A diferencia de lo que podría preverse los Consejos Federales no se crean exclusivamente bajo regímenes democráticos sino que algunos han surgido bajo regímenes autoritarios. Los Consejos Federales creados durante gobiernos militares surgieron de acuerdos interprovinciales (Catastro y Turismo); otros fueron creados por el Ejecutivo nacional y fueron incluso reformados durante estos gobiernos (Bienestar, Salud y Educación). La relevancia de las áreas de políticas de estos últimos hace desestimar la relación entre la creación de estos Consejos y la búsqueda de espacios de deliberación y consenso político multinivel.

<sup>32</sup> Cuyo antecedente es el Consejo Federal de Saneamiento.

<sup>33</sup> Períodos que en su mayoría coinciden con los cambios en los gobiernos provinciales.

- La existencia de gobiernos multinivel divididos, aquellos donde el presidente es de un partido político distinto del partido político al que adhieren la mayoría de los gobernadores provinciales, no promueve la creación de estos organismos. Si los Consejos Federales fueran entendidos como claros espacios para la negociación y búsqueda de consenso entre distintas instancias de gobierno que comparten la responsabilidad sobre una política pública en particular, se podría prever que tendiera a incrementarse la creación de los mismos cuando desaparece la posibilidad de consensuar lineamientos políticos a partir de acuerdos al interior de un mismo partido. Sin embargo, tal como se observa en la Tabla 1 los gobiernos de Alfonsín (1983-1989) y De la Rúa (1999-2001) no fueron prolíferos en la creación de Consejos Federales<sup>34</sup>. Durante el gobierno de Alfonsín se crearon el Consejo Federal de Comercio Exterior y la Comisión Federal de Impuestos. Ambos organismos creados hacia 1988 surgieron de un acuerdo inter-provincial y sus autoridades son elegidas entre los representantes nacionales. Además en ninguno de los casos el representante del Ejecutivo Nacional es un Ministro. De la Rúa, quien asumió luego de las políticas descentralizadoras de los '90, no creó ningún Consejo Federal salvo, como se mencionó anteriormente, la ratificación del Pacto Federal, firmado un año antes, donde se acuerda la conformación del Consejo Federal del Trabajo.
- Tampoco se observa que las situaciones de emergencia económica y fuerte inestabilidad política promuevan la creación de estos organismos. En la última etapa del gobierno de Alfonsín, caracterizada por un período hiperinflacionario, no se crearon más que el Consejo de Impuestos y el de Comercio Exterior, mientras que en 1990 –mientras persistían los procesos inflacionarios- se crearon tres Consejos (Medio Ambiente, Previsión Social y Agropecuario), aunque más asociados con el proceso de descentralización que se iniciaba. Finalmente, en el período inmediato posterior a la crisis de 2001 no se creó ningún Consejo Federal.
- En cambio, es evidente que la conformación de Consejos Federales acompañó el proceso de descentralización. En tal sentido, podría concluirse que a mayor descentralización de las políticas públicas, mayor surgimiento de instancias formalizadas de coordinación de políticas, dada la mayor complejidad del entramado de relaciones multinivel existentes.

### **La creación de los Consejos Federales: mecanismos de creación y formalización**

La inexistencia de un marco normativo que defina, en términos generales, las características y atribuciones de estas instituciones permite la convivencia de distintos medios de creación y ordenamiento de los Consejos Federales. Tal como puede verse en la Tabla 2, los Consejos han surgido a partir de acuerdos federales, leyes, decretos, o bien, a partir de una resolución ministerial.

<sup>34</sup> como veremos más adelante tampoco pueden caracterizarse como etapas en las que se promovió la activación de los mismos (ver período De la Rúa).



**Tabla 2: Mecanismo de creación**

Mecanismo de creación			
Acuerdos federales	Leyes	Decretos	Otros
31%	52%	14%	3%
(9)	(15)	(4)	(1)

**Fuente:** Elaboración propia

Tal como se desprende de la tabla, más de la mitad de los Consejos Federales han sido creados por leyes -ratificadas por leyes o decretos provinciales- (52%). Entre estos casos puede mencionarse, antes de la transición democrática de 1983, a los Consejos Federales: de Vialidad, Energía Eléctrica, Bienestar Social, Salud, Educación. En tanto, a partir de 1988 fueron creados mediante este mecanismo la Comisión Federal de Impuestos y los Consejos Federales de Previsión Social, Agropecuario, Seguridad Vial, Saneamiento, Discapacidad, Pesca y en el último período de gobierno: los Consejos de Responsabilidad Fiscal y Niñez, Adolescencia y Familia.

Los acuerdos federales constitutivos de los Consejos (31%) que más han perdurado son los que han sido reafirmados mediante de leyes. Por ejemplo, el Consejo Federal de Trabajo que es institucionalizado un año después de su creación por la Ley de Trabajo (25.212). Por su parte, el Consejo Federal de Turismo durante 13 años se constituyó en base al acuerdo entre las jurisdicciones hasta que en 1995 fue institucionalizado mediante la sanción de una ley, cuya finalidad explicita consistió en el impulso a la actividad turística y que no modificó la estructura ni dinámica de funcionamiento del Consejo ya existente. Lo mismo ocurrió con el Consejo Federal de Medio Ambiente creado mediante un Acta Constitutiva en 1990 adquirió mayor institucionalización cuando 12 años después se incorpora en la Ley General del Medio Ambiente.

Entre los Consejos Federales creados por Acuerdos interjurisdiccionales y luego no ratificados mediante una ley, el caso más relevante en términos de su nivel de actividad, es el del Consejo Federal de la Función Pública, coordinado por el Subsecretario de la Gestión Pública<sup>35</sup>. Este Consejo ha sido creado en 1992 mediante un Acta Fundacional firmada por los representantes del Estado Nacional y todas las provincias. El alcance de dicha acta ha sido modificado en el año 2000. Otros Consejos no ratificados por ley han tenido un menor nivel de actividad e, incluso, sin disolverse no se han observado reuniones en los últimos tiempos (v.g. Consejo Federal del Consumo<sup>36</sup>, Consejo Federal de Seguridad Interior<sup>37</sup>, Consejo Hídrico Federal<sup>38</sup>).

<sup>35</sup> Que según cambios en la estructura ministerial del Estado nacional ha sido denominado Secretario de la Gestión Pública/ Función Pública o Subsecretario de la Función Pública.

El mencionado Consejo ha realizado 6 reuniones de Asamblea entre 2004 y 2006, además se han realizado talleres, firmado convenios de apoyo y asistencia técnica y se realizan reuniones periódicas de las comisiones especiales (v.g. comisiones: Capacitación, Empleo Público y Carrera, Fortalecimiento de la Calidad, Gobierno Electrónico)

<sup>36</sup> Creado en 1992, con la finalidad de asesorar a las autoridades en temas de defensa y educación al consumidor, lealtad comercial y todo aquello que se relacione con el comercio interior; unificar criterios, políticas y acciones sobre estos temas y estimular la creación y el desarrollo de Asociaciones de Consumidores, no registra actividad desde 2004. No obstante, en el período 1992-2004 se realizaron un promedio de 3 reuniones por año, aunque se desconocen los resultados (v.g. decisiones, resoluciones y apoyos) alcanzados a partir de las mismas.

<sup>37</sup> Este Consejo creado en 1992 y conformado por el Secretario de Seguridad Interior (Min. del Interior) y todos los Ministros de Seguridad de las Provincias argentinas tenía por misión coordinar políticas de seguridad y promover la formación del personal de las fuerzas de seguridad en todo el territorio nacional.

Sólo uno de los cuatro Consejos Federales creados por Decreto del Ejecutivo nacional ha sido ratificado luego por ley, el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología. El mencionado consejo fue creado en 1997 por el Decreto de conformación del sistema nacional de ciencia y tecnología (Decr. 1113/97) y ratificado con fuerza de ley a partir de las transformaciones que el último gobierno realizó al mencionado sistema (ley 25.467). Los otros tres Consejos creados a través de decretos: el Consejo Federal de la Vivienda (de 1962), el Consejo Federal de Drogadicción y Narcotráfico (de 1996) y el Consejo Federal Productivo (creado en 2005), no registran actividad.

Uno sólo de los casos para los que se cuenta con información sobre la cuestión no ha sido creado por ninguno de los mecanismos antes explicitados, el Consejo Federal de la Producción, formado mediante Resolución del Ministerio de Economía y de la Producción en 2005. Según la normativa el Coordinador General de dicho Consejo es el Secretario de Política Económica, aunque en la práctica dicha responsabilidad recae sobre el Subsecretario de Coordinación Económica. Se establecieron como funciones de este Consejo el análisis de los problemas relacionados con la Producción, de las acciones desarrolladas y la revisión de las concepciones a que respondieran; la especificación de los postulados básicos y la recomendación de los cursos de acción aconsejables para su instrumentación. Además se estableció la misión de coordinar tareas inherentes a la diagramación y ejecución de los programas asistidos, así como los recursos de inversión pública. Inicialmente, se realizaron reuniones mensuales pero desde 2006 no se registra actividad. Además es de destacar que este Consejo no tiene capacidades resolutorias.

A partir del análisis de los mecanismos de creación de los Consejos Federales es posible señalar que cuanto mayor es el nivel de institucionalización y formalización de su creación mayor es la persistencia y el nivel de actividad de los mismos. La sanción de una ley de creación o la ratificación de acuerdos de creación no es una condición suficiente para explicar el margen de acción, la capacidad resolutoria ni la persistencia de los Consejos Federales pero sí parece constituirse como condición necesaria<sup>39</sup>. El caso del Consejo Federal de la Función Pública podría considerarse la única excepción al respecto. En tanto, dos Consejos Federales creados por ley (Educación y Bienestar) tuvieron una breve persistencia pero fueron sustituidos por otros, también creados por ley, para cubrir acciones en las mismas áreas de políticas.

## **La composición de los Consejos y la responsabilidad de la articulación**

---

Hasta 2004 se registraron algunas actividades de capacitación y discusión de políticas públicas y legislación.

<sup>38</sup> El Acuerdo interjurisdiccional que da origen a este Consejo es de 2003 pero tiene un antecedente directo en el Consejo Nacional del Agua, nunca institucionalizado. Entre las provincias signatarias no se menciona a Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jujuy, Formosa, Santiago del Estero ni a San Luis. Hasta la actualidad, no se ha verificado mas actividad que la conformación de una Comisión ad-hoc para trámites preliminares a su creación formal y puesta en funcionamiento; la elaboración de un documento final de principios rectores y la realización de dos encuentros hídricos.

<sup>39</sup> Probablemente asociado con que la sanción de una ley estaría reflejando un mayor interés del ejecutivo nacional en que funcione y un mayor grado de consenso ya que expresa un acuerdo al interior del Congreso. Al respecto, Palanza (2002) sostiene que el acuerdo legislativo no garantiza, por cierto, la presencia de un interés tal que lo escrito no pueda ser revertido por la realidad (esto puede o no ocurrir) pero seguro implica que quienes se oponen a la medida no son lo suficientemente fuertes para impedirla. En el caso de decisiones que afectan a múltiples jurisdicciones, como la creación de un Consejo Federal, que las mismas sean tomadas por ley debería aportar mayor probabilidad de concreción y estabilidad (en este caso, a los Consejos Federales).

Tal como se señaló inicialmente, los Consejos Federales están conformados, en su mayoría (65%), por una autoridad nacional y un representante del área de referencia en cada gobierno provincial<sup>40</sup>.

Otros Consejos (13%) están conformados por un representante de las provincias pero en representación del gobierno nacional hay más de un funcionario de la misma dependencia de la administración central. Por ejemplo, en el caso del Consejo Federal del Trabajo además del Ministro participa el Secretario de Trabajo, quien desempeña el rol de secretario permanente. Algo similar ocurre con el Consejo Federal Agropecuario formado por los responsables de agricultura y de ganadería de las provincias es presidido por el Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y coordinado por el Subsecretario de agricultura, ganadería y forestación. Del Consejo Federal de Seguridad Vial participan el Ministro de Planificación, Infraestructura y Servicios, además del Secretario de Transporte y el Subsecretario de Transporte automotor, este último desempeñando el rol de coordinador<sup>41</sup>. Finalmente, el Consejo Federal de Saneamiento creado en 1995 estaba conformado por el Secretario de Obras Públicas y el Subsecretario de Recursos Hídricos, además de esto Consejo—inactivo en la actualidad- participaban en carácter de invitados el Presidente o autoridad ejecutiva de los entes reguladores de los servicios sanitarios y agua potable<sup>42</sup>.

Asimismo, existe otro grupo de Consejos (10%) donde en representación del gobierno nacional hay más de un funcionario pero estos responden a distintas dependencias de la administración central. De forma que los Consejos estarían expresando no sólo una coordinación vertical sino una coordinación de tipo horizontal. Entre estos casos se encuentran el Consejo Federal de Drogadicción y Narcotráfico<sup>43</sup> y el de Seguridad en Espectáculos Futbolísticos<sup>44</sup>. Por su parte, el Consejo Federal de Discapacidad está integrado por el presidente de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas e introduce la figura de miembro consultor para incorporar en la mesa de discusión al presidente del PAMI y a funcionarios que ejerzan el mas alto nivel en rehabilitación, educación y empleo en la Nación. Este Consejo también considera la participación de ONGs (como miembros permanentes y consultores); responsables de las comisiones de Discapacidad; de Acción Social y Salud Pública; de Legislación del Trabajo; de Previsión y Seguridad Social y de Educación de la Cámara de Diputados y de las comisiones de Asistencia Social y Salud Pública, de Trabajo y Previsión Social y de Educación de la Cámara de Senadores, así como también de representante por las asociaciones gremiales y empresariales, de los colegios profesionales y de las universidades.

---

<sup>40</sup> Del universo de Consejos Federales sólo tres no cuentan con la adhesión del conjunto de las provincias: Consejo Federal de Saneamiento –sin actividad en la actualidad-, Consejo Hídrico Federal –reemplazante del anterior- y el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Además no cuentan con la presencia de representantes por cada provincia el Consejo Federal de Previsión Social y el Consejo Federal Pesquero, conformado en forma exclusiva por las provincias del litoral.

<sup>41</sup> Este Consejo tiene la particularidad de invitar en calidad de asesores a las entidades federadas de mayor grado, que representen a los sectores de la actividad privada más directamente vinculados a la materia.

<sup>42</sup> Además de la invitación a presidentes de las Comisiones del área específica de ambas Cámaras del Congreso.

<sup>43</sup> Conformado por el Secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico y el Secretario de Seguridad interior, en el caso de este Consejo se replica la estructura al nivel de las provincias que envían un representante de salud mental y prevención de adicciones junto con un representante de las fuerzas de seguridad provinciales –se conforman así dos mesas de trabajo que abordan aspectos distintos de una misma problemática-

<sup>44</sup> Conformado por el Ministro del Interior, el Secretario de Deportes de Jefatura de Gabinete y representantes del área de seguridad de las provincias.

Además de los casos anteriormente mencionados se da la particular situación, dada la definición inicialmente propuesta de esta figura, de algunos Consejos de los cuales no participa el Ejecutivo nacional: Consejo Federal de Catastro, Consejo Federal de Minería y Consejo Federal de Inversiones. En los dos primeros casos la ausencia de participación de un representante nacional se vincula con que los mencionados Consejos se constituyen como instancias asesoras del Ejecutivo nacional y, en tal sentido, los representantes provinciales no tienen la misma capacidad de acción que el representante nacional. El tercer caso, el Consejo Federal de Inversiones está conformado por las máximas autoridades provinciales: los gobernadores<sup>45</sup>.

Algunos otros casos muestran características excepcionales en su conformación. El Consejo Federal de Previsión Social conformado por el Instituto Nacional de Previsión Social y 13 Institutos u organismos previsionales provinciales. Este Consejo cuenta además con la presencia como miembros adherentes de 10 institutos municipales (en su mayoría de municipios de Santa Fe y Entre Ríos y un Instituto de la provincia de Neuquén) y la Caja de Previsión Social de Agentes Civiles del Estado (Seguro Mutual) de Santa Fe y la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de Argentina. De forma que también se integra, aunque con distinta categoría, a instituciones públicas de nivel municipal y organizaciones de la sociedad civil.

A partir de los casos analizados es posible observar que, aunque casos residuales, en algunos Consejos, particularmente aquellos más vinculados con “nuevas” cuestiones socialmente problematizadas, se ha contemplado la coordinación horizontal dentro de la misma figura del Consejo Federal (Seguridad en Espectáculos Futbolísticos, Discapacidad y Drogadicción y Narcotráfico). Dentro de estos casos, sólo en el Consejo Federal de Drogadicción y Narcotráfico no se reduce, al nivel nacional, la coordinación de tipo horizontal. Otros Consejos han contemplado la coordinación entre distintos poderes del gobierno nacional (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo), ya que se observan casos en los que participan, en calidad de invitados, miembros de ambas Cámaras (Saneamiento, Discapacidad, Población). Algunos Consejos también integraron al nivel municipal (Previsión Social y Saneamiento, que además incluyó a organismos descentralizados de regulación en todos los niveles de gobierno). La incorporación, en estos consejos, de los municipios es de carácter voluntario de estos últimos, siendo muy baja la presencia municipal en los dos casos registrados<sup>46</sup>. Finalmente, algunos Consejos invitan a participar de sus reuniones a ONGs (Previsión Social, Seguridad Vial –en el rol de asesores-, Turismo y Productivo), mientras que en el caso del Consejo Federal de Discapacidad algunas ONGs participan como miembros permanentes.

### *Personal técnico*

En cuanto a la participación de personal técnico, se ha observado que la mayoría de los Consejos Federales contemplan la conformación de Comisiones Asesoras formadas por personal técnico designado por el representante, en el Consejo, del gobierno nacional y los representantes provinciales. En algunos casos dichas comisiones son permanentes o cuasi-permanentes. Dentro del primer grupo, encontramos al Consejo Federal de Trabajo

---

<sup>45</sup> Se incluye dentro de este grupo al Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>46</sup> Al respecto debe señalarse que la incorporación del conjunto de los municipios en los Consejos Federales es prácticamente imposible debido a que el régimen municipal es fijado por cada provincia y presenta una fuerte heterogeneidad.

que establece en su reglamento interno la existencia de comisiones de este tipo<sup>47</sup>, las cuales son presididas por un miembro del Consejo y que están integradas además por funcionarios que no conforman el Consejo. Además el reglamento establece además la posibilidad de crear comisiones transitorias. El Consejo Federal de Validad<sup>48</sup>. Por su parte, el Consejo Federal de la Función Pública posee una serie de Comisiones cuasi-permanentes. La diferencia entre sus comisiones y las del Consejo Federal del Trabajo es que estas no tienen un carácter permanente, de forma estricta, pues las mismas se establecen en forma anual. Sin embargo, podría considerarse a un grupo de ellas como permanentes ya que existen desde la creación del Consejo<sup>49</sup>. Sin embargo, en la mayoría de los casos (los restantes) las comisiones se forman con carácter transitorio y pueden tener una duración breve (reducida a unas cuantas reuniones en un período breve de tiempo para el asesoramiento sobre una cuestión en particular -v.g. el asesoramiento sobre distribución de fondos de coparticipación en el sector vial) o pueden tener una duración más amplia (a través del establecimiento de un cronograma pautado de reuniones a lo largo de un período más extenso en el tiempo y asociado a una problemática más compleja -v.g. la elaboración o modificación de la ley federal de educación-). Por último, se distingue el caso del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, creado por ley en 2005 y puesto en funciones en 2006, donde por el momento, los aspectos técnicos han sido abordados desde el gobierno nacional a partir de grupos de especialistas que responden a distintos aspectos que hacen a la problemática en cuestión.

### *Autoridades*

Respecto a las autoridades de los Consejos Federales es posible observar que, en su mayoría (64%), los mismos son presididos por el representante del Poder Ejecutivo<sup>50</sup>. Tal como puede observarse en la Tabla 1, sólo en aquellos Consejos donde los representantes nacionales no son funcionarios de máxima jerarquía a nivel nacional (Ministro, Secretario, Subsecretario) la presidencia de los mismos suele recaer en representantes provinciales.

Los únicos Consejos en los cuales participa el Secretario del área sin presidir la Asamblea son el Consejo Federal de Comercio Exterior y el Consejo Federal de Medio Ambiente<sup>51</sup>. Respecto del primero de los casos, a partir de las entrevistas realizadas se pudo observar -si bien el Consejo no se encuentra en actividad en este momento-

---

<sup>47</sup> de Relaciones Laborales, de Conciliación y Negociación Colectiva, de Empleo, de Mercosur, de Policía del Trabajo, de Normativa, de Provincias, de Trabajo Infantil, de Salud y Seguridad en el Trabajo, de Trabajo Agrario.

<sup>48</sup> de Asuntos Jurídicos, de Finanzas y de Asuntos Técnicos.

<sup>49</sup> de Capacitación; de Empleo Público y Carrera, de Fortalecimiento de la Calidad y en los últimos años de Gobierno Electrónico.

<sup>50</sup> En el caso de que haya más de un representante del mismo ministerio, la presidencia recae en el de mayor jerarquía; mientras que si en representación del Ejecutivo nacional hay funcionarios de más de una dependencia, el presidente es quien se considere más cercano al tratamiento de la cuestión.

<sup>51</sup> Otro caso a considerar es del Consejo Federal de Minería. La excepcionalidad de dicho Consejo es la no-representación en el mismo del Ejecutivo nacional. Sin embargo, se considera un Consejo Federal pues la misión principal es asesorar al Secretario del área.

	<b>Ministro</b>	<b>Secretario</b>	<b>Subsecretario</b>	<b>Otro</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Presidente del CF</b>	21.4% (6)	39.3% (11)	3.6% (1)	0.0% (0)	<b>64.3%</b> <b>(18)</b>
<b>Otro rol el CF</b>	0.0% (0)	7.1% (2)	3.6% (1)	25.0% (7)	<b>35.7%</b> <b>(10)</b>
<b>TOTAL</b>	21.4% <b>(6)</b>	46.4% <b>(13)</b>	7.1% <b>(2)</b>	25.0% <b>(7)</b>	<b>100.0%</b> <b>(28)</b>

**Fuente:** Elaboración propia

que se consideraba que la presidencia electiva<sup>52</sup> reflejaba el “carácter participativo del Consejo”, así como la “búsqueda de políticas públicas alternativas” para el cumplimiento de la misión fijada. En el Consejo Federal de Medio Ambiente se justificó el carácter electivo de la presidencia en la complejidad de la cuestión considerada y el tipo de tratamiento que esta impone. El Consejo Hídrico Federal es el otro caso excepcional, ya que el Subsecretario de Recursos Hídricos no actúa como presidente del mismo. Los otros casos se refieren a: 1) casos en los cuales un representante de mayor jerarquía en el Poder Ejecutivo Nacional designa a un representante en el Consejo (Consejo Vial Federal, Impuestos), o bien, 2) casos en los cuales la representación del ejecutivo nacional recae en un organismo autárquico (Previsión Social, Discapacidad).

Asociado con los aspectos anteriormente planteados, se observa que aún cuando la presidencia pueda ser electiva (y, por lo tanto, recaer en un representante provincial) la sede de los Consejos es en la Ciudad de Buenos Aires, por lo general, se emplazan incluso en el lugar físico donde se desempeña el representante del ejecutivo nacional. Sólo dos Consejos Federales tienen sede fuera de Buenos Aires<sup>53</sup>: el Consejo Federal de Catastro y el Consejo Federal de Previsión Social, con las particularidades antes definidas para ambos casos.

### **Algunas consideraciones finales**

El presente trabajo no es más que un estudio de tipo exploratorio de una institución sobre la que se conoce muy poco pero que, en los últimos años, ha sido promovida por su capacidad para articular decisiones. En tal sentido, del análisis realizado resulta que la gran diferencia existente en las características de los Consejos Federales impide que pueda indicarse la efectividad de los mismos como espacio para alcanzar el consenso en las decisiones públicas. No obstante, es evidente que la interacción entre autoridades con capacidad de decisión política en los niveles de gobierno que representan tiene potencialmente efectos provechosos y, aunque sea por ello, la creación de organismos de este tipo es favorable. Sin embargo, su potencialidad como instrumento para la formulación e implementación de políticas públicas ha sido escasa. La ausencia de un marco normativo general que establezca algunas pautas sobre la dinámica de interacción en estos espacios formalizados de coordinación ha atentado en tal efecto. En tal sentido, cabría preguntarse si se trata realmente de instituciones que formalizan el diálogo/ debate/ búsqueda de consenso, o bien, si lo relevante de su acción se asocia con las interacciones informales que se realizan en relación con este (v.g. redes de funcionarios, acuerdos regionales). ¿No podrían considerarse como instituciones que no formalizan los

<sup>52</sup> El carácter electivo se refiere a la posibilidad de designar como presidente a un representante provincial. De esas elecciones no participa el representante del estado federal.

<sup>53</sup> En ambos casos, la sede del Consejo reside en el lugar del presidente.

intercambios o relaciones intergubernamentales sino que sobre una base formal actúan informalmente?

Por otro lado, el análisis diacrónico de los mismos demuestra distintas etapas de activación y repliegue, las cuales se asocian, básicamente, con las decisiones del representante del ejecutivo nacional. Por ello, si su nivel de actividad depende de la decisión del ejecutivo nacional ¿en qué medida son un exponente de que el federalismo está reduciendo sus niveles de centralismo? Por otro lado, ¿qué utilidad tienen los mismos si en los momentos en que se presentan los mayores problemas de coordinación (v.g. gobiernos multinivel divididos o en crisis) no son activados? Es decir, si se produce una oscilación en el grado de actividad de los Consejos en virtud del impulso personal o un liderazgo determinado ¿En qué medida no se trata de una formalización vacía de contenido?

## **Bibliografía consultada**

- Burguess, M. (2006) *Comparative Federalism, Theory and Practice*, Londres: Routledge.
- Dahl, R.A. (1986) *Democracy, Identity and Equality*, Oslo: Norwegian University Press.
- Dilger, Robert (1986). *American Intergovernmental relations today. Perspectives and controversis*. New Jersey: Prentice Hall.
- Eaton, Kent (2002). *Politics Beyond the Capital. The Design of Subnational Institutions in South America*. California: Stanford University Press.
- Elazar, D.J. (1987) *Exploring Federalism*, Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Faletti, Tulia (2004). "Federalism and Decentralization in Argentina: Historical Background and New Intergovernmental Relations" En: Tulchin, Joseph and Selee, Andrew (ed). *Descentralization and democratic governance in Latin America*. Washington D.C: Woodrow Wilson Center for Scholars, Latin America Program nº 12.
- Filippov M.; Ordeshook, P.; Shvetsova, O. (2004) *Designing Federalism: A theory of Self-Sustaining Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, Edward (2004). "Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights". En: Gibson, Edward (ed). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward; Calvo, Ernesto; Faletti, Tulia (2004). "Unity by the Stick". En: Gibson, Edward (ed). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward; Faletti, Tulia (2004). "Regional Conflicts and the Origin of Argentine Federalism". En: Gibson, Edward (ed). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Karmis, D.; Norman, W. (2006) *Theories of Federalism. A Reader*, New York: Palgrave-Macmillan.
- Mann Reeves, Mavis (1986). "Look again at State Capacity". En: Jay Dilger, Robert (ed). *American Intergovernmental relations today. Perspectives and controversis*.
- Oszlak, Oscar (1997). *Estado y Sociedad ¿Nuevas reglas de juego?*. En: Biblioteca Virtual TOP.
- Palanza, Valeria (2002). "Espacios de consenso alternativos: los consejos federales de la política social en Argentina". Documento de Trabajo CEDI 71. Junio de 2002.
- Potenza dal Masetto, María Fernanda (2005). "Federalismo y Políticas Sociales. Una aproximación desde la experiencia de los Consejos Federales en las áreas de Educación y Salud". Documento de Trabajo Fundación PENT 005-02. Buenos Aires.
- Potenza dal Masetto, María Fernanda (2004). "Coordinación intergubernamental de políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales". Tesis de Maestría en Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Noviembre 2004. Buenos Aires.
- Ramirez, Juan C.; Peñaloza, M. Cristina (2006). "La coordinación en las políticas públicas. Elementos e institucionalidad. Reunión de Expertos CEPAL. Gestión y Financiamiento de las políticas que afectan a las familias, realizada los días 16 y 17 de octubre 2006.



- Repetto, Fabián y Nejamkis, Facundo (2005). "Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina". Fundación PENT. Septiembre de 2005.
- Riker, W. (1975) "Federalism", en: Handbook of Political Science Vol. 5 (Greenstein, F.; Polsby N. eds.), Addyson-Wesley.
- Riker, W. H. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little Brown.
- Riker, William (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.
- Selee, Andrew (2004). "Exploring the Link Between Decentralization and Democratic Governance". En: Tulchin, Joseph and Selee, Andrew (ed). *Descentralization and democratic governance in Latin America*. Washington D.C: Woodrow Wilson Center for Scholars, Latin America Program nº 12.
- Skelcher, Chris (2005). "Jurisdiccional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance". En: *Governance*, vol 18, nº 1, enero de 2005.
- Snider, Richard (2001). "Scaling Down: The Subnational Comparative Method". En: *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, nº 1. Primavera de 2001. (pp. 93- 110).
- Stein, Ernesto et.al (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006*. Washington: BID
- Stepan, A. (1998) "Modern multinational democracies: transcending a Gellnerian oxymoron". En: Hall, J (ed) *The State of the Nation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stepan, A. (2001) "Toward a New Comparative Politics of Federalism (Multi)nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism". En Stepan, Alfred (ed): *Arguing Comparative politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Stepan, Alfred (2004). "Veto Players in Unitary and Federal Systems". En: Gibson, Edward (ed). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Thelen, Kathleen y Kume, Ikuo (2006). "Coordination as a Political Problem in Coordinated Market Economies". En: *Governance*, vol 19, nº 1, enero de 2006.
- Tommasi, Mariano (2002). *Federalism in Argentina and the reforms of the 1990s*. Documento de trabajo nº 48, Mayo de 2002. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Russell Sage Foundation. New Jersey: Prentice Hall.
- Wright, Deil (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.