

Universidad Torcuato Di Tella

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

¿Coordinación intergubernamental en la Argentina?

Una propuesta teórica y metodológica para la comparación de los Consejos
Federales en la República Argentina.

Tesis para optar por el título de Magister en Ciencia Política

Alumna: María Lara Goyburu – 10T794

Director: Dr. Martín O. D' Alessandro

Mayo 2015

Resumen

La coordinación intergubernamental entre niveles de gobierno para la implementación de políticas públicas es uno de los desafíos que deben encarar los países federales.

A partir de la lectura y sistematización de la agenda de investigación que trata sobre las relaciones intergubernamentales (RIG) y la gobernanza multinivel, el presente trabajo desarrolla un modelo teórico y conceptual que tiene por objetivo oficial de marco para estudiar y comparar las instituciones de coordinación entre si y a través del tiempo. De este modo se busca contribuir al análisis sistemático de los procesos de coordinación intergubernamental en gobiernos federales así como al de las instituciones que tienen como finalidad dichos procesos.

Tomando como referente empírico a los Consejos Federales en la Argentina, instituciones que constituyen uno de los más importantes mecanismos de coordinación intergubernamental en el país y que actúan como herramientas estratégicas para acordar políticas conjuntas entre el estado nacional y los estados subnacionales, esta tesis propone y testea de manera preliminar que la variación en los niveles de coordinación depende del nivel de institucionalización alcanzado, la capacidad para transferir recursos y del nivel de integración ministerial que existe entre el organismo nacional a cargo del Consejo Federal y los organismos provinciales contrapartes. Cuando estas variables adquieren valores altos se alcanzará un mayor grado de coordinación.

Índice

Agradecimientos	4
1. Introducción	10
2. El Federalismo y las Instituciones	14
3. Las Relaciones Intergubernamentales y la Coordinación Intergubernamental 17	
4. La Coordinación Intergubernamental en los Consejos Federales	24
5. Desarrollo de la teoría	30
La pregunta de investigación	30
Cuadro 1 – Consejos Federales por año.....	31
La variable dependiente	34
Tabla 1 – Niveles de coordinación intergubernamental	35
Tabla 2 – Niveles y dimensiones de coordinación intergubernamental	36
Gráfico 1: Dimensiones de la coordinación intergubernamental.....	37
La hipótesis, las variables explicativas y el mecanismo causal	38
Operacionalización de las variables independientes	40
Tabla 3: Nivel de Coordinación Intergubernamental.....	44
6. Sistematización y selección del caso: El Consejo Federal Agropecuario (2010-2015)	45
Tabla 4 – Valores de las variables independientes y sus indicadores en el CFA 2010-2015	49
Tabla 5 – Valores de las variables independientes en el CFA 2010-2015.....	55
Tabla 6 – Valores de las variables independientes y su relación con la variable dependiente en el CFA 2010-2015	57
7. Conclusiones y agenda futura de investigación	57
BIBLIOGRAFIA	59

Agradecimientos

Siempre sostuve que la palabra *gracias* resulta a veces demasiado escasa para expresar la gratitud que hincha el pecho. Sin embargo no por eso se la debe obviar, así que estas páginas de agradecimientos serán largas, pero son sumamente necesarias. Espero la memoria no me juegue una mala pasada.

Como es obvio, todos los errores que se lean en esta tesis son mi absoluta responsabilidad, pero cada uno de quienes figuran en estos agradecimientos ha sido imprescindible en los aciertos.

Todo el proceso de iniciado con esta Maestría, y que culmina hoy con esta tesis, ha sido atravesado por un periodo importantísimo de mi vida. En estos agradecimientos quiero hacer presentes a todos aquellos que hicieron mucho porque hoy llegara hasta acá, aun cuando algunos no lo sepan.

En primer lugar quiero agradecer a Luis Tonelli. Allá por 2005 cuando comencé a dar clases con él en el Seminario Federalismo y Gobernabilidad de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, me abrió un mundo nuevo de intereses, que se refinaron con el correr del tiempo, pero que siempre estuvieron guiados por sus agudos pensamientos y por esa pasión por el análisis politológico que me supo transmitir.

A Andrés Malamud y Natalia Peral, a quienes cansé enviando varios de los primeros borradores, y que con agudeza y paciencia infinita comentaron ayudándome en el inicio de esta tarea.

Al cuerpo docente del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, en especial a todos quienes fueron mis profesores en la Maestría. Cada uno de ellos logró transmitir no sólo conocimiento sino además la importancia de dar solidez a la disciplina a partir de la seriedad y estructura en los enfoques.

Dentro del Departamento, no quiero dejar de mencionar a Maria Luz Caoru, Yanina Sumpf y Vanesa Gómez, quienes siempre estuvieron dispuestas a resolver cada inquietud, y de quienes siempre recibimos una palabra de aliento cuando la necesitábamos. La Maestría no sería lo que es sin su calidez y profesionalismo.

A mis profesores del Taller de Tesis, Carlos Gervasoni, German Lodola y Carlos Freytes. Sus agudos comentarios y guía siempre apuntaron a refinar el trabajo y salvar errores. Estoy segura que no logré todo en esta instancia, espero si la mayoría. En cualquier caso, sus enseñanzas me acompañarán en el resto de mi vida profesional.

A mis compañeros de maestría, todos y cada uno de ellos. Fueron, quizás sin saberlo, sostén académico y personal en estos años previos. Me llevo además entonces, varios grandes amigos.

A mi director, Martin D'Alessandro, quien me acompaña hace muchos años ya (no, mejor no hagamos cuentas). Siempre me dio libertad absoluta y acompañó cada decisión.

A Elsa Llenderozas, quien me acogió en su proyecto, cuando se hizo necesario.

A la *Faculty of Law (School of Political Science and Sociology)* de la *Leopold-Franzens-Universität Innsbruck* (Austria) y al *Institute for Studies on Federalism and Regionalism* de

la *European Academy Bolzano/Bozen -EURAC-* (Italia) quienes al haberme admitido y becado para asistir a la *Winter School on Federalism and Governance*, abrieron las puertas a toda una nueva agenda de investigación y literatura que aún no he llegado a explorar acabadamente.

A la Escuela de Verano de Métodos Mixtos del Instituto de Métodos del Cono Sur, sus profesores y mis compañeros, quienes con sus comentarios me ayudaron a mejorar la teoría de esta tesis. Muy especialmente a Julieta Suarez Cao, sus audios por WhatsApp posteriores a la realización de la Escuela fueron escuchados una y mil veces.

A todo el equipo del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Mi paso por allí me enseñó la necesidad de agudizar la mirada para capturar lo que a simple vista es incapturable. Pero además me dejó amigos y compañeros para toda la vida. Ahí también reforcé mi amor por la tarea política y del político, independientemente de las ideologías o partidos. También a todos los funcionarios de este Ministerio, que ayer y hoy, siempre estuvieron dispuestos a escuchar y contestar mis consultas. Nombrarlos a todos sería imposible, pero no quiero dejar de mencionar a Adriana Azcorra (amiga/hermana que me subió a ese proyecto), Maricel Magario, Patricia Catoira, Daniela Navarro Brandan, Daniela Policano, Diana Martorell, Nahuel Welly y Ezequiel Pesce, con quienes además nos une hoy la amistad.

A mi hermano Sebastián y a mi mamá Ángeles, quienes me han leído, corregido, discutido, y enfrentado, obligándome a repensarme siempre, con quienes comparto la pasión por la política, y quienes también han dado una mano enorme, inclusive viajando kilómetros, para que pueda dedicarme a lo que amo (miles de veces). También a mi papá Luis, que aunque

no entiende mucho qué hago, nunca dijo no cuando le pedí ayuda. Y a Javier, quien me acompañó en los primeros años de esta carrera.

A todos los amigos y colegas que en los últimos tiempos han estado allí para apoyar de mil maneras diferentes, sobre todo con palabras de aliento y mensajitos oportunos en momentos difíciles (espero no olvidar a nadie): Eleonora Pangaro, Emilia Simison, Hernan Toppi, Malena Magnasco, Cecilia Rodríguez, Catalina Marino, Verónica Pérez Betancourt, Mariana Prats, María Paula Bertino, Santiago Cunial, Tomas Bieda, Mariano Montes, Alejandro Gandulfo, Gabriel Diaz Zolorzalo, y especialmente a Fernando Belotti, Mariana Ingelmo por las comidas y locuras compartidas.

A mis amigos de Lincoln, que vieron y vivieron mi pasión desde muy chica por entender la política y, aunque a veces sé que no me entienden, siempre la celebraron, la abrazaron y se alegraron por mis logros: Florencia Audisio, *Pipi* Alvarez, Andrea Plancherutti, Yanina Almasio, Eli Vieyra, Julian Rugolo, Guillermina Alonso, Mariana Gilardenghi, Manuela Ostolaza

Al Grupo de Investigación en Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales (UBA) “Coaliciones políticas en América Latina: análisis en perspectiva multinivel”, a todos sus integrantes, graduados y alumnos. En ellos encontré un grupo de profesionales que no solo comparten conmigo la idea tan simple pero a veces revolucionaria de que la ciencia política es una tarea colectiva y colaborativa, sino que además lo hacen con pasión y compromiso por la excelencia. A todos ellos, gracias, llegaron en el momento justo. Y muy especialmente a Paula Clerici y Facundo Cruz, quienes me invitaron a subirme como Co-Directora a este proyecto, y en ese proceso que empezó siendo profesional gané dos

excelentes amigos que fueron claves para que hoy haga esta entrega. Pensé mil veces cómo expresarles mi gratitud chicos, supongo que si vieran estas lágrimas que le saltan a “la Gringa” al escribir entenderían que no hay palabras.

Finalmente a mi abuela María y mi abuelo Sebastián, inmigrantes españoles de los que aprendí que nada se logra sin esfuerzo y que a cada pena se la debe combatir con una sonrisa. Es el recuerdo de sus manos de trabajo el que me levanta cada vez que se asoma un “no puedo”.

A todos, GRACIAS.

"The more you know, the more you know how much more there is to know"

@AcademicsSay

A Camila y Agustina.

Por mí.

Para ellas.

1. Introducción

El federalismo como forma de gobierno proporciona mecanismos institucionales para equilibrar la autonomía de las unidades subnacionales que componen un país en el que conviven el autogobierno de dichas unidades (*self-rule*) y el gobierno compartido entre estas y el estado central (*shared-rule*). Es decir que ambos niveles comparten la capacidad para la toma de decisiones sin consulta con el otro nivel, lo que ha sido uno de los focos principales de la literatura sobre la política territorial comparada.

El federalismo entonces, como un tipo de gobierno que busca combinar el autogobierno de los intereses regionales y/o minoritarios, con el gobierno de los intereses nacionales comunes, ha llamado la atención de numerosos teóricos, fundamentalmente a partir de la nueva ola de democratización de los años '80 (Poirier et. al. 2015). Este tipo de gobierno compartido puede ejercerse en una variedad de formas y a través de una variedad de instituciones: desde una segunda cámara de la legislatura federal que prevé la representación de los intereses territoriales, los poderes de veto regionales en las esferas políticas concurrentes, a la cooperación en las arenas de las relaciones intergubernamentales (formales e informales).

Aun así, y sobre todo en América Latina, se ha prestado menos atención a la influencia que las unidades subnacionales tienen en la toma de decisiones del centro y en el tipo de relaciones que construyen con este cuando se trata, no del diseño o sanción de legislación, sino de la efectiva implementación de políticas públicas que afectan directa o indirectamente a las competencias regionales y a sus ciudadanos.

El estudio de las Relaciones Intergubernamentales -RIG- (*Intergovernmental Relations* o IGR por sus siglas en inglés) en el diseño e implementación de políticas públicas ha sido un área poco desarrollada en la ciencia política local. Los trabajos que se encuentran no comparten un marco metodológico común, el desarrollo teórico es escaso, parten de preguntas diversas siendo en su mayoría estudios de caso, de pocos casos, exploratorios y descriptivos.

Las dimensiones legal, económica y política de las RIG han sido abordadas de manera separada por abogados, economistas y científicos políticos (sin diálogo concreto entre las disciplinas) pero no se ha abordado de manera sistemática y común la búsqueda de los determinantes de la mayor o menor coordinación entre niveles cuando se trata de las relaciones entre estos. Existen estudios teóricos, descriptivos, interpretativos o generadores de hipótesis, pero entre ellos no hay un marco analítico común de comparación: no parten de los mismos marcos teóricos, no comparten las preguntas de investigación, abordan estos estudios con diferentes metodologías, y hacen foco en diferentes y variadas variables explicativas, de acuerdo a que se concentren en la dimensión legal, económica o política de las RIG.

Las RIG son esenciales en todos los sistemas políticos de varios niveles (Astarita, Bonifacio & Del Cogliano 2012; Bolleyer 2006 y 2009; Escolar et. al. 2011; Porier et. al 2015). La gestión de la relación entre las responsabilidades constitucionales de cada nivel de gobierno, el desequilibrio entre la capacidad de recaudación de ingresos y la responsabilidad del gasto, la desnacionalización de los sistemas de partidos y los procesos de descentralización, hacen necesario su estudio. La literatura existente ha identificado

variaciones en el grado en que estas relaciones son competitivas o de colaboración, jerárquicas o no jerárquicas, formales o informales¹ (Bakvis & Brown 2010; Bolleyer 2006 y 2009; McEwen, et. al. 2012). En casi todos los sistemas las RIG están dominadas por los ejecutivos. Sin embargo, la creciente interdependencia entre los niveles de gobierno, los procesos de descentralización y el surgimiento de las identidades e intereses locales, la desnacionalización de los sistemas de partidos, entre otros fenómenos que ponen a la política local en el centro de la escena, están creando la necesidad política de una mayor coordinación intergubernamental, y por lo tanto la necesidad académica de buscar sus determinantes, causas y consecuencias.

Esta investigación busca proponer un marco teórico y metodológico común que, concentrándose en los Consejos Federales -CF- (instituciones *ad hoc* de la República Argentina que buscan la coordinación entre niveles de gobierno de áreas de política pública compartida) permita la comparación de instituciones de coordinación de las RIG de manera diacrónica o sincrónica, para explicar los diferentes niveles de coordinación que alcanzan, a pesar de la heterogeneidad que los estudios realizados hasta el momento encuentran en su estructura, organización y funcionamiento. Luego se aplica el marco propuesto al análisis

¹ Se entiende por RIG de colaboración aquellas en las que se alinean estructuras y marcos para la toma de decisión que evitan la superposición de tareas y duplicación de recursos; por el contrario, las competitivas, aun cuando puedan mostrar mejores resultados en un nivel que en otro, son aquellas en las que ambos niveles accionan sobre el mismo área de política pública, duplicando tareas procesos y recursos. Del mismo modo, las RIG jerárquicas son aquellas en las que un nivel marca el rumbo de la política pública, y no jerárquicas, aquellas en las que todos los niveles intervienen en la toma de decisión sobre el rumbo de la política pública en pie de igualdad. Finalmente, son RIG formales aquellas que se dan en el marco de una institución o regla, aun cuando esta sea difusa, mientras que las informales dependen de la frecuencia del contacto entre funcionarios y la pertenencia a círculos políticos y sociales comunes que faciliten este tipo de contacto.

de tres administraciones diferentes en el Consejo Federal Agropecuario entre los años 2009 a 2015².

Siguiendo la línea de trabajo iniciada por Potenza Dal Maseto (2002 y 2004), Rey (2011 y 2013), Palanza (2002), Seraffinof (2007 y 2012), entre otros, e incorporando la nueva (y rica) agenda de investigación sobre RIG que se ha desarrollado en los últimos años en la ciencia política europea (Bolleyer 2009, Enderlein et. al. 2010, Porier et. al 2015, entre otros), esta tesis propone entonces un marco metodológico que permita identificar la probabilidad de alcanzar mayores o menores niveles de coordinación intergubernamental en las instituciones que tienen por función lograrla, explorando los determinantes del por qué, cuándo y en qué condiciones éstas (nacionales y/o subnacionales) ejercen más o menos autoridad dentro del ámbito intergubernamental.

Sin negar la multicausalidad del fenómeno de la coordinación intergubernamental en el marco de las RIG en los regímenes federales y/o multinivel, se espera proporcionar un esquema parsimonioso de análisis que permita comparar la mayor cantidad de casos posibles, de modo de hallar los determinantes de dicha coordinación. Esto, además, tendrá relevancia para el diseño e implementación de políticas públicas que den por resultado el acceso homogéneo a los bienes públicos en todo el territorio.

Partiendo entonces de la pregunta sobre los determinantes de la coordinación intergubernamental en las RIG en países federales se argumenta que ésta alcanzará niveles

² El análisis de este Consejo Federal es relevante debido a que, como se dirá más adelante, los estudios que han trabajado sobre CF lo han hecho sobre aquellos más institucionalizados, con actividad regular y concentrados en áreas de políticas públicas sociales. Asimismo este CF fue relevante políticamente en el conflicto que el Gobierno Nacional mantuvo con el sector agropecuario en la última gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

más altos en la dimensión administrativa y política conjuntamente cuando las instituciones encargadas de llevarla adelante se encuentren altamente institucionalizadas, sean capaces de transferir recursos por sí mismas, y exista integración ministerial entre los funcionarios a cargo en el nivel nacional y subnacional.

2. El Federalismo y las Instituciones

La conceptualización del federalismo es un campo muy disputado como así también el análisis de las relaciones intergubernamentales que se dan al interior de estas formas de gobierno. Las definiciones teóricas más abstractas asumen al federalismo como un gobierno dividido verticalmente, con poderes separados entre instituciones centrales y no centrales. Normativamente, estas instituciones, además de tener poderes exclusivos en algunos temas, comparten injerencia sobre los mismos ciudadanos, que responden a reglas de los distintos niveles, por lo que teóricamente deberían tender a la cooperación y al logro de resultados consensuales. A diferencia de los estados unitarios, donde solo obtienen satisfacción aquellos ciudadanos que poseen preferencias que coinciden con la mayoría nacional, la especificidad de los estados federales estaría dada por proporcionar una mayor utilidad social³, ya que los perdedores en la arena nacional pueden ser ganadores en la arena local (Colomer 2001).

Sin embargo, si se tiene en cuenta la dimensión territorial, la definición se complejiza. Así, *“...el federalismo puede ser definido como un tipo de arreglo institucional (en el que el poder político está dividido entre un gobierno central y gobiernos subnacionales) para el*

³ Se entiende por utilidad social la mayor satisfacción del mayor número de individuos. Esta es máxima cuando la elección social coincide con las preferencias del votante mediano (Colomer 2001:18-19).

manejo de la política e intereses territoriales, entendidos estos como los intereses de actores políticos y sociales que se basan en el nivel de gobierno (central, provincial y local) o en el tipo de la unidad geopolítica que ellos representan.” (Falleti 2013:15-16). De este modo, “...este carácter dual de la representación de intereses en países federales, hace a la política de estos países—y todos aquellos en que hay elección de representantes en unidades subnacionales—extremadamente compleja, ya que los intereses de actores políticos y sociales están signados por este conflicto primordial entre afiliación partidaria o ideológica, por un lado, y afiliación territorial, por otro.” (Falleti 2013:16).

Asumiendo ambas aproximaciones se puede entender entonces “...al federalismo como un tipo de arreglo institucional para la coordinación y representación de intereses territoriales.” (Falleti 2013:21), en pos de obtener una mayor utilidad social para el conjunto de la sociedad (Colomer 2001), en un marco institucional donde ambos niveles de gobierno tienen poder legítimo para interactuar con los ciudadanos (Beramendi 2007).

Teniendo en cuenta entonces al federalismo así definido, uno de los principales desafíos de los países federales es la *coordinación intergubernamental* para la implementación de políticas públicas sectoriales⁴ (Acuña 2010, Astarita, Bonifacio & Del Cogliano 2012).

En cuanto a las instituciones, para la presente investigación éstas son entendidas como un conjunto de reglas formales e informales que los actores siguen por una serie de razones, entre las que se encuentran la posibilidad de estructurar y ordenar intereses individuales y colectivos reduciendo los costos de transacción, a fin de poner en marcha políticas comunes

⁴ Se entiende por políticas públicas sectoriales los procesos a nivel de ministerios, secretarías y otras dependencias específicas de los Estados nacionales y subnacionales, específicamente diseñados y planificados para un área de política particular, con objetivos, cursos de acción y lineamientos establecidos, que demandan de las administraciones una variedad de recursos y requieren la interacción entre actores políticos y sociales.

(North 1990; Hall 1993; Hall & Soskice 2001). Las instituciones entonces “...*conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos.*” (Colomer 2001:16). El nuevo institucionalismo en la ciencia política sostiene que las instituciones formales tienen la función de reducir los costos de transacción en política, y dan solución a los problemas de cooperación, coordinación y ciclos (North 1995; Tonelli 1998) basándose en la idea de la economía clásica de que la cooperación entre individuos racionales interesados en sí mismos trae aparejado el logro de beneficios mutuos, pero distanciándose de visualizar el sistema del intercambio libre y descentralizado, e introduciendo que el énfasis debe ponerse en el entorno institucional de los sistemas económicos en los que se llevan adelante las negociaciones de intereses (Commons 1934; Coase 1937; Moe 1984).

El costo de negociar entonces vuelve a introducir la cuestión de la *coordinación* y convierte en necesaria la observación de la estructura institucional para comprender el intercambio y la intermediación de intereses, ya que las instituciones estructuran el juego estratégico que se genera en torno a las diferentes problemáticas sobre las que accionan las políticas públicas (Subirats & Gomà 1999). Si en los sistemas federales la superposición de arenas debería tender a resultados consensuales de mayor utilidad pública para los ciudadanos (Colomer 2001), los problemas de coordinación son los más importantes que las instituciones deben resolver debido a que la superposición de funciones respecto de las políticas públicas sectoriales genera altos costos de transacción.

3. *Las Relaciones Intergubernamentales y la Coordinación Intergubernamental*

La literatura sobre las RIG y la coordinación intergubernamental en sistemas multinivel es amplia, pero solo en los últimos años se ha comenzado a explorar en la Argentina. Éstas son una dimensión omnipresente y a veces subestimada de los federalismos, pero sin embargo son una parte integral y significativa de cualquiera de ellos, ya sea porque son de cooperación o de conflicto. Su resultado son los “arreglos intergubernamentales” (IGA por sus siglas en inglés)⁵.

Si nos referimos a *coordinación intergubernamental* este concepto se enriquece con la perspectiva que aporta Wright (1978) incorporando al concepto de federalismo la noción de *relaciones intergubernamentales* (RIG). Anderson (1960:13) ya había definido a las RIG como “...un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel dentro del sistema federal.”, con la intención de entender la forma concreta en que el estado se articula territorialmente para llevar a cabo las funciones que le son atribuidas, tanto a nivel nacional como regional y local.

Partiendo de esta definición, Wright (1997) destaca cinco atributos para operacionalizar el concepto de RIG:

⁵ Las RIG pueden adoptar dos formas, que no son mutuamente excluyentes. Pueden ser RIG de cooperación allí donde la distribución del poder y la autoridad entre el nivel nacional y subnacional se encuentran superpuestas. En este tipo de RIG, teóricamente debería prevalecer la asistencia e interdependencia entre los niveles, siendo los funcionarios de los distintos niveles colegas y no rivales, desapareciendo las connotaciones de separación, independencia y rivalidad. Pero también pueden ser RIG de competencia cuando ambos niveles son soberanos e iguales en sus esferas respectivas y en sus capacidades para diseñar e implementar política pública y cuando cada uno de ellos cuenta con los medios y recursos para implementar la mayor parte de las políticas sin interferencia del otro nivel (Watts 1999). Este trabajo, y dadas las particularidades del régimen federal argentino, se concentra en las RIG de coordinación.

- El número y los tipos de los entes de gobierno (unidades o jurisdicciones políticas): se vincula a la idea de que la observación de estas relaciones no debe limitarse a los marcos constitucionalmente establecidos, yendo a observar las interacciones que se dan más allá de las relaciones entre el gobierno central y los locales.
- La frecuencia y regularidad con la que los funcionarios mantienen contactos con colegas de otras jurisdicciones: apunta a la observación de las relaciones entre funcionarios que dirigen las diferentes unidades de gobierno.
- Las pautas de comportamiento mantenidas y las actividades llevadas a cabo por los funcionarios: se vincula con el anterior en el sentido de que estas relaciones no deben ser observadas solo como formalmente estructuradas, sino que deben observarse además los mecanismos informales orientados al logro de objetivos dentro del marco oficial y legal.
- El número y la variedad de los funcionarios públicos que pueden tomar decisiones importantes: tiene relación a considerar a todos los funcionarios del estado como participantes potenciales de las decisiones políticas, y no solo a los actores vinculados al ejecutivo.
- Una orientación explícita de la política en la que se presta la máxima atención a los asuntos financieros y de asignación de recursos: más difuso y vinculado con el anterior, busca indagar sobre la implementación de políticas, considerando que estas son acciones (o no acciones) de los funcionarios y sus consecuencias.

Estos atributos permiten operacionalizar el concepto de RIG, y por lo tanto el concepto de *coordinación intergubernamental*, ya que dan cuenta de la variedad de relaciones formales

e informales que pueden darse, y echan luz sobre la posibilidad de considerar distintas dimensiones del concepto de coordinación.

Adicionalmente, Wright (1997) ofrece tres modelos observables de RIG, que trasladados al estudio de las instituciones de coordinación como los CF, pueden ser apropiados para observar la *coordinación intergubernamental* al interior de estos. En el *modelo inclusivo* la relación básica es de jerarquía, en el cual las esferas subnacionales son/actúan como meras extensiones del centro. En el *modelo separado*, habría una rigurosa separación entre las esferas de gobierno y tendería a prevalecer una relación de independencia entre ellas. En el *modelo superpuesto*, prevalecen complejas relaciones interorganizativas entre esferas de gobierno distintas. En este último modelo, si bien se suponen ciertas áreas de competencia privativa de alguna esfera específica, el ejercicio de gran parte de las funciones del Estado requiere la participación de todas las esferas de gobierno, lo cual implica un alto grado de interdependencia. En el modelo superpuesto además existiría el imperativo de la negociación como principal instrumento de interacción intergubernamental, ya que esta sería, naturalmente, la forma más idónea de evitar conflictos y promover la imprescindible cooperación entre los niveles de gobierno. Esta tendencia no impide, con todo, que el modelo muchas veces presente de forma simultánea rasgos de cooperación y competición.

Si se rastrea la literatura en busca de conceptualizaciones estrictas de coordinación intergubernamental, encontramos a Flamand (2011) quien entiende por coordinación la concertación de medios y esfuerzos para llevar a cabo una acción común hacia un objetivo compartido, y por intergubernamental la participación en la toma de decisiones de más de

un orden de gobierno, más de un gobierno o más de una agencia gubernamental. Así, para poder distinguir distintos tipos de coordinación intergubernamental, observa (2008):

- Las relaciones entre los participantes (actores o instituciones): estas pueden ser horizontales, de pares, verticales o de jerarquía.
- El grado de institucionalización de las relaciones: formal, dentro de un programa o agencia, o informal.
- Los mecanismos de coordinación: a partir de instancias específicas o dentro de programas más amplios.
- Las diferentes arenas de influencia (sectorial o programática).

Watts (1999) sostiene que la coordinación intergubernamental tiene dos dimensiones. Por un lado existe una dimensión vertical en donde la coordinación es la que se da entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Esta dimensión es la que frecuentemente se explora cuando se la observa en el federalismo argentino (Palanza 2002; Potenza Dal Masetto 2002 y 2004; Rey 2011 y 2013; Seraffinof 2007). Sin embargo la coordinación intergubernamental tiene otra dimensión, horizontal, en donde lo que se debe observar son las relaciones entre los gobiernos subnacionales entre sí. Esta dimensión horizontal ha sido menos explorada, concentrándose la observación de la misma casi exclusivamente en el ámbito legislativo nacional.

Por otro lado Watts (1999) sostiene que la coordinación intergubernamental, en ambas dimensiones, tiene dos funciones específicas: resolución de conflictos entre niveles de gobierno (horizontal y vertical), y actuar como un medio de adaptación a circunstancias cambiantes.

Si se asumen ambas dimensiones y funciones, las relaciones informales entre funcionarios son relevantes, y dar formalidad a estas relaciones tiene que ver con la necesidad de facilitarlas (Watts 1999; Seraffinof 2007).

Asimismo, la forma que adopten las relaciones intergubernamentales puede derivar en dos tipos diferentes de federalismo: competitivo o cooperativo (Watts 1999:54). El federalismo competitivo se caracteriza porque la relación que predomina entre las partes es de tensión, debilitándose los vínculos de consenso y colaboración. Ambos niveles son soberanos e iguales en sus esferas respectivas y en sus capacidades para diseñar e implementar política pública, y en consecuencia se distinguen y distribuyen los poderes que cada uno debe realizar en las constituciones nacionales. En este tipo de federalismos las RIG de cooperación no se ven incentivadas puesto que cada nivel posee los medios y recursos para implementar la mayor parte de las políticas sin interferencia del otro nivel⁶. Por el contrario, en el tipo de federalismo cooperativo (Grodzins 1966), la distribución del poder y la autoridad entre el nivel nacional y subnacional se encuentran superpuestas, es decir que la autoridad se superpone, se comparte, no habiendo competencias exclusivas en materias importantes que correspondan a un solo nivel. Este tipo de federalismo incentivaría las RIG de cooperación, dado que teóricamente debería prevalecer la asistencia e interdependencia entre los niveles, siendo los funcionarios de los distintos niveles colegas y no rivales, desapareciendo las connotaciones de separación, independencia y rivalidad. El concepto de federalismo cooperativo es político y pragmático, y se concentra en las relaciones de poder e influencia que ligan a unos poderes con otros.

⁶ Esto puede darse o porque se delegan poderes al estado central y lo no delegado es reservado por los estados subnacionales, sistema que usó Estados Unidos y Argentina en sus inicios (Gibson & Falletti 2007) o bien porque quién se reserva los poderes no delegados es el estado central, siendo expresas las atribuciones que se le encomiendan a los estados subnacionales, tal es el caso de Canadá.

Esta perspectiva teórica vertical suele tener dificultades para captar el hecho de que la cooperación de dos partes supone, para darse en términos de igualdad, que ninguna de ellas es más fuerte ni posee más recursos que la otra. Dado esto último, uno de los niveles (generalmente los niveles subnacionales) es absorbido por el otro y por lo tanto pierde iniciativa llevando a una concentración del poder⁷.

Por su parte Bolleyer (2009) aporta una mirada sobre la coordinación intergubernamental desde los gobiernos subnacionales, reemplazando la perspectiva desde la dimensión vertical por una perspectiva desde la dimensión horizontal.

Si en la perspectiva vertical se asume que solo se alcanzaran mayores niveles de coordinación cuando el gobierno central puede transferir recursos y liderazgo, en la perspectiva horizontal son los problemas de coordinación entre unidades subnacionales los que impiden mayores niveles de coordinación. Bolleyer (2009) sostiene que frente a los problemas de coordinación, lo que debe observarse es la dificultad de los gobiernos subnacionales para coordinarse entre sí y oponerse al gobierno central. El estudio enfatiza en los problemas de coordinación que existen entre los gobiernos subnacionales que les impide formar un “principal colectivo”⁸ frente a un gobierno central que actuaría como

⁷ Particularmente para la Argentina Benton (2003) da cuenta además que estos vaivenes de concentración y dispersión del poder están vinculados a los ciclos macroeconómicos del país. Debido a las fuentes de financiamiento diferenciadas y las prerrogativas institucionales de cada uno de los niveles, cuando los productos que la Argentina exporta aumentan sus precios internacionales, los Presidentes se hacen más fuertes y la decisión política tiende a concentrarse en el nivel federal. Por el contrario, en contextos de contracción económica por la baja de los precios internacionales de los productos exportables, los niveles subnacionales adquieren fuerza en la negociación política, teniendo más margen para la negociación con el estado central.

⁸ El problema del principal-agente es la esencia de la Teoría de la Agencia, una de las teorías de la economía industrial, que ha sido tomada por la Ciencia Política para explicar la toma de decisiones políticas en contextos donde los actores no cuentan con información perfecta. El problema implica situaciones que se dan cuando el curso de acción de un actor (el principal) depende de la acción y decisión de otro actor (el agente), sobre el cual no tiene perfecta información. Bolleyer (2009) toma esta teoría y la aplica al estudio de la coordinación intergubernamental.

agente. Los gobiernos subnacionales no necesariamente acuerdan sobre cómo, qué y cuándo delegar, una situación que el gobierno central puede aprovechar utilizando una estrategia “divide y triunfaras”. De este modo, la centralización de las políticas públicas está enraizada en la incapacidad de los gobiernos subnacionales para unificar posiciones contrarias a las federales y coordinar políticas sin la intervención central (Bolleyer 2009). Argumenta que el tipo de relaciones ejecutivo-legislativo dentro de los gobiernos que interactúan explican la naturaleza de las instituciones creadas para canalizar los procesos intergubernamentales. Los incentivos generados por las relaciones ejecutivo-legislativo en los gobiernos que constituyen un sistema multinivel definen corredores de adaptación que sistemáticamente delimitan el alcance para el desarrollo institucional de arreglos intergubernamentales en un sistema. Desagregando individualmente las unidades de gobierno el enfoque teórico revela como los micro-incentivos orientan la dinámica macro en un sistema multinivel y revela la racionalidad que se encuentra por debajo de las elecciones institucionales de los gobiernos (Bolleyer 2009).

Sin embargo, si se toma a los CF como referente empírico para observar los procesos de coordinación intergubernamental, existen definiciones que se aproximan más acabadamente, puesto que hacen foco en la dimensión sectorial del concepto. Así, para Martínez Nogueira (2010) la coordinación intergubernamental se vincula al proceso de creación y utilización de reglas, diseños y procedimientos con el que los actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido con el objetivo de lograr complementariedad de contribuciones y comportamientos en arreglos sociales multiactorales para alcanzar valor público y objetivos de política. Por otro lado, Repetto (2010), complejiza la definición y suma al concepto de coordinación la idea de integralidad, asumiendo que existe un tipo de

coordinación que promueve la integralidad de las políticas en un territorio o sector, a lo que llama “coordinación pro-integralidad” y que lo define como un “...*proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. El mencionado proceso generará realmente una coordinación pro-integralidad cuando derive en: a) la fijación de prioridades compartidas; b) la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones; c) la decisión “suma-positiva” de qué hacer y cuántos recursos movilizar; y d) una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales*” (Consejos Federales. Repetto, 2005). Lo que complementa este enfoque es entender que la coordinación es una función estatal, que requiere ser cumplida para avanzar en la integralidad más allá del tipo de diseño institucional que la operacionalice el actor o conjunto de actores que la lideren (Acuña y Repetto 2006)” (Repetto 2010:60).

4. La Coordinación Intergubernamental en los Consejos Federales

En la Argentina, los procesos de reforma del Estado promovidos durante la década del '90, que desplazaron actividades hacia el sector privado, la sociedad civil u otros niveles de gobierno, pusieron en el centro de la escena a las provincias, a la vez que aumentaron sus

responsabilidades debido a las transferencias de diferentes áreas de política pública⁹. En dicho contexto adquirió fuerza la conformación y reactivación de los CF en muchas áreas de gestión pública, en tanto espacios de coordinación intergubernamental a nivel sectorial (Astarita, Bonifacio & Del Cogliano 2012; Palanza 2002; Potenza Dal Masetto 2002 y 2004). Sin embargo, su funcionamiento presenta una gran heterogeneidad en estructura, funciones, periodicidad de actividades y resultados.

De la revisión de la literatura se desprende que los CF son instancias *ad hoc* en el andamiaje institucional argentino, formalizadas mediante leyes, decretos resoluciones, etc., con el objetivo de lograr la coordinación en áreas específicas de políticas públicas, allí donde el estado nacional y las provincias tienen intervención en paralelo (COFEFUP 2009; Palanza 2002; Potenza Dal Masetto 2002 y 2004; Rey 2011 y 2013; Seraffinof 2007 y 2012).

Sobre los CF en particular, una revisión de la literatura muestra que estos han sido estudiados por académicos/as que hicieron foco sobre los mismos como espacios alternativos de coordinación de políticas sectoriales. Pero en los estudios relevados se aprecia que se investigó casi exclusivamente en dos dimensiones: características de los CF (qué hacen) y funcionamiento de los mismos (cómo lo hacen) a través de perspectivas

⁹ Durante la década del '90 se profundiza el proceso de descentralización de responsabilidades y funciones desde el gobierno nacional hacia las provincias. Esta descentralización de dio en los sectores vinculados a las políticas sociales (educación, salud, políticas sociales) pero no tuvo su correlato en la transferencia de los recursos necesarios para su financiamiento. Técnicamente sin embargo, este fue un proceso de devolución de facultades a las provincias, facultades que éstas habían delegado anteriormente en la nación. Razón por la cual se argumenta que las primeras “vuelven” a ocupar el centro de la escena.

comparadas¹⁰, seleccionando solo aquellos que presentan un funcionamiento sostenido en el tiempo sin dar cuenta de las diferencias en los niveles de coordinación que presentan cuando se los observa a unos en comparación con otros, como a cada uno de ellos en diferentes momentos de su historia. Por otra parte, todos los estudios se han concentrado en la dimensión vertical sin explorar la dimensión horizontal (Watts 1999), así como tampoco se han explorado las dificultades de coordinación entre las provincias para presentar posiciones conjuntas frente al estado nacional (Bolleyer 2009).

Asimismo, los estudios que han avanzado en una clasificación de los mismos lo han hecho utilizando diferentes enfoques teóricos y metodológicos, lo que dificulta utilizarlos como fuente a la hora de realizar un trabajo comparativo (COFEFUP 2009; Rey 2011; Seraffinof 2007).

Entre los estudios más importantes para el estudio de los CF en la Argentina figuran el Informe de Resultados del Directorio de Consejos Federales de la Argentina, elaborado por la Unidad de Coordinación General del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP 2009) que describe a estas instituciones como herramientas estratégicas para acordar políticas conjuntas entre la Nación y las provincias, y muestra las características generales y organizativas de 39 CF. Este informe se concentra especialmente en explorar la dimensión administrativa del concepto de coordinación intergubernamental, prestando especial atención a la forma en que los CF se organizan a lo largo de los sectores. Dicho listado se

¹⁰ Potenza Dal Masetto (2004), Rey (2011 y 2013) y Seraffinof (2007) tienen objetivos explicativos, pero se concentran en los CF más institucionalizados, principalmente vinculados a la política social y, partiendo de marcos teóricos diferentes, se concentran en variables independientes distintas en cada caso.

reconoce como “no definitivo”, y el estudio da cuenta de los datos generales y organizativos de los Consejos (COFEFUP 2009:2).

Serafinoff (2007) explora el rol de los CF, analizando su capacidad para formular, asesorar y coordinar políticas públicas en áreas que fueron previamente definidas como estratégicas por la nación en acuerdo con las provincias, concluyendo que su potencialidad como instrumento para la formulación e implementación de políticas públicas fue escasa. Su aporte se concentra en analizar, comparativamente, las formas que adopta la participación de los altos funcionarios nacionales y provinciales. En un trabajo posterior agrega que los consejos tienen una baja efectividad en la formulación e implementación de políticas públicas, preguntándose en qué medida éstos darían cuenta de un menor nivel de centralización en el federalismo argentino, afirmando que su efectividad se encuentra en el logro de apoyos explícitos a políticas de la nación, la consolidación de relaciones bilaterales y el intercambio de experiencias a partir de la generación de lazos informales. Asimismo afirma que el nivel de institucionalización y formalización original explicaría la persistencia y el nivel de actividad (Serafinoff 2012). Esta autora presta especial atención a la dimensión política del concepto, encontrando allí las deficiencias en la coordinación.

Por su parte Palanza afirma que “...durante la segunda mitad del siglo XX la aparición de Consejos Federales en diversas áreas de políticas públicas en Argentina es un fenómeno que llama la atención y merece mejor estudio...” (2002:6). Aborda el análisis de estas instituciones de forma descriptiva y se concentra en los CF asociados con políticas de desarrollo social. Destaca el bajo grado de formalidad en el que operan, preguntándose si lo que movió a las autoridades de las diferentes jurisdicciones a promover estos ámbitos de

interacción y concertación -viables en unos casos y no en otros- fue la naturaleza de los bienes públicos en cuestión y las (in)capacidades de las provincias para establecer políticas públicas sectoriales de forma autónoma o, por el contrario, la necesidad de éstas de contar con los recursos de la nación para la implementación de dichas políticas públicas. Asimismo subraya que en la disparidad en el funcionamiento y calidad de los *outcomes* se debería observar la variación en el origen y el estatus institucional de los mismos, concentrándose en la dimensión administrativa de la tarea de coordinación de los CF que observa.

Riccheri y Tobar (2003), por su parte, exploran el rol del Consejo Federal de Salud, analizando su historia y las lógicas que rigieron su funcionamiento y desempeño, dando cuenta de sus fortalezas y debilidades y de las oportunidades y amenazas, con el objetivo de documentar e incentivar el cambio en las relaciones intergubernamentales. Haciendo foco especialmente en la dimensión administrativa de la coordinación, y explorando en las características institucionales del CF en cuestión, en sus conclusiones destacan la necesidad de que este tipo de órganos cuenten con presupuesto y estructura mínimos que facilite su funcionamiento, y por lo tanto garantice resultados.

El rol de los CF de Educación y de Salud ha sido analizado por Potenza Dal Masetto (2002 y 2004). Esta autora señala que estos consejos tienen una trayectoria prolongada, en comparación con los que funcionan en otras áreas sociales y, observando la dimensión administrativa de la coordinación, afirma que la dinámica de los CF no puede desvincularse de la que tuvieron las transformaciones sectoriales a principios de los noventa dando cuenta que el mayor o menor protagonismo de estos está directamente relacionado con las

funciones que les han sido asignadas en el marco de tales reestructuraciones. Sostiene que en la medida en que haya una mayor cantidad de actores involucrados, mayores serán las dificultades para coordinar políticas y en sus conclusiones, teniendo en cuenta la dimensión política de la coordinación, afirma que en aquellos casos en los que no existe una instancia que asuma el liderazgo los procesos de articulación se verán aún más obstaculizados.

Más en general, sobre el funcionamiento y actividad de los CF en algunas áreas de políticas se encuentran los trabajos de Faletti, 2001 (educación), Repetto y Nejamkis, 2005 (salud, educación, industria), y de Acuña y Repetto, 2001 (salud y educación).

Del análisis de la literatura se desprende que existen diagnósticos diversos sobre los resultados de coordinación de los CF, en los cuales se observa, de manera separada, la dimensión administrativa o la dimensión política de la coordinación. Asimismo estos estudios se concentran en aquellos CF más institucionalizados, y parten para el análisis de marcos teóricos diversos.

De este modo, siguiendo a Peters (1998) y Repetto (2010), se puede afirmar que lo que se está dando en el funcionamiento de los CF es una amplia gama de niveles de coordinación que depende de diversos factores sobre los que no se ha trabajado de manera acabada, y que el alcance de niveles de coordinación administrativa y política de manera conjunta permite hablar de un nivel superior de coordinación, que siguiendo a Repetto (2010) podemos dar a llamar *coordinación integral*.

5. *Desarrollo de la teoría*

La pregunta de investigación

¿Cuáles son los factores que determinan la variación en la coordinación intergubernamental de las instituciones orientadas a las RIG en los países federales?

Tomando como referente empírico a los CF en la Argentina se busca dar respuesta a esta pregunta, puesto que son las instituciones creadas *ad hoc* para el logro de esta coordinación.

A partir de la segunda mitad del siglo XX los CF proliferaron en cantidad y diversidad de funciones, por lo que resulta fundamental para comprender y encarar los desafíos del federalismo argentino, dilucidar por qué estos espacios estratégicos de coordinación intergubernamental permanecen como una opción para coordinar política sectorial a pesar de su heterogeneidad en estructura, funciones, actividades, y variaciones en sus resultados de coordinación.

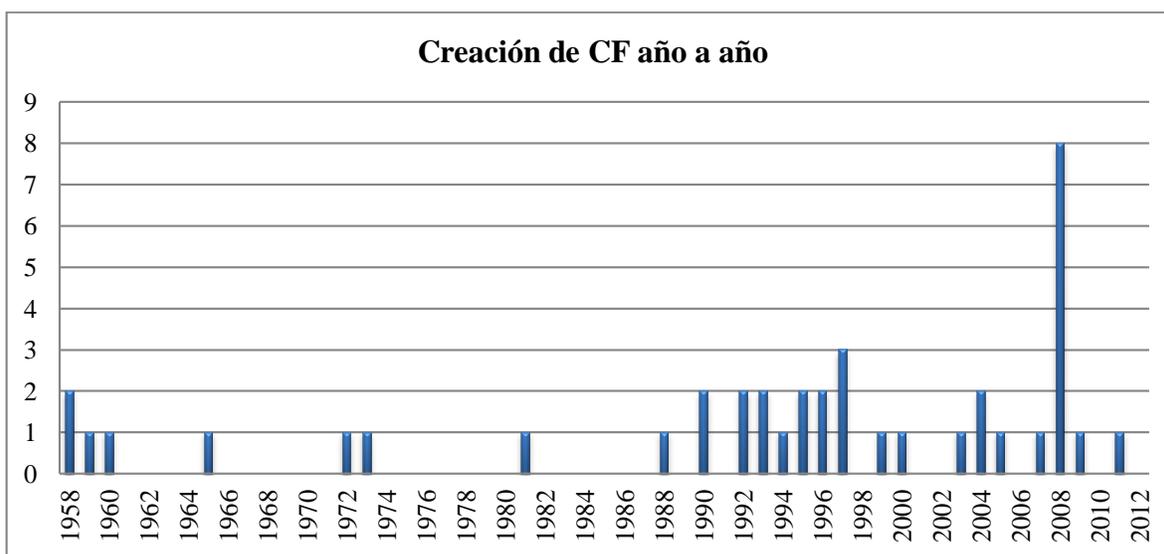
De acuerdo a lo que se ha investigado sobre los CF al momento, éstos son una creación estratégica para la coordinación de políticas sectoriales entre niveles de gobierno y su proliferación, en el momento de la reforma del estado en los '90, no mejoró el desempeño del sector público ni éstos se cristalizaron como espacios estratégicos, con actividad sostenida y permanente por algunas de las siguientes cuestiones (Palanza 2002, Potenza Dal Maseto 2002 y 2004, Rey 2011 y 2013, Riccheri & Tobar 2003, Seraffinof 2007 y 2012):

- La heterogeneidad y superposición de temáticas de los CF y la ausencia de una normativa común a todos ellos.

- La existencia o no de posibilidades de provisión de recursos desde el gobierno central a las provincias.
- El que estos espacios alternativos de coordinación actúan en realidad como espacios para dirimir conflictos en áreas específicas de política pública, y se desactivan cuando se cumple el objetivo que les da origen: sacar el conflicto del centro de la escena pública.

Sin embargo, y tal como lo muestra el gráfico siguiente, los CF continuaron surgiendo en los últimos años como una herramienta válida de coordinación intergubernamental, a medida que se seguían descentralizando políticas o renegociando competencias con las provincias.

Cuadro 1 – Consejos Federales por año



Fuente: elaboración propia

Como se mencionó anteriormente, la opción por estas instituciones puede explicarse si se enriquece lo que entendemos por coordinación de políticas sectoriales, observando que la

misma puede darse en dos dimensiones diferentes (administrativa y política) y cuya presencia en conjunto significaría un alcance de coordinación intergubernamental integral (Escolar et. al. 2011). Se sostiene que el rol de los CF incluye una variedad de actividades que no han sido sistemáticamente exploradas en los trabajos anteriores, argumentando que aun cuando algunos de ellos presentan una aparente inactividad o debilidad de funciones, lo que sucede es que extienden su capacidad de coordinación a otras áreas, como la vinculación de relaciones formales e informales que facilitan los procesos de gestión de políticas públicas, su rol como interlocutor entre nación y provincias -y entre provincias entre si- ante eventuales conflictos, y su capacidad para transferir recursos, incluso simbólicos, desde la nación a las provincias. Son estas capacidades las que promueven la permanencia de estas instituciones, frente a un sistema de partidos que se ha desnacionalizado y por lo tanto ha complicado la coordinación partidaria de la implementación de políticas públicas (Allesandro 2014; Escolar et. al. 2011).

El objetivo entonces es ofrecer un marco teórico y metodológico que permita analizar de manera sistemática el conocimiento acumulado de los CF, tomando en cuenta los aislados aportes previos ya mencionados. Se espera que esta propuesta permita dar cuenta del rol de coordinación y sus determinantes así como abordar desde un mismo marco teórico y metodológico tanto los trabajos ya realizados en torno a estas instituciones de coordinación, como todos los restantes CF (y otras instituciones con el mismo fin que no sean necesariamente CF) que aún no han sido abordados por la literatura.

Preguntarse por la función de coordinación de los CF genera cuestionamientos adicionales, entre ellos sobre el rol que estos cumplen en la dinámica federal de transferencia de

recursos (simbólicos, de políticas públicas, económicos) y sobre la posibilidad de pensarlos como algo más que meros mecanismos con este fin.

Adicionalmente, el diseño institucional argentino, que en algunas áreas de política pública no delimita claramente las atribuciones entre jurisdicciones, hace necesario dilucidar si esto tiene influencia en los niveles de coordinación alcanzados, lo que conduce a pensar cuál es la probabilidad de que un CF alcance un mayor grado de coordinación dado el nivel de conflicto en el área de política pública en la que actúa o dado el momento de la dinámica electoral, lo que conduce a preguntarse por el rol del funcionario nacional que tenga el CF a su cargo, y cuál es su ascendencia sobre sus pares provinciales, es decir, preguntarse por su liderazgo (Astarita, Bonifacio & Del Cogliano 2012; Bolleyer 2009; Carnota 2015; Escolar et. al. 2011; Rey 2011 y 2013).

En resumen:

1. ¿Constituyen los CF un escenario para las RIG vinculadas al diseño e implementación de políticas públicas sectoriales coordinadas entre el gobierno nacional y las provincias?
2. ¿Existe variación en la coordinación realizada por los CF?
3. ¿Se vincula esta variación a su dimensión administrativa (la heterogeneidad que los CF presentan en formas, funciones, capacidad para transferir recursos, persistencia y resultados) o a su dimensión política (el liderazgo sobre sus pares provinciales que ejerza el funcionario nacional a cargo y su capacidad para resolver los conflictos del área) o a ambas?

La variable dependiente

Como se afirmó más arriba, la *coordinación intergubernamental* entre niveles de gobierno para la implementación de políticas públicas es uno de los principales desafíos en países federales.

El análisis de las causas y consecuencias de la heterogeneidad que presentan los CF, como mecanismo de *coordinación intergubernamental* que adquirió nuevamente relevancia a partir de los procesos descentralizadores que comenzaron en los '90 en la Argentina, puede contribuir con el análisis de los procesos de coordinación intergubernamental en gobiernos federales así como de las instituciones que tienen como finalidad dichos procesos (Astarita, Bonifacio & Del Cogliano 2012).

En este punto parece más correcto entonces hablar de diferentes niveles de coordinación intergubernamental a nivel sectorial, para lo cual es necesario precisar el concepto formulando una definición que permita diferenciar de manera clara qué es y qué no es la coordinación intergubernamental (Gerring 2012, Sartori 1984).

Asumiendo la relevancia de la dimensión territorial en el federalismo (Falleti 2013) y la perspectiva horizontal para el análisis de la coordinación intergubernamental (Bolloyer 2009) en esta investigación se entiende por *coordinación intergubernamental* a los procesos de creación y utilización de reglas, diseños y procedimientos con el que los actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido con el objetivo de lograr complementariedad de contribuciones y comportamientos (Martínez Nogueira 2010) en arreglos multiactorales en los que participan más de un orden de gobierno, más de un

gobierno o más de una agencia gubernamental (Flamand 2011) y cuyo resultado está orientado al alcance de valor público y objetivos de política, de manera integral en todo el territorio (Repetto 2010).

De este modo, y poniendo especial atención tanto en la dimensión formal como en la informal que destacan Wright (1997) y Anderson (1960), para operacionalizar la variable dependiente *niveles de coordinación intergubernamental* se adoptará el modelo utilizado por Repetto (2010), de modo de clasificar a los CF de la siguiente manera:

Tabla 1 – Niveles de coordinación intergubernamental

Niveles de coordinación intergubernamental		
Nivel	Tipo de acción	Resultados
I (básico)	Comunicación entre actores y entes	Delimitación y clarificación de roles y funciones
	Consulta a actores y entes	
II (intermedio básico)	Negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes	Negociación
III (intermedio avanzado)	Construcción de consensos a nivel interorganizacional	Concertación entre actores y sectores
	Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales	
IV (avanzado)	Establecimiento de parámetros organizacionales	Alineación estratégica
	Definición de prioridades gubernamentales	
	Estrategia general de gobierno	

Fuente: Repetto (2010); adaptado de OECD, PUMA (1996), citado en Peters (1998: 7).

De todo lo expuesto al momento se puede afirmar que el concepto así entendido tiene entonces dos dimensiones que alcanzarán la integralidad en el momento en que ambas estén

presentes y operen en conjunto. Para Repetto (2010) la integralidad es una cuestión de grado y acumulación, donde cada nivel se ve incluido por el posterior. Sin embargo puede ocurrir que la coordinación sea sólo política o sólo administrativa, y que sólo podamos observar coordinación integral cuando ambas operen simultáneamente.

Así en el Nivel 1 se está hablando de una *dimensión administrativa* de la coordinación intergubernamental, donde solo se alcanza un ordenamiento jurídico-administrativo de las funciones y en la cual es de suma importancia la capacidad de los CF para transferir recursos y capacidades.

En los Niveles 2 y 3, es la *dimensión política* del concepto la que toma protagonismo, resolviendo por vía de la negociación las divergencias que pueden surgir a la hora de coordinar política pública, por lo que cobra relevancia la presencia del liderazgo del funcionario nacional del área.

Finalmente, en el Nivel 4 de es donde se observan ambas dimensiones del concepto presentes y operando de manera conjunta, lo que permite hablar entonces del concepto “completo”, esto es de un nivel de coordinación intergubernamental integral, donde se observa coordinación en ambas dimensiones de manera simultánea e interrelacionada.

Tabla 2 – Niveles y dimensiones de coordinación intergubernamental

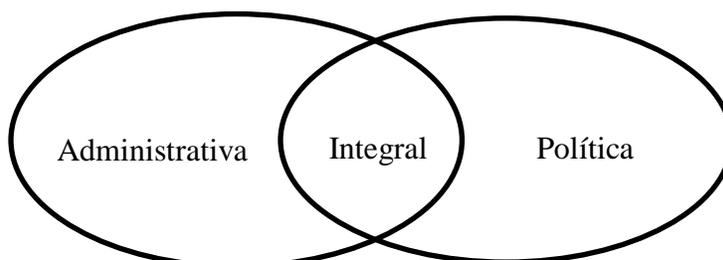
Niveles de coordinación			
Nivel	Tipo de acción	Resultados	Dimensiones
I (básico)	Comunicación entre actores y entes	Delimitación y clarificación de	Administrativa
	Consulta a actores y entes	roles y funciones	

II (intermedio básico)	Negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes	Negociación	Política
III (intermedio avanzado)	Construcción de consensos a nivel interorganizacional Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales	Concertación entre actores y sectores	
IV (avanzado)	Establecimiento de parámetros organizacionales Definición de prioridades gubernamentales Estrategia general de gobierno	Alineación estratégica	Integral (Administrativa y política)

Fuente: elaboración propia en base a Repetto (2010); adaptado de OECD, PUMA (1996), citado en Peters (1998: 7).

De este modo, mientras la definición del concepto de coordinación intergubernamental sigue la lógica de lo que Goertz (2009) llama “parecidos de familia”, ganando de esta forma extensión a la hora de su aplicabilidad, la definición del concepto de *coordinación intergubernamental integral* está construida en términos de condiciones necesarias y suficientes, condiciones que estarán presentes en simultaneo solo cuando ambas dimensiones del concepto más amplio estén operando de manera conjunta.

Gráfico 1: Dimensiones de la coordinación intergubernamental



La hipótesis, las variables explicativas y el mecanismo causal

La hipótesis que se propone para analizar las instituciones encargadas de llevar adelante las RIG, en especial los CF, parte de que estos son una creación estratégica para la coordinación de políticas sectoriales entre niveles de gobierno, con una considerable heterogeneidad y superposición de temáticas, y que actúan en un escenario caracterizado por la ausencia de una normativa común que los nucleee, en un escenario de desnacionalización partidaria (Alesandro 2014; Clerici 2015; Cruz 2015; Escolar et. al 2011). Asimismo se los asume como parte del esquema de provisión de recursos y capacidades desde la nación a las provincias, volviéndolos en el escenario antes mencionado necesarios pero, por la misma razón, virtualmente incapaces de alcanzar altos niveles de coordinación.

Tomando como base los trabajos mencionados en apartados anteriores, se propone entonces una hipótesis que permita observarlos de manera sincrónica o diacrónica (cuando se trate de observar uno de ellos en el tiempo), capturando la dimensión vertical y horizontal de la coordinación, de modo de poder revelar la probabilidad de variación en la coordinación intergubernamental que realizan los CF, permitiendo la comparación y la identificación de las razones y mecanismos de esta variación:

La variación en los niveles de coordinación intergubernamental de políticas sectoriales en áreas de responsabilidad compartida entre la nación y las provincias que llevan adelante

los CF depende de:

- ✓ El nivel de institucionalización alcanzado (Bolleyer 2009)¹¹.
 - Regularidad de reuniones (Débil)
 - Institución autónoma (Media)
 - Secretaría
 - Funciones definidas claramente por la norma que los crea
 - Estatutos internos de funcionamiento
 - Regla de mayoría para la toma de decisiones (Fuerte)
 - Diferenciación de órganos internos (Fuerte)
 - Acuerdos vinculantes para las partes (Fuerte)
- ✓ Su capacidad para transferir recursos (financieros, de política pública o simbólicos) y capacidades a las provincias.
 - Por si mismo
 - A través del órgano nacional que lo encabeza
- ✓ El nivel de integración ministerial que exista entre el organismo nacional a cargo del CF y los organismos provinciales contrapartes (Cruz 2015).
 - Congruencia/incongruencia partidaria entre el representante nacional y sus pares provinciales (dimensión vertical)
 - Homogeneidad/heterogeneidad partidaria entre los representantes provinciales

¹¹ En términos ortodoxos coordinación pareciera ser tautológica a institucionalización. Sin embargo, tal como argumenta Bolleyer (2006 y 2009) esta es una condición necesaria para la coordinación. Más adelante, en el tratamiento del caso se verá como aun estando institucionalizados, esta variable es necesaria pero no suficiente para lograr la coordinación, y es por esto que es necesario sumar las otras variables propuestas en este estudio.

(dimensión horizontal)

Operacionalización de las variables independientes

Variable independiente 1: Nivel de institucionalización alcanzado (Bolleyer 2009).

a. Regularidad de reuniones

i. Cantidad de reuniones plenarias previstas normativamente al año

1. 12 o más¹²
2. Entre 11 y 6
3. Entre 1 y 5
4. Ninguna

ii. Cantidad de reuniones plenarias efectivamente realizadas (en promedio) por año¹³

1. 12 o más
 2. Entre 11 y 6
 3. Entre 1 y 5
 4. Ninguna
- Menos reuniones efectivamente realizadas que las previstas normativamente = 0
 - Igual o más cantidad de reuniones efectivamente realizadas que las previstas normativamente = 1

¹² Aun cuando es evidente que no sería realmente posible reunirse más de una vez al mes por año, se considera necesario prever esta posibilidad en la operacionalización de la variable.

¹³ Tomando los años considerados en cada estudio particular.

- b. Institución autónoma
 - i. Depende de un organismo gubernamental = 0
 - 1. Secretaria presidencial
 - 2. Ministerio
 - 3. Secretaria ministerial
 - ii. Depende de la Presidencia de la Nación = 1
- c. Posee una Secretaría
 - i. Si = 1
 - ii. No = 0
- d. Funciones definidas claramente por la norma que los crea
 - i. Si, en la ley¹⁴, decreto o resolución que los crea = 1
 - ii. No = 0
- e. Estatutos internos de funcionamiento
 - i. Si = 1
 - ii. No = 0
- f. Regla para la toma de decisiones
 - i. Si = 1
 - ii. No = 0
- g. Diferenciación de órganos internos
 - i. Si = 1
 - ii. No = 0
- h. Acuerdos vinculantes para las partes

¹⁴ Se considera también si lo está en la reglamentación de dicha ley.

- i. Si = 1
- ii. No = 0

Variable independiente 2: Capacidad para transferir recursos (financieros, de política pública o simbólicos) y capacidades a las provincias.

- i. Por sí mismo = Alta
- ii. A través del órgano nacional que lo encabeza = Baja

Variable independiente 3: Integración ministerial¹⁵(Cruz 2015)

- i. Congruencia/incongruencia partidaria entre el representante nacional y sus pares provinciales (dimensión vertical)
- ii. Homogeneidad/heterogeneidad partidaria entre los representantes provinciales (dimensión horizontal)

	Congruencia	Incongruencia
Homogeneidad	Alta	Media
Heterogeneidad	Media	Baja

Cuando existe un alto nivel de institucionalización, el CF tiene capacidad para transferir recursos por sí mismo, y hay homogeneidad y congruencia entre representantes nacionales

¹⁵ Esta variable es temporal, por tanto debería presentar mayor variación que las anteriores, dependiendo del ciclo político. De este modo, valores altos para un CF/año pueden ser diferentes a los del mismo CF en otro período de tiempo. Asimismo, tal como destaca Cruz (2015), la congruencia y homogeneidad entre las distintas administraciones de los distintos niveles de gobierno impacta en el resultado de política puesto que se supone las RIG serán más armoniosas y se aumentan los niveles de coordinación. Asimismo, en esta variable se consideran no sólo la pertenencia a un mismo partido/coalición de gobierno, sino que a partir de la disponibilidad de los datos se diferencia también la pertenencia a distintas líneas internas de un mismo partido cuando las hubiera.

y provinciales, hay altas probabilidades de que el CF alcance un nivel de coordinación integral.

Cuando el nivel de institucionalización es medio o bajo, el CF no tiene capacidad para transferir recursos por sí mismo, pero hay homogeneidad y congruencia entre representantes nacionales y provinciales, hay altas probabilidades de que el CF alcance un nivel de coordinación política.

Finalmente, cuando existe un alto nivel de institucionalización, el CF tiene capacidad para transferir recursos por sí mismo, pero no hay homogeneidad y/o congruencia entre representantes nacionales y provinciales, hay altas probabilidades de que el CF alcance un nivel de coordinación administrativa.

Respecto del nivel de institucionalización, este es:

- Alto: valores entre 6 y 8.
- Medio: valores entre 5 y 3.
- Bajo: Valores entre 2 y 0.

De acuerdo a la hipótesis planteada se espera que cuando la institucionalización del CF sea baja, no tengan capacidad para transferir recursos y no haya integración, el nivel de coordinación alcanzado sea básico, limitándose a la delimitación y clarificación de roles y funciones en la dimensión administrativa. Sin embargo, con valores similares en la variable independiente transferencia, pero con niveles medios de integración ministerial y de institucionalización, se espera encontrar un nivel de coordinación intermedio básico, tomando relevancia la dimensión política de la coordinación y actuando el CF como un

escenario propicio para las negociaciones que eviten divergencias entre actores y entes. Asimismo, se espera encontrar un nivel intermedio avanzado allí cuando el CF, además de contar con un nivel medio de institucionalización, tenga la capacidad para transferir recursos y alcance la integración ministerial, de manera que dichas negociaciones faciliten la construcción de consensos y le permitan al estado nacional asumir una posición de arbitraje frente a las diferencias que puedan surgir entre las provincias.

Finalmente se espera encontrar un nivel avanzado de coordinación cuando la institucionalización registre valores altos, el CF tenga la capacidad para transferir recursos y se dé la integración ministerial, de manera que se integren ambas dimensiones de la coordinación (administrativa y política), logrando la alineación estratégica de las políticas públicas nacionales y provinciales.

Tabla 3: Nivel de Coordinación Intergubernamental

Nivel de Coordinación Intergubernamental				
	<i>Básico</i>	<i>Intermedio</i> <i>Básico</i>	<i>Intermedio</i> <i>Avanzado</i>	<i>Avanzado</i>
Institucionalización	Bajo	Medio	Medio	Alto
Capacidad de Transferencia	Baja	Baja	Alta	Alta
Integración ministerial	Baja	Media	Alta	Alta

Fuente: elaboración propia

6. Sistematización y selección del caso: El Consejo Federal Agropecuario (2010-2015)

Como se vio anteriormente, la conformación de la mayoría de los CF acompañó tanto el proceso de descentralización de los '90 así como a, partir de la crisis del 2001 y la recuperación económica post 2003, se crearon nuevos CF que abarcan un universo heterogéneo de cuestiones sociales, económicas y productivas. De todos modos, continúa siendo una constante la ausencia de una normativa común a todos ellos.

Por otro lado, de acuerdo a quienes los han observado anteriormente, desde la vuelta a la democracia en 1983, en los años '80, los CF existentes no presentaron actividad sostenida, y en los '90 los CF que se crearon respondieron a la lógica descentralizadora, acotándose su actividad fundamentalmente a la transferencia ordenada de funciones desde la nación a las provincias, en tanto que a partir del 2003, la lógica pareciera ser la de una renegociación de funciones con las provincias, más que una transferencia (Escolar et. al. 2011; Potenza Dal Masetto 2002 y 2004).

Para testear la hipótesis propuesta se seleccionó al Consejo Federal Agropecuario (CFA), tomando tres periodos (gestiones) distintos, de modo de capturar de manera preliminar el funcionamiento de la misma, para más adelante ampliar la comparación a otros casos (CF o instituciones de coordinación de las RIG), en la Argentina y/o en otros países.

La selección de este CF responde a dos razones principales. La primera se vincula a que los estudios que han trabajado sobre CF, hasta el momento, lo han hecho sobre aquellos que han sostenido una actividad regular desde la vuelta a la democracia en la Argentina, y

fundamentalmente sobre aquellos vinculados a áreas de políticas públicas de servicios sociales. Poco sabemos de aquellos CF vinculados los servicios de administración gubernamental, seguridad o económicos (COFEFUP 2009). En segundo lugar este CF fue relevante políticamente en el conflicto que el Gobierno Nacional mantuvo con el sector agropecuario en la última gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)¹⁶. Dicho conflicto tuvo un impacto importante a nivel local y los gobernadores manifestaron las dificultades políticas que enfrentaban en sus territorios por tal motivo. La elevación a Ministerio de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y pesca de la Nación, reactivó al CFA como un espacio de coordinación y diálogo entre los gobernadores y el Ministro Nacional, que fue celebrado por los primeros¹⁷.

El CFA fue creado originalmente por la Ley N° 20.310, en abril de 1973¹⁸. Aquella norma perdió vigencia y fue sustituida por la Ley N° 23.843 promulgada en octubre de 1990¹⁹, con el objetivo de incorporar los mecanismos adecuados para garantizar a las provincias una

¹⁶ El llamado “conflicto con el campo” que se dio durante el año 2008 fue en la práctica un *lock out* y bloqueo de rutas, al que se sumaron los transportistas, que implicó la no comercialización de granos durante varios meses. Esta medida fue impulsada por las cuatro organizaciones más importantes del sector agroalimentario local (Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, CONINAGRO y Federación Agraria Argentina), a raíz de la puesta en marcha por parte del Gobierno nacional de la Resolución N° 125/2008 que establecía un sistema móvil para las retenciones impositivas a la soja, el trigo y el maíz.

La medida se extendió por 129 días desde el 11 de marzo de aquel año e implicó que la Presidencia, en pos de dar fin al conflicto, enviara al Congreso un proyecto de ley sobre las retenciones a las exportaciones de granos y compensaciones a los pequeños productores. Este proyecto, luego de ser aprobado por la Cámara de Diputados, tuvo una votación empatada en la Cámara de Senadores, razón por la cual debió desempatar el Vicepresidente de la Nación de aquel momento, quien lo hizo negativamente en la madrugada del 17 de julio de 2008. Al día siguiente, la Presidenta de la Nación ordenó dejar sin efecto la Resolución 125/08. Lejos de resolver el conflicto, este episodio significó un divisor de aguas no sólo políticamente sino además con el sector, viéndose muy lastimada la relación del gobierno nacional con un sector estratégico para la economía local, puesto que desde el 2003 fueron los ingresos por retenciones a las exportaciones agropecuarias los que empujaron la recuperación económica.

¹⁷ Ver <http://edant.clarin.com/suplementos/rural/2009/10/17/r-02020429.htm>

¹⁸ Ver <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=197282>

¹⁹ Ver <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/243/norma.htm>

activa y real participación en la discusión, elaboración y coordinación de la política agropecuaria en aquellas medidas que afectan específicamente a las economías regionales.

Este CF cuenta con un Reglamento Interno²⁰ en el que se especifican misiones, funciones y cuestiones procedimentales. Lo preside el Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y está integrado por los titulares de los Ministerios o Secretarías de Estado competentes en materia agropecuaria, agroindustrial y pesquera de las provincias. Posee un Comité Ejecutivo que lo representa en el tratamiento y gestión de las políticas vinculadas al sector, y cinco “Comisiones Regionales”²¹ permanentes, además de diversas “Comisiones por actividad”²², estas últimas de carácter no permanente. De acuerdo al Reglamento Interno de funcionamiento, y a la ley que lo crea, CFA no tiene una sede fija, sino que sus reuniones se dan en el lugar y fecha que convoca el Ministro nacional (o a solicitud de cinco provincias) y debe haber reunión plenaria ordinaria como mínimo dos veces al año.

Aun cuando el reglamento y la legislación que lo crea son claros y específicos sobre las misiones y funciones del CFA, la recolección de información para el tratamiento del caso se vio dificultada por la escasa disponibilidad de documentación oficial. Las fuentes primarias disponibles, como los documentos oficiales y actas de reuniones del CF y de sus Comisiones Regionales y por Actividad, son sumamente escasas, por lo que se tuvo que

20

Ver http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/cfa/normativa/archivos/000000_Reglamento%20Interno%20del%20Consejo%20Feceral%20Agropecuario.pdf

²¹ NOA: Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. NEA: Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa y Misiones. Nuevo Cuyo: La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis. Pampeana: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Patagonia: Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

²² Se constituyen para el tratamiento y análisis de temas específicos que requieren un tratamiento transversal. Están integradas por representantes técnicos de la nación y de las provincias y en la práctica se reúnen cuando la temática de la Agenda del CFA así lo requiere.

recurrir a fuentes secundarias como notas periodísticas de medios especializados y a consultas con funcionarios²³.

Se toma entonces al CFA en tres gestiones distintas luego de su reactivación hacia fines del año 2009 al ser promovida la vieja Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, dependiente de la Presidencia, al rango de Ministerio Nacional. Se analizan las gestiones del Ministro Julián Andrés Domínguez (1 de Octubre de 2009 a 9 Diciembre de 2011), Norberto Yauhar (10 de Diciembre de 2011 a 20 de Noviembre de 2013) y Carlos Casamiquela (21 de noviembre de 2013 al 10 de diciembre de 2015). Cada uno de ellos es tomado como un caso, lo que permitirá, a partir de la comparación, capturar la variación al interior del CFA en un período de tiempo definido. Es decir que se aplicará la hipótesis propuesta al estudio de un CF de manera diacrónica.

Hacer este tipo de análisis es relevante dado que en esta instancia de elaboración y puesta a prueba de la teoría y metodología propuestas, el objetivo es lograr un mejor desarrollo de los conceptos y un refinamiento de las mediciones propuestas a partir del análisis cercano de los casos (Lodola 2009). Asimismo, como se verá más adelante, los tres periodos seleccionados tienen variación en la variable dependiente, condición necesaria para arribar a conclusiones válidas (King, Keohane & Verba 2005).

Durante los tres períodos, algunos indicadores de la variable independiente (VI) *institucionalización* se mantuvieron constantes, así como también permaneció constante la VI *transferencia*. Sin embargo las variaciones en la variable dependiente durante las tres

²³ Vale aclarar que los funcionarios consultados solicitaron no ser mencionados. Dando cuenta de las dificultades metodológicas que esto implica, se tomó la (riesgosa) decisión de incorporar al análisis la información brindada dada su relevancia para el tratamiento del caso.

gestiones están relacionados a la variación tanto en la VI *integración ministerial* como al indicador de cantidad de reuniones de VI *institucionalización*.

Tabla 4 – Valores de las variables independientes y sus indicadores en el CFA 2010-2015²⁴

Período	VI1a	VI1b	VI1c	VI1d	VI1e	VI1f	VI1g	VI1h	VI1	VI2	VI3
Domínguez 1 Octubre 2009 a 9 de Diciembre 2011	1	0	1	1	1	1	1	0	Alto	Baja	Alta
Yauhar 10 Diciembre 2011 a 20 de Noviembre de 2013	0	0	1	1	1	1	1	0	Media	Baja	Media
Casamiquela 21 de noviembre de 2013 al 10 de diciembre de 2015	1	0	1	1	1	1	1	0	Alto	Baja	Media

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en la tabla inmediatamente anterior, y de acuerdo a los valores que toma cada una de las variables, la probabilidad de alcanzar mayores niveles de

²⁴ VI1a: Igual o más cantidad de reuniones efectivamente realizadas que las previstas normativamente. VI1b: Institución autónoma. VI1c: Posee una Secretaría. VI1d: Funciones definidas claramente por la norma que los crea. VI1e: Estatutos internos de funcionamiento. VI1f: Regla para la toma de decisiones. VI1g: Diferenciación de órganos internos. VI1h: Acuerdos vinculantes para las partes. VI1: Valor total de la Variable Institucionalización. VI2: Capacidad para transferir recursos. VI3: Integración ministerial.

coordinación aumenta en los periodos de Domínguez y Casamiquela y disminuye en el periodo intermedio de Yauhar.

Como se decía, durante estas tres gestiones se mantuvieron constantes los indicadores de la VI *institucionalización*. El CFA es una institución que depende del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, posee una Secretaría, sus funciones están claramente definidas en la norma que lo crea, posee un estatuto internos de funcionamiento y una regla definida en él para la toma de decisiones, tiene órganos internos (Comisiones) diferenciados por regiones y actividad, y el carácter de los acuerdos alcanzados es de recomendaciones para el Poder Ejecutivo Nacional y/o Provinciales, y por lo tanto no vinculante para las partes. Esto hace que el valor total de la VI *institucionalización* se mantenga al menos en un valor medio²⁵.

Esto es relevante porque a primera vista la VI *institucionalización* podría parecer endógena. Sin embargo en este caso encontramos que aún con un nivel medio de institucionalización, el CFA puede no alcanzar valores altos en la VD. Lo que se da entonces es una relación asimétrica. De este modo la institucionalización se presenta como una condición necesaria pero no suficiente para la coordinación, por lo que adquieren relevancia las otras variables independientes incluidas en la hipótesis, quitando peso a la importancia que Bolleyer (2009) le otorga a la primera.

²⁵ Es de esperar que cuando se trate del análisis diacrónico de un solo CF esta VI no presente variaciones importantes, y si sea una variable relevante en estudios donde se aborden diferentes CF de modo sincrónico.

La VI *capacidad para transferir recursos* también se mantiene constante, puesto que por normativa este CF solo puede recomendar al Ministerio Nacional la transferencia para llevar adelante los acuerdos alcanzados, pero esta recomendación no es vinculante.

Son entonces, en este caso, el indicador de actividad del CFA y la VI *integración ministerial* los que producen variabilidad en la VD.

Durante la gestión del Ministro Domínguez, el CFA se reunió en promedio más veces por año que las dos previstas normativamente²⁶. Estos encuentros, si bien poseían otros temas en agenda, siempre tuvieron como tema principal del orden del día el tratamiento y la puesta en marcha del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020 (PEA²). Este plan fue la respuesta política del Ministerio a la sentida relación que el estado nacional tenía con el sector agropecuario, e involucró desde el principio a todos los actores vinculados a este: academia, organizaciones sociales, organizaciones empresariales y provincias (Azcorra et. al. 2013a; Azcorra et. al. 2013b; PEA² 2011). Es decir entonces que este indicador toma un valor alto, empujando el valor de la VI hacia arriba²⁷.

Asimismo, y como resultado de las elecciones provinciales del 2007, la mayoría de las provincias poseían gobiernos afines al gobierno nacional, y salvo San Luis (que perteneciendo al mismo partido era reticente a participar de las reuniones del CFA) o

²⁶ Lo hizo en Octubre de 2009 en Buenos Aires, en Abril de 2010 en Rosario, en Agosto de 2010 en Santa Rosa, en Septiembre de 2011 en Rosario y en Noviembre de 2011 en Mar del Plata, además de la presencia de los ministros provinciales en las actividades vinculadas a la implementación del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020.

²⁷ En lo que puede entenderse como una sobre institucionalización del CFA, en el año 2011 se creó la figura de Secretario Ejecutivo del CFA, que estuvo en funciones hasta el 10 de diciembre de 2015. Aun cuando en el Reglamento Interno figura que este CF posee una Secretaria, con este nombramiento se buscó dar mayor estructura a las actividades del CF, cosa que es difícil de testear debido a que aún con la presencia de esta Secretaria Ejecutiva, la documentación disponible que da cuenta de las actividades oficiales es escasa o en algunos casos nula. Ver <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/184702/norma.htm>

Neuquén (en manos del MPN) y Santa Fe (en manos del socialismo), es posible afirmar que los valores de la VI *integración ministerial* en este caso son altos, ya que se da congruencia y homogeneidad en la mayoría de los casos²⁸.

Los valores en el indicador de actividad y en la VI *integración ministerial* se modifican durante la gestión del Ministro Yauhar.

Con respecto al indicador de la VI *institucionalización* que da cuenta del nivel de actividad del CFA, adquiere un valor bajo debido a que los registros a los que se pudo acceder dan cuenta de que se reunió en promedio menos veces que las previstas normativamente²⁹. Este resultado del indicador empuja los valores de la VI hacia abajo.

Por otro lado, como resultado de las elecciones de 2011, aun cuando el partido de gobierno nacional, el Frente para la Victoria (FpV) resultó reelecto y mantuvo a sus socios o partidos afines en la mayoría de las gobernaciones provinciales, la relación del nuevo Ministro Nacional con los Ministros Provinciales no era la mejor. Del análisis de los artículos periodísticos de la época y las consultas a funcionarios ministeriales, se desprende que el mismo era resistido no solamente por el sector agroganadero por su falta de conocimiento sobre el sector y poca vinculación previa con el mismo, sino además por sus pares provinciales y por las mismas razones. Lo que tenemos es entonces es homogeneidad entre los representantes provinciales pero incongruencia entre estos y el ministro nacional, por lo que la VI *integración ministerial* asume un valor medio.

²⁸ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en manos del PRO desde el año 2007 no participa de este CF.

²⁹ Lo hizo en Marzo de 2012 y en Mayo y Noviembre de 2013, siempre en la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, del análisis de las fuentes primarias y secundarias se evidencian reuniones de sus comisiones por actividad y regionales, aunque los registros oficiales continúan siendo escasos.

Luego de las elecciones legislativas de 2013, los resultados adversos en la provincia de Chubut, territorio del Ministro Yauhar, terminaron por debilitarlo aún más políticamente dentro de su partido y frente al sector³⁰, siendo reemplazado por el Ministro Casamiquela, quien era hasta el momento presidente del INTA, con trayectoria dentro del organismo, y reconocido no solamente por el sector agropecuario por su experiencia sino además por sus pares provinciales.

Durante la gestión del Ministro Casamiquela, el indicador de actividad de la VI institucionalización volvió a adquirir valores altos, debido a que el CFA se reunió en promedio la misma cantidad de veces que las previstas normativamente³¹, empujando nuevamente hacia arriba el valor de dicha variable.

Por su parte la VI *integración ministerial* adquiere valores medios, pero por razones distintas al caso anterior. En su gestión este Ministro recompuso las relaciones con sus pares provinciales de su partido o aliados³², dándose nuevamente congruencia ministerial. Sin embargo, a lo largo de su gestión, y vinculado al proceso vivido por el FpV a nivel nacional para la selección de candidatos (fundamentalmente el candidato presidencial frente a la no posibilidad de reelección) generó divisiones y enfrentamientos en el partido de gobierno, no se puede hablar de homogeneidad entre los ministros provinciales.

³⁰ A modo de ejemplo ver http://www.diariojornada.com.ar/116179/politica/Yauhar_fue_el_peor_ministro_de_Agricultura_de_la_historia_del_pais

³¹ Lo hizo en Diciembre de 2013 en Buenos Aires, en Abril y Diciembre de 2014 en Buenos Aires y en Mayo de 2015 en Buenos Aires.

³² De hecho, de acuerdo a las fuentes consultadas, al momento de la renuncia de Julián A. Domínguez en 2011, Casamiquela era el candidato de los ministros provinciales a ocupar su lugar, y continuaron presionando por este durante todo el periodo del Ministro Yauhar, aunque no oficialmente.

Adicionalmente las dificultades enfrentadas por las economías regionales complicaban la posibilidad de establecer agendas comunes dentro del CFA.

De acuerdo a la teoría y metodología planteada, y del análisis de los tres períodos, se puede concluir que las combinaciones presentadas deben ser trabajadas en mayor profundidad, porque las variables propuestas que se desprenden de la literatura no llegan a capturar de manera acabada la dinámica del caso.

Respecto de la VI *institucionalización*, ésta no llega a capturar particularidades de la institucionalización en la Argentina. Si bien como ya se mencionó, en la letra de la norma que crea el CFA y de su reglamento, los roles y funciones están claramente definidos, resultando la variación sensible a la cantidad de reuniones efectivamente realizadas, los indicadores propuestos por Bolleyer (2006 y 2009) no dan cuenta de la no sistematización del trabajo dentro del CFA. Esta particularidad (no sistematización ni registro de la actividad de los CF), es una dificultad con la que se encuentran otros investigadores que han trabajado sobre los CF (Potenza Dal Masetto 2002 y 2004; Rey 2011; Seraffinof 2007), y obliga al uso de fuentes secundarias, como medios periodísticos o consultas a funcionarios (no siempre dispuestos a ser identificados) dificultando la medición del comportamiento de la variable dependiente.

Nuevamente esta variable, así planteada se presenta como necesaria pero no suficiente para los niveles de coordinación.

Por otro lado la operacionalización de la VD niveles de coordinación también debe ser repensada, puesto que las combinaciones presentadas en el caso analizado no se ajustan a la

teoría planteada en el inicio, sino que se muestran variaciones y combinaciones diferentes.

Por tanto el planteo excluyente de las categorías debe ser complejizado.

Tabla 5 – Valores de las variables independientes en el CFA 2010-2015

Período	Institucionalización	Transferencia	Integración Ministerial
Domínguez	Alto	Baja	Alta
Yauhar	Media	Baja	Media
Casamiquela	Alto	Baja	Media

Fuente: elaboración propia

Durante la gestión del Ministro Domínguez, ajustándonos a la teoría, el *nivel de coordinación* se encuentra más cercano a un *nivel intermedio básico*, esto es se debería observar una coordinación política en la que se den negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes. Sin embargo la puesta en marcha del PEA² y su efectiva implementación en todas las provincias, logrando la participación a partir del compromiso de todos los gobiernos provinciales de más de 7000 actores vinculados al sector (PEA² 2011:37), muestra que esa coordinación se acercó a una *coordinación integral*, ya que se verificó la alineación estratégica a partir de la puesta en marcha de un plan común. Este resultado también se vincula en términos teóricos a los valores que asume la VI *institucionalización*, y si no fuera porque la VI *transferencia* se mantiene constante en todo el periodo analizado en un valor bajo, se podría afirmar que efectivamente el nivel de coordinación alcanzado es alto.

En este sentido entonces la combinación de las VI con valores altos en la *institucionalización* y la *integración ministerial* tienen efectos sobre la VD que deben ser explorados en profundidad.

Por el contrario, durante la gestión del ministro Yauhar la combinación de las VI indican perfectamente la probabilidad de alcanzar un *nivel intermedio básico de coordinación*. Si observamos que durante su período el CFA se reunió menos veces que las previstas, y que estas reuniones no significaron la puesta en marcha de políticas comunes a todas las provincias, en este caso la hipótesis funciona tal como se previó teóricamente.

Finalmente, durante la gestión del Ministro Casamiquela, la combinación de los valores de las VI nuevamente no se ajusta a lo previsto teóricamente. Aquí lo que se observa en la actividad del CFA es nuevamente una coordinación política más integral, pero esta vez segmentada en reuniones por Comisiones Regionales, más que en acuerdos alcanzados en las plenarios con propuestas de políticas aplicadas a todo el territorio. Durante esta gestión, de las fuentes primarias y secundarias analizadas, y probablemente vinculado a los valores medios que adoptar la VI *integración ministerial*, se desprende la existencia de reuniones de las Comisiones Regionales donde se acuerdan medidas y posturas unificadas pero sectorizadas por sectores productivos o regiones³³. Lo que se puede observar entonces es que la dificultad para establecer recomendaciones de políticas comunes a nivel nacional puede verse afectada por las dimensión horizontal de las RIG, algo que estaba previsto por Bolleyer (2009), y que debería ser observado con más detenimiento a futuro, ya que lo que vemos es que se da una concertación de actores y entes, esto es se observa construcción de

³³ Hubo reuniones regionales en Febrero de 2014 (Cuyo), Mayo de 2014 (Pampeana y NOA), Julio de 2014 (Patagonia) y Marzo de 2015 (Cuyo).

consensos a nivel interorganizacional y un arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales, pero segmentado por regiones, más que a nivel federal.

Tabla 6 – Valores de las variables independientes y su relación con la variable dependiente en el CFA 2010-2015

Período	Institucionalización	Transferencia	Integración Ministerial	Nivel de Coordinación
Domínguez	Alto	Baja	Alta	¿Avanzado?
Yauhar	Media	Baja	Media	Intermedio básico
Casamiquela	Alto	Baja	Media	¿Intermedio avanzado?

Fuente: elaboración propia

7. Conclusiones y agenda futura de investigación

De la revisión de la literatura, la propuesta teórica y metodológica y el análisis empírico preliminar de la hipótesis planteada surgen algunas conclusiones generales y propuestas de agenda a futuro.

De manera general se puede afirmar que existe una rica agenda, que no ha sido acabadamente explorada, vinculada a las RIG en nuestro país. Si las provincias y la política provincial resultan determinantes para la política nacional, sobre todo con la consolidación democrática y luego de los procesos de descentralización y desnacionalización del sistema de partidos (Gervasoni 2011, Escolar et. al. 2011, Alessandro 2014; Gibson y Calvo 2001, Cruz 2015, Gibson y Faletti 2007, Bonvecchi y Lodola 2013), entonces ir más allá del mero análisis del diseño de las políticas, y comenzar a explorar y sistematizar el formato de las

RIG a partir de los instrumentos creados como los CF para su implementación, es una agenda necesaria y que, como se vio, esta incipientemente desarrollada.

Encontrar los determinantes de las RIG de coordinación, que capturen las particularidades nacionales, a la vez que permitan la comparación con otros países, significa entonces incorporar un área nueva a la agenda de investigación sobre estudios federales y multinivel en la Argentina, que combine elementos de los estudios sobre administración pública con los de la ciencia política propiamente dicha.

Sin embargo, y a partir de lo expuesto en esta tesis de maestría, resulta evidente que es necesario refinar la hipótesis planteada. Si bien logra capturar la dimensión horizontal de la coordinación, dimensión que se encontraba ausente en los análisis antes realizados, las variables independientes y sus indicadores deben ser reelaborados para poder dar cuenta de las particularidades de las RIG de coordinación en la Argentina.

Como se pudo observar, pareciera existir evidencia de que la *integración ministerial* cumple un papel importante para la coordinación (Bakvis & Brown 2010; Bolleyer 2006 y 2009; McEwen, et. al. 2012) y que la *institucionalización* debe matizarse con indicadores que busquen más allá de lo normativamente guiado. El testeado preliminar de la hipótesis en el CFA que se realiza en este trabajo, permite entonces plantear este desafío como agenda futura brindando algunas pistas sobre el camino a seguir.

BIBLIOGRAFIA

- Acuña, Carlos H.; *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una introducción*; en Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina; Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina, 2010.
- Alessandro, Martín; *Relaciones intergubernamentales y partidos políticos: reexaminando el vínculo entre centralización estatal y nacionalización partidaria en la Argentina*; en Abal Medina, Juan Manuel y Marcelo Escolar (Coord.) Modus vivendi. Política multinivel y Estado federal en Argentina; Prometeo; 2014.
- Anderson, William; Intergovernmental Relations in Review, University of Minnesota Press; 1960.
- Astarita, Martín, Santiago Bonifacio y Natalia Del Cogliano; *Relaciones intergubernamentales (RIGs) en la Administración Pública Argentina*; en Manual de la nueva administración pública argentina; Abal Medina, Juan Manuel y Horacio Cao (comps.); Buenos Aires, Ariel, 2012.
- Azcorra, Adriana, Gustavo Blutman, Isidoro Luis Felcman y Lara Goyburu; *Planificación Estratégica Participativa. Principales conceptos y metodologías aplicables en la formulación de políticas públicas y la planificación sectorial*; en Mario Krieger (comp.) *Estado y Administración Pública. Perspectivas para el desarrollo de políticas públicas e instrumentos de gestión pública*; Editorial Errepar, Buenos Aires; 2013.
- Azcorra, Adriana, Paula Bobeck, Gustavo Blutman, Lucia Engh, Isidoro Luis Felcman, Lara Goyburu Rocío Velázquez, y Lucia Engh; *La Planificación Estratégica*

- Participativa en la formulación de políticas públicas y la Planificación Sectorial. El caso PEA; en Isidoro Felcman, Mario Krieger y Héctor Larroca (comp.) *Planeamiento Estratégico. Gobierno, administración pública, empresas, organizaciones culturales, justicia*; Editorial Errepar, Buenos Aires; 2013.
- Bakvis, Herman y Douglas Brown; *Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States*; *Publius*, Vol. 40, No. 3, Canadian and U.S. Federalism, Summer, pp. 484-507; 2010.
 - Beramendi, Pablo; *Federalism*, en Charles Boix y Susan C. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*; Nueva York, Oxford University Press, 2007.
 - Benton, Allyson Lucinda; *Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino*; *Política y Gobierno*, Vol. X, N° 1, Primer Semestre; 2003.
 - Bolleyer, Nicole; *Federal Dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: How Substates' Internal Organization Affects Intergovernmental Relations*; *Publius*, Vol. 36, No. 4, Autumn, pp. 471-502; 2006.
 - Bolleyer, Nicole; *Intergovernmental cooperation: rational choice in federal systems and beyond*; Oxford University Press; 2009.
 - Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola; *La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino*; en Falleti, Tulia y Martin Lardone (Eds.) *El federalismo argentino en perspectiva comparada*; EDUCA; 2013.

- Carnota, Walter F.; *Intergovernmental relations in Argentina: systematic confusion and predominance of the center*; en Poirier, Johanne, Cheryl Saunders y John Kincaid; Intergovernmental Relations in Federal Systems: comparative structures and dynamics; Oxford University Press, 2015.
- Clerici, Paula; *Aliados y Contendientes. Dimensionando el Fenómeno de la Congruencia Aliancista en Argentina (1983-2013)*; Tesis doctoral, Universidad Torcuato Di Tella; 2014.
- Coase, Ronald; *The nature of the firm*; *Economica*, New Series, Vol. 4, 16: 386-405; November 1937.
- Colomer, Josep M.; Instituciones políticas; Editorial Ariel, Barcelona, 2001.
- Commons, Johns R.; *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*; University of Wisconsin Press; 1934.
- Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP); Directorio de Consejos Federales de la República Argentina: Informe de resultados; Buenos Aires, Mayo de 2009.
- Cruz, Facundo; *Socios pero no tanto. La difícil construcción de coaliciones multinivel en Argentina, 2003-2011*; Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Política y Gobierno; 2015.
- Enderlein, Henrik, Sonja Wälti y Michael Zürn (comp.); Handbook on Multi-level Governance; Edward Elgar Publishing, UK; 2010.
- Escolar, Marcelo, Lucas Gonzalez, Mariana Caminotti, Federico Quilici, y Natalia Del Cogliano; *Relaciones Intergubernamentales, fragmentación política y federalismo ejecutivo. El caso argentino*; paper presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política: Democracia, Integración y Crisis en el Nuevo Orden Global. Tensiones y

desafíos para el análisis político. SAAP y Universidad Católica de Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

- Falletti, Tulia G.; *Descentralización, federalismo e intereses territoriales en perspectiva teórica y comparada*; en Falletti, Tulia G., Lucas González y Martin Lardone (eds.), El federalismo argentino en perspectiva comparada; Buenos Aires, EDUCA, 2013.
- Flamand, Laura; *Coordinación intergubernamental en México. Soluciones y problemas en contextos descentralizados*; VII Conferencia INPAE (CIDE), 15 de junio de 2011.
- Gerring, John; *Social Science Methodology: A Unified Framework*; Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- Gervasoni, Carlos; *Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales*; *Journal of Democracy en Español*, Vol. 3, 2011.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo; *Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina*; en Abal Medina, Juan Manuel y Ernesto Calvo (comps.) El federalismo electoral argentino; EUDEBA-INAP; 2001.
- Gibson, Edward L. y Tulia Falletti; *La unidad a palos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino*; POSTData 12, Agosto, 171-204, 2007.
- Goertz, Gary; *Points of Departure: Intension and Extension*; en D. Collier and John Gerring (eds.) Concepts and Method in Social Science, Routledge, London 2009.
- Grodzins, Morton; The American System: A New View of the Government of the United States, Rand McNally, 1966.
- King, Gary; Robert Keohane y Sidney Verba; El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos; Alianza Editorial; Madrid 2005.

- Lodola, German; *Vicios y Virtudes del Estudio de Caso en Política Comparada*; Boletín de Política Comparada, Edición Número 1; Enero/Abril 2009.
- McEwen, Nicola, Wilfried Swenden y Nicole Bolleyer; *Introduction: Political Opposition in a Multi-level Context*; British Journal of Politics and International Relations, Vol. 14, 187-197; Political Studies Association; 2012.
- Martínez Nogueira, Roberto; *La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias*; en Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina; Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina, 2010.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal, 2010-2020 (PEA²); Argentina Líder Agroalimentario; 2011.
- Moe, Terry; *The New Economics of Organization*; American Journal of Political Science, 28: 739-77; 1984.
- North, Douglass; Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico; FCE; 1995 (Cambridge University Press, 1990).
- Palanza, Valeria; *Espacios de consenso alternativos: los Consejos Federales de la política social en Argentina*; Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Documento 71, Junio de 2002.
- Peters, Guy; *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*; CCMD, Research paper N° 21, Canadá, 1998.

- Potenza Dal Masetto, María Fernanda; *Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990-2004)*; Tesis de Maestría, Maestría en administración y políticas públicas, Universidad de San Andrés; Buenos Aires, Noviembre de 2004.
- Potenza Dal Masetto, María Fernanda; *El rol de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales*; Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales; Asociación Argentina de Políticas Sociales y Universidad Nacional de Quilmes; 30 y 31 de mayo de 2002.
- Poirier, Johanne, Cheryl Saunders y John Kincaid; Intergovernmental Relations in Federal Systems: comparative structures and dynamics; Oxford University Press, 2015.
- Repetto, Fabián; *Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas*; en Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina; Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina, 2010.
- Rey, Maximiliano; *Federalismo y políticas públicas en Argentina: articulación nación-provincias en los Consejos Federales*; Tesis de Doctorado en Ciencia Política; Universidad Nacional de General San Martín, Escuela de Política y Gobierno; 2011.
- Rey, Maximiliano; *Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina*; Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 55. (Feb.); 2013.
- Sartori, Giovanni, La Política: Lógica y Método; México, FCE, 1984.

- Serafinoff, Valeria; *Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los Consejos Federales como exponentes de una constante tensión*; Congreso LASA, Montreal, Canadá, Septiembre de 2007.
- Serafinoff, Valeria; *Los Consejos Federales: ¿espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la “explotación oportunista”?*; Voces en el Fénix N° 18, Septiembre 2012.
- Subirats, Joan y Ricard Gomà; *Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis*, en Subirats, Joan y Ricard Gomà (comp.) Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno; Ariel, Barcelona, 1999.
- Tobar, Federico y Pilar Rodríguez Riccheri; *El Consejo Federal de Salud Argentino (CO.FE.SA.): Actor clave en la construcción de un federalismo sanitario efectivo*; Ministerio de Salud, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, Julio 2003.
- Tonelli, Luis; *Diseño y Estabilidad Institucional. El caso Argentino*; Papeles de la Cátedra Sarmiento de Estudios Argentinos N° 5; Univ. De Salamanca; 1998.
- Wright, Deil S.; Para entender las relaciones intergubernamentales; Fondo de Cultura Económica; 1997.
- Wright, Deil S.; *Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América. Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local*; Revista de estudios políticos N° 6, 5-28; 1978.
- Watts, Ronald L.; Comparing federal systems in the 1990s; Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, 1996.