



FEDERALISMO Y DÉFICITS DE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN ARGENTINA

FEDERALISM AND DEFICITS OF INTERGOVERNMENTAL COORDINATION IN ARGENTINA

MARCELO BERNALⁱ

Fecha de Recepción: 16/10/2021 | Fecha de Aprobación: 28/10/2021

Resumen: Argentina es un país federal que presenta severos déficits en materia de relaciones intergubernamentales. Las escasas instancias de coordinación existentes resultan insuficientes para dar cauce a la multiplicidad de esferas de políticas públicas multinivel propias de los federalismos cooperativos actuales. Por su parte, la falta de acuerdos políticos para poner en marcha los arreglos institucionales provenientes de la última reforma constitucional del año 1994 han empujado al país hacia un federalismo fiscal sin reglas de juego y a un inconcluso proceso de devolución de competencias. A ello se añaden los problemas derivados de los procesos de descentralización llevados a cabo en los años setenta y noventa del siglo pasado por los cuáles se trasladaron hacia las provincias la gestión y el financiamiento de dos de los aparatos estatales más costosos y complejos de articular -educación y salud- sin una adecuada planificación de dicho traspaso entre las burocracias involucradas ni un adecuado análisis de las capacidades estatales existentes en cada provincia. El agregado de estos factores desnuda un severo déficit de RIGS que den cauce a la intergubernamentalidad en el federalismo argentino y, debido a ello, los diálogos entre gobiernos son pre eminentemente informales y personalizados, evidenciándose en los mismos las asimetrías de poder entre las partes. En este trabajo se describen y analizan en profundidad los déficits de normas, instituciones y procesos que den cauce a los diálogos multinivel y sus principales consecuencias en términos de balances de poder en el federalismo subnacional argentino.

Palabras clave:

Federalismo.
Federalismo argentino.
Federalismo subnacional argentino.
Relaciones Intergubernamentales.
Coordinación intergubernamental.

ⁱ Abogado (Universidad Nacional de Córdoba), Magister en Relaciones Internacionales (CEA - UNC), Magister en Dirección y Gestión Pública Local (Universidad Carlos III, Madrid) y Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Cuyo). Docente de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal (Facultad de Derecho - UNC), de Derecho Constitucional y Administrativo (Facultad de Ciencias Económicas - UNC) y de Derecho Público Provincial y Municipal (Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca). Investigador Tipo I y Director de equipo de investigación en la Universidad Siglo 21, Director de un equipo de investigación en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la UNC y miembro de un equipo de investigación en CONACyT - México. Autor de libros, capítulos de libros y publicaciones científicas sobre temas de federalismo, relaciones intergubernamentales, políticas públicas y políticas educativas. Contacto: bernalmarcelo@hotmail.com

Abstract: Argentina is a federal country with severe deficits in intergovernmental relations. The few existing coordination instances are insufficient to channel the multiplicity of multilevel public policy spheres typical of current cooperative federalisms. For its part, the lack of political agreements to implement the institutional arrangements resulting from the last constitutional reform of 1994 have pushed the country towards a fiscal federalism without rules of the game and an unfinished process of devolution of powers. To this are added the problems derived from the decentralization processes carried out in the seventies and nineties of the last century, by which the management and financing of two of the most expensive and complex state apparatuses to articulate were transferred to the provinces - education and health - without adequate planning of said transfer between the bureaucracies involved or an adequate analysis of the existing state capacities in each province. The addition of these factors reveals a severe deficit of RIGS that give way to intergovernmentality in Argentine federalism and, due to this, the dialogues between governments are preeminently informal and personalized, showing in them the asymmetries of power between the parties. This paper describes and analyzes in depth the deficits in norms, institutions and processes that give rise to multilevel dialogues and their main consequences in terms of balances of power in Argentine subnational federalism.

Keywords:

Federalism.

Argentine federalism.

Argentine subnational federalism.

Intergovernmental Relations.

Intergovernmental coordination.

1. Presentación del tema

Las relaciones intergubernamentales (en adelante RIGs) nacen como disciplina en los campus universitarios norteamericanos de la mano de las fuertes transformaciones impulsadas por el presidente Franklin D. Roosevelt en el tránsito entre la crisis económica de 1929-1931 y el ingreso de EEUU a la Segunda Guerra Mundial.

El crack económico global y el derrumbe financiero de EEUU serían el punto de inflexión para una revisión del modelo federativo dual. Los gobiernos subnacionales de aquel país se vieron incapaces de responder con sus propios recursos a las consecuencias de la crisis. Ello implicó, por un lado, el avance del gobierno nacional en las prestaciones que darían origen al “Welfare State”. En paralelo, se inicia en dicho período un creciente flujo de transferencias condicionadas impulsadas por la administración de Roosevelt, en las que muchos críticos creyeron ver el fin del federalismo como tal. Sin embargo, la dinámica del posterior período de conflicto bélico, la afirmación del poder presidencial y la implementación de políticas económicas keynesianas serían el contexto propicio para el surgimiento de un federalismo de bases cooperativas.

Las RIGs apuntalaron el surgimiento y consolidación de los modelos de federalismos cooperativos o de concertación, que representaron un cambio de paradigma con respecto a los primeros federalismos duales en donde la distribución de competencias era rígida y cada nivel gubernamental se ocupaba de sus propios problemas, financiando sus políticas en base a sistemas tributarios de fuentes separadas.

Para Anderson (2008:429),

en el modelo de federalismo cooperativo o entrelazado algunas competencias se atribuyen en exclusiva a un orden de gobierno (por ejemplo, la defensa al gobierno federal), pero la mayoría de materias son concurrentes, y en ellas el gobierno central establece la legislación marco que las unidades constitutivas pueden complementar (pero no contravenir). Asimismo, los gobiernos de las unidades constitutivas aplican programas en estas materias concurrentes. De este modo el gobierno central tiene un pequeño cuerpo de funcionarios en las regiones, que en términos generales se limitan a las materias de competencia exclusiva (federalismo administrativo para otros autores).

En un análisis evolutivo, Wright (1978:69) señala que, desde los años treinta hasta la actualidad, la investigación y la práctica de las RIGs han sido motivadas por una gran preocupación en la prestación eficaz de servicios públicos a sus clientes, ya sean grupos particulares de la sociedad, o toda la ciudadanía. Como resultado de ello, las actividades distributivas y redistributivas del “servicio”, o del Estado benefactor, sobrepasaron las funciones reguladoras del gobierno nacional o el control social.

Continúa afirmando que:

desde la legislación de asistencia social del New Deal, las RIGs avanzaron hacia cuestiones como la ayuda federal a la educación, el desarrollo urbano y los derechos civiles. Cuestiones más recientes de preocupación han sido la participación de los ciudadanos en las instituciones sociales que los afectan y la formulación de sistemas de prestación efectiva de servicios. Entre los asuntos más actuales de las RIGs se encuentran las que incluyen estrecheces financieras y restricciones regulatorias (Wright 1978:69-70).

Para este trabajo adoptamos como concepto de RIGs al conjunto de normas, instituciones y procesos que dan lugar a la intergubernamentalidad entre dos o más órdenes de gobierno, articulados en base a los principios de cooperación, coordinación, armonización y lealtad o buena fe en los diálogos y negociaciones entre burocracias especializadas de carácter multinivel. Este formato aplica en la actualidad tanto a países federales como a aquellos tradicionalmente centralizados y que hoy adoptan modelos federo regionales o se encuentran inmersos en fuertes procesos de devolución de competencias.

Anclando nuestro análisis en el caso argentino, podríamos decir que el edificio federal, si se permite la metáfora, cuenta con los cimientos, fundaciones, paredes, pisos, techos, aberturas, etc., que brinda el nuevo y potenciado capítulo federal de la reforma constitucional del año

1994. Sin embargo, las conexiones eléctricas, sanitarias, redes de gas, fibra óptica y demás instalaciones que constituyen el soporte menos visible de una estructura edilicia, son las que dan vida a sociedades modernas y a gobiernos eficaces. Dicha infraestructura menos visible son las RIGs, es decir, las instancias de coordinación intergubernamental multinivel (Bernal, 2020: 30).

Nuestra línea de base es que la Constitución actual cuenta con las pautas normativas, los mecanismos de distribución de competencias y los dispositivos institucionales suficientes para que el federalismo argentino se vuelva moderno y comprensivo de los diferentes problemas que acarrea el gobierno multinivel. Sin embargo, la realidad nos devuelve una imagen distante de aquella que quedó atrapada en un texto aún pendiente de cumplimiento.

Una posible interpretación del fracaso de diseños federales impolutos desde la dimensión normativa -como es el caso del federalismo argentino-, es la carencia de un andamiaje suficiente de RIGs que haga funcionar los arreglos institucionales previstos en los textos constitucionales y en las demás normas inferiores.

Desde el equipo de investigación radicado en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la UNC, denominado “Características de las relaciones intergubernamentales en el federalismo subnacional argentino”, y a partir del que abordamos en profundidad esta problemática, adoptamos como hipótesis exploratoria que nuestro país cuenta con un severo déficit de normas, instituciones y procesos que den cauce y vida al federalismo que subyace en el texto constitucional. A la escasa densidad de instituciones que tramiten los vínculos multinivel se añaden las pobres y asimétricas capacidades institucionales existentes entre los diferentes niveles de gobierno subnacionales, junto con la carencia de instancias burocráticas profesionalizadas y estables en el tiempo.

A lo largo de este artículo se describirán cómo los trabajosos acuerdos alcanzados en la reforma constitucional del año 1994 se encuentran en pausa¹, sin poder ser llevados a la práctica. A ello se añade como problema de coordinación el enorme movimiento descentralizador llevado a cabo desde el gobierno nacional a las provincias en décadas pasadas sin recaudos mínimos en materia de planificación, financiamiento ni capacidades institucionales, lo que ocasiona desde aquel tiempo que la educación y la salud sean bienes públicos cuyo alcance, cobertura y calidad se encuentren desigual y asimétricamente distribuidos en el territorio. Termina de completar este cuadro de situación la ausencia de un acuerdo fiscal federal ajustado a la reforma de 1994 y que determine las competencias tributarias, los servicios que brinda y la distribución del gasto público por niveles de gobierno, piedra basal de todo diseño federativo moderno.

A la hora de justificar este déficit de coordinación se analizarán la pobre experiencia de los Consejos Federales, la subutilización de los mecanismos de articulación multinivel (horizontales y verticales) que prevé la Constitución (entre ellos el fiscal), la llamativa ausencia de un espacio institucionalizado de diálogos entre los gobernadores y presidentes y la baja densidad de agencias y burocracias especializadas en negociaciones de naturaleza federal en el país.

La suma de estos factores representa un problema estructural para el futuro del federalismo subnacional argentino, ya que la pobre red de RIGs hoy existente ocasiona que las negociaciones sean, de manera estable, informales y personalizadas, sin un marco institucional que las contenga. La consecuencia más evidente es que el gobierno nacional se apoya en el manejo de los recursos financieros, en su fuerte capital político y simbólico, en un mayor manejo de información y en mejores capacidades institucionales provenientes de sus ministerios, secretarías y agencias, generándose vínculos profundamente asimétricos en desmedro de las instancias subnacionales de gobierno; provincias y municipios.

2. La descentralización sanitaria y educativa

La trayectoria reciente del federalismo argentino evidencia un balance de poder de tipo pendular en donde se destacan de manera nítida un proceso descentralizador llevado a cabo las últimas décadas del siglo pasado y un proceso recentralizador que se inicia con la crisis económica que atravesó el país en el año 2001 y se prolonga hasta el presente.

Sobre el primer movimiento, Grin y Mendoza Ruiz (2020: 23) afirman que en América Latina la descentralización surgió como una posibilidad de pactar acuerdos entre el nivel central y las elites regionales en torno a una agenda de redistribución de poder que contiene aspectos estructurales, pero tuvo sus particularidades en cada país. Este proceso fue considerado una respuesta yuxtapuesta de gobernanza democrática y reformas económicas que juntas apoyarían la descentralización de la autoridad política, de las responsabilidades administrativas y de los recursos fiscales.

En la región, los procesos de descentralización cuentan con ciertas particularidades y especificidades propias de un recorte temporal determinado por los procesos de reformas estructurales a los aparatos estatales realizados en las últimas dos décadas del siglo pasado, y que representaron una fuerte retracción del modelo de Estado de bienestar y un auge de políticas de corte neoliberal. Por otra parte, antes de las reformas no existía en la región un entramado de RIGs consolidado ni burocracias estatales articuladas e integradas, dado que primaba una cultura vertical propia de diseños presidencialistas rígidos, como así también producto de las continuas interrupciones al orden democrático en la mayoría de estos países durante el siglo XX.

Apelando al clásico abordaje secuencial propuesto por Faletti (2010) para caracterizar el proceso de descentralización llevado a cabo en Argentina, la descentralización administrativa precedió a la de naturaleza política y fiscal, particularmente en el campo de la salud y de la educación.

Afirma Rezck (2011, 218) que:

La aplicación del principio de subsidiaridad del Estado Nacional, por el cual la Nación dejó de administrar todo aquello que podía serlo por las provincias o municipios, tendiendo a la descentralización de los servicios públicos, o a su prestación por privados, se puso en práctica gradualmente desde 1978, año en que se transfirieron de

la Nación a las provincias establecimientos de enseñanza preescolar y primaria y de salud. La ola más importante tuvo lugar hacia 1992, cuando fueron reasignadas las responsabilidades de la provisión de educación primaria (transferencia de 1.905 escuelas con 112.000 docentes y 14.200 no docentes) y salud y minoridad y familia (19 establecimientos de salud con 92.000 agentes y 22 institutos de minoridad y familia con 1.700 empleados) a las provincias, aunque las transferencias se efectivizaron de forma no recomendable, dado que no contaron con el correspondiente financiamiento total ni tampoco se establecieron los procedimientos de coordinación interjurisdiccional adecuados.

Las transferencias a las provincias de los enormes aparatos de salud y educación fueron parte de decisiones adoptadas por el gobierno nacional e impuestas a las provincias. El proceso tuvo celeridad y encontró a dos jurisdicciones que prestaban idénticos servicios bajo diferentes formatos en la necesidad de ensamblarse y ajustar vertiginosamente los desacoples de tamaño fusión operativa.

La ausencia de planificación y de burocracias preparadas para tramitar la descentralización hicieron aún más complejo el proceso, mientras que los recursos fiscales transferidos cubrieron sólo una parte del gasto público que, desde aquel momento, forma parte de todos los presupuestos provinciales. Esta descentralización impuesta, antes que acordada, llevaría años en ajustarse debidamente (Bernal, 2020: 77).

Cetrángolo y Gatto (2002: 19) marcan algunas diferencias en el plano político institucional entre el primer movimiento descentralizador y el sucedido en los años noventa, señalando que el traspaso de fines de los setenta se dio en el marco de un gobierno autoritario, no respetuoso del orden constitucional, asistiendo los gobiernos provinciales -por esas razones- como delegados del poder central. En los noventa sostienen, en cambio, la descentralización se produjo con plena vigencia de los derechos constitucionales, lo que les permitió a las autoridades provinciales algún grado de poder de negociación, mediante el que lograron un compromiso mínimo de la Nación en materia de coparticipación.

En los dos movimientos históricos, el gobierno nacional manejó los tiempos, el ritmo y el contenido de las reformas, imponiendo su agenda en base al control de la autoridad política y de los recursos financieros.

Siguiendo a Schnabel (2017), podríamos afirmar que el primer movimiento descentralizador llevado a cabo por la dictadura militar se emparenta con la tipología del unilateralismo disruptivo (disruptive unilateralism), basado en una solución a los problemas políticos multijurisdiccionales por parte de un solo orden de gobierno (solución individual), esto es, sin el consentimiento o con la afectación de autonomía de las contrapartes, significando ello un nuevo balance de poder emergente. La segunda descentralización, impulsada por la presidencia de Menem en 1992, tiene las características de una imposición federal (federal imposition), como una solución de política conjunta diseñada por el gobierno nacional para ser presentada en reuniones intergubernamentales como una oferta de “tómalo o déjalo”,

justificada en la necesidad de un ajuste fiscal impulsado por los organismos multilaterales de crédito con los que el país venía asumiendo fuerte compromisos crediticios.

En ambos momentos se impuso la voluntad del gobierno nacional, como advertimos, en un proceso impuesto más que acordado con las provincias. La ausencia de planificación y de un diagnóstico acabado de las capacidades estatales preexistentes en cada una de nuestras jurisdicciones subnacionales representan aún hoy un problema de gravedad en el país, ya que la salud y la educación pública bajo parámetros de calidad son bienes mal y asimétricamente distribuidos entre las diferentes jurisdicciones.

Acerca de dicho proceso, Jordana (2002: 11) afirma que, ante la ausencia de una debida planificación, las RIGs emergentes tuvieron como característica un elevado grado de informalidad e improvisación, consolidando vínculos de dependencia financiera con el gobierno nacional por parte de los actores subnacionales, ante la ausencia de una transferencia ordenada, secuencial y coordinada.

3. La reforma constitucional de 1994 y una nueva distribución de competencias

La última reforma al texto constitucional en el año 1994 es inmediatamente posterior al último movimiento descentralizador, y representa un hito en la historia reciente del país, ya que la misma estuvo dotada de un elevado grado de consensos y los nuevos arreglos institucionales han contribuido para una necesaria modernización, la que ha sido mayoritariamente reconocida y valorada con el paso de los años. Uno de los debates centrales de aquel proceso tuvo por objeto dar a luz un nuevo federalismo de bases cooperativas que sucediera al viejo modelo dual aún imperante en el texto constitucional hasta dicho momento.

Se consolidan a partir de 1994 cuatro ejes ordenadores y articuladores de un nuevo federalismo atado a los principios de la concertación y la coordinación multinivel.

El primero de ellos está dado por el nacimiento de un gobierno multinivel complejo, con la profundización de las autonomías provinciales, el reconocimiento constitucional de las autonomías municipales y el nuevo status jurídico otorgado a la Ciudad de Buenos Aires (en adelante CABA). A ello deben sumarse la posibilidad de las provincias de crear regiones y de gestionar sus propias políticas de cooperación internacional descentralizada, junto con la potestad del país de avanzar hacia la integración regional supraestatal.

Un segundo eje se centra en un nuevo sistema de distribución de competencias mucho más complejo entre los diferentes niveles u órdenes de gobierno. Si bien se mantuvo el viejo esquema de facultades conservadas por las provincias y delegadas al gobierno federal (cláusula residual), aumentaron significativamente aquellas competencias de naturaleza concurrente o compartidas entre los diferentes niveles de gobierno. Destacan entre ellas la gestión de los recursos naturales, la problemática medioambiental, la coordinación en materia educativa o los nuevos parámetros para la implementación de políticas públicas orientadas a un desarrollo armónico y equilibrado del territorio.

Un tercer nivel de análisis se vincula con el diseño de un nuevo sistema de distribución de competencias tributarias y financieras entre la Nación y las provincias, a partir de la prescripción constitucional de sancionar una ley convenio de coparticipación y otras disposiciones vinculadas. En el próximo apartado se analiza en particular el formato del acuerdo fiscal federal que propone la Constitución y que está aún pendiente de abordaje y resolución en el seno del Congreso de la Nación.

Finalmente, el cuarto aspecto está relacionado con una renovada arquitectura del poder, apuntalada por el fortalecimiento y una mayor pluralidad en la representación de las provincias en el Senado de la Nación, la limitación de las facultades presidenciales en cuanto a la figura de la intervención federal y la imposición al Congreso de ordenar su actividad legislativa orientada al cumplimiento de fines vinculados con el fortalecimiento del diseño federal y a compensar el desigual desarrollo relativo de las diferentes jurisdicciones.

Esta reingeniería de distribución de las competencias, junto con los nuevos institutos y marcos normativos, representaron un avance con respecto al diseño anterior, alcanzándose una modernización y actualización necesaria de la Constitución Nacional ajustada a un escenario de cambios en el territorio y el gobierno que se venía gestando a escala global. Dichos cambios reconocieron nuevas dimensiones estatales subnacionales como espacios idóneos y naturales para el desempeño de funciones otrora propias del gobierno central, y plantearon un diseño de gobierno en donde las RIGs se deberían consolidar como motores de la nueva dinámica multinivel.

Sin embargo, la realidad actual está lejos de cubrir las expectativas de aquel momento.

Como se describe en este trabajo, el soporte de este nuevo esquema de distribución de competencias más articuladas, cooperativas y consensuales debiera ser un conjunto de RIGs consolidadas entre burocracias crecientemente especializadas en la negociación de temas de naturaleza federal. Lamentablemente, dicha red de RIGs que den soporte a una mejor coordinación multinivel sigue siendo parte de una agenda pendiente en el país.

4. Un federalismo sin reglas fiscales

El federalismo fiscal es la disciplina que se encarga de estudiar el modo en el que los diferentes niveles del Estado reparten competencias y recursos tributarios para llevar adelante las tareas y actividades que son propias y naturales a cada uno de ellos. De dicha descripción deviene como natural el análisis de las normas e instrumentos que determinan el reparto de recursos, pero también de competencias, entre los diferentes niveles estatales, así como la existencia de una adecuada correspondencia fiscal entre el binomio recursos otorgados / gastos ocasionados (Bernal y Bizarro, 2020: 84).

Como adelantamos, con la reforma constitucional de 1994 se rediseñan aspectos centrales del federalismo fiscal en el país. Por un lado, se modifica la tradicional distribución de competencias tributarias entre Nación y provincias. Así, a la Nación le corresponden como títulos tributarios competenciales: a) el dictado de derechos de importación y exportación -

impuestos aduaneros- en forma exclusiva (excluyente) y permanente (art. 4, 75 inc. 1 y 126); b) los impuestos indirectos en competencia concurrente y de modo permanente con las provincias (art. 75 inc. 2); c) los impuestos directos en forma excepcional y condicionada: por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan (art. 75 inc. 2). A las provincias le corresponden: a) los impuestos indirectos en competencia concurrente y permanente con la Nación (art. 75 inc. 2); y b) los impuestos directos en forma exclusiva y permanente (art. 75 inc. 2), salvo en los supuestos de excepción en los que pueden ser establecidos por la Nación.

En materia de distribución de dichos recursos,

se establece la obligación para el Congreso Nacional del dictado de una Ley Convenio de Coparticipación antes de la finalización del año 1996 según la cláusula transitoria sexta. En cuanto a los requisitos constitucionales de forma de la futura ley - convenio, se exige que la misma tenga al Senado como Cámara de origen, que sea sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Cámara, que no pueda ser modificada ni reglamentada unilateralmente y que sea aprobada por las 23 (veintitrés) provincias y la CABA). En cuanto a su contenido, debe erigirse en base a acuerdos celebrados previamente entre la Nación, provincias y la CABA, instituir regímenes de coparticipación de las diferentes contribuciones o impuestos y garantizar la automaticidad de los fondos. La distribución entre la Nación, provincias y CABA debe efectuarse en forma directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, garantizando criterios objetivos de reparto. Y, por último, establece que deberá ser solidaria, equitativa y dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (Bernal y Bizarro, 2019:155).

En términos de RIGs, dispone también dicha norma la creación de un Banco Federal con facultades de emisión de moneda y de un organismo de control de la coparticipación integrado por representantes de cada una de las provincias y de la CABA.

Sin embargo, el país carece a la fecha de un acuerdo fiscal federal en los términos previstos por la reforma. A más de dos décadas y media, dicha Ley Convenio no ha sido tratada y aprobada, y por ello, el país vive insertando remiendos a una vieja Ley Convenio preexistente, que data del año 1988. Dicha omisión constitucional del Congreso, y de sucesivos gobiernos, de poner en marcha el dispositivo institucional sancionado en 1994, provoca innumerables distorsiones al sistema de reparto de competencias tributarias y de recursos financieros, en donde recurrentemente las provincias han sucumbido al mayor poder de fuego negociador del gobierno federal.

Poco a poco, el federalismo fiscal argentino se ha tornado en un juego sin reglas formales estables. En su lugar proliferaron una serie de acuerdos parciales entre la Nación y las provincias, generados -casi todos ellos- en contextos de las recurrentes crisis económicas que

vive el país. Tales acuerdos integran el denominado “Derecho intrafederal”, nombre que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha brindado a esta nueva categoría jurídica derivada de los acuerdos entre la Nación y las provincias, siendo tan polémicos sus alcances como su propio encuadre normativo como derecho federal o derecho público de las provincias.

La consecuencia del incumplimiento del mandato de la reforma constitucional es un peligroso antecedente y un indicador de baja calidad institucional que condiciona la previsibilidad de las relaciones jurídicas del Estado, e incluso se proyecta exteriormente a los vínculos del país con organizaciones multilaterales u organismo de financiamiento para el desarrollo. En el terreno fiscal, ante la ausencia de una ley convenio hemos venido encontrando soluciones transitorias modificando a la vieja ley 23.548, o a través de la firma de los numerosos acuerdos fiscales federales anteriormente descritos.

También la reforma constitucional del año 1994 ha servido -debe ser señalado- para institucionalizar una distribución de potestades financieras adversa para las provincias. En la misma se consolida la pertenencia al gobierno federal del conjunto de los aranceles a la exportación e importación de bienes y de servicios. Por su parte, en la clásica división entre impuestos internos directos e indirectos, unos se coparticipan mientras que los otros -pertenecientes a las provincias- se desvirtúan en razón de situaciones excepcionales que se vuelven habituales y permanentes, y por ello también se coparticipan. A ello se agregan las asignaciones específicas como creación de dicha reforma cuya expresión máxima, pero no única, ha sido por muchos años la detracción del quince por ciento de la masa coparticipable destinada a financiar el sistema previsional², u otras menores en cuantía como los Aportes del Tesoro Nacional que distribuye el Ministerio de Interior o el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano de Buenos Aires, entre los más significativos (Bernal y Pucheta, 2017: 66).

Terminamos añadiendo que durante más de una década los cálculos presupuestarios se han formulado subestimando la inflación y los recursos impositivos generados, para que el enorme excedente pueda ser redistribuido al margen de lo previsto por la ley anual de presupuesto, en base a las facultades legislativas delegadas que anualmente sanciona el Congreso y habilitan al jefe de gabinete a su disposición (Bernal y Pucheta, 2017: 66-67).

Todos estos factores, aunados, han terminado por debilitar las competencias provinciales -e incluso municipales- y por desdibujar el diseño de un federalismo mucho más prometedor desde el texto constitucional que desde la realidad.

5. Las (escasas) relaciones intergubernamentales existentes

Llegados a este punto, queda describir las RIGs existentes en el país, aquellas llamativamente ausentes y otro grupo de posibilidades subutilizadas por la mayoría de los gobiernos subnacionales.

Dentro de las primeras destacan los consejos federales, caracterizados, en principio, como instancias formalizadas para la coordinación de políticas públicas entre representantes de nivel nacional y provincial, y creados con la intención de reducir el impacto de los problemas comunes en un marco de intergubernamentalidad.

En este sentido, la creación de consejos federales en Argentina ha respondido justamente a la necesidad de institucionalizar mecanismos de coordinación intergubernamental de la gestión pública, en contextos de descentralización de competencias y funciones desde el Estado nacional hacia los Estados provinciales, y signados por la debilidad financiera de quienes debían hacerse cargo de las nuevas responsabilidades (provincias y municipios), dada la centralización de recursos (Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, 2012: 239).

La estructura actual y el modo de organización de los consejos se inicia en la etapa “desarrollista”, entre los años 1958 y 1965. Los consejos creados en aquel momento estuvieron orientados a coordinar la obra pública y la infraestructura, naciendo en aquella época el Consejo Federal de Inversiones (CFI), con el acuerdo de las provincias. Durante la dictadura militar, y en el marco de la programación del primer movimiento descentralizador, se originan en Argentina el Consejo Federal de Educación, en su formato actual, (1979) y el Consejo Federal de Salud (1981). Con posterioridad, en la década del noventa proliferan los consejos federales hasta llegar a superar la cantidad de cuarenta. Muchos de esos consejos ya no funcionan, no son convocados, o coyunturalmente son relanzados para el abordaje de temas específicos.

La estructura general de funcionamiento de los consejos federales en Argentina se organiza en base a reuniones periódicas de las máximas autoridades nacional y de las provincias en materias específicas. Las reuniones -ordinarias y extraordinarias- son convocadas con una agenda de trabajo, y los acuerdos alcanzados conllevan su implementación para las partes. Algunos consejos han sido creados a través de leyes, mientras que otros a través de decretos o resoluciones de rango ministerial. Los consejos que han mantenido su funcionamiento y han resultado relevantes para sus componentes son aquellos en que se abordan las agendas de competencias descentralizadas, los que afectan a competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, y aquellos que cuentan con recursos para ser redistribuidos. En su seno se suelen debatir la implementación de planes y programas propuestos por la autoridad ministerial, y cuya ejecución es ideada de modo descentralizado (Bernal, 2020: 75)

Señalan Astarita, Bonifacio y Del Cogliano (2012: 242) que, si bien la fortaleza de estas instituciones como instrumentos para la formulación e implementación de políticas públicas ha sido escasa, es indudable que la interacción entre autoridades con capacidad de decisión política en los niveles de gobierno que representan tiene potencialmente efectos provechosos y, aunque sea por ello, la creación de organismos de este tipo es positiva.

Según Serafinoff (2007: 23),

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

En igual sentido, pensamos que los consejos federales son instituciones importantes, pero no suficientes por sí mismas para canalizar la intergubernamentalidad en Argentina. El funcionamiento de los consejos es dispar, así como la relevancia de su agenda. Algunos hace años que no se reúnen, mientras que en otros se trabaja cotidianamente, con la participación de staff especializados que forman parte de la planta de personal permanente de la institución, un logro en términos de capacidades institucionales. Más allá de las motivaciones e intereses que llevan a los agentes gubernamentales a sentarse en sus mesas de debate, es necesario rodear a estos espacios de un mayor grado de institucionalidad y potenciar su financiamiento, profesionalismo y especificidad, sin renunciar a la búsqueda de las RIGs alternativas y complementarias que demanda nuestro federalismo.

En segundo término, resulta significativa la ausencia en el país de una conferencia o asamblea de gobernadores. El federalismo argentino es uno de los pocos que carece de ámbitos institucionales de coordinación horizontal entre los gobernadores, o vertical entre ellos y el presidente. En consecuencia, presidentes y gobernadores resuelven buena parte de sus vínculos a través de mecanismos informales y personalizados, algunos de ellos mediados por sus equipos de gobierno. Frente a un gobierno central que ha aumentado significativamente el manejo de los recursos financieros, y ante la ausencia de un acuerdo fiscal federal que fije parámetros objetivos, los flujos de recursos (dinero, obra pública, subsidios, exenciones impositivas, entre otros) se sustancian en base a negociaciones bilaterales entre actores que cuentan con asimétricas dosis de poder. Algunas se resuelven a través de pertenencias partidarias o alianzas parlamentarias, e incluso otras, como modo de disciplinamiento dentro de la propia fuerza gobernante, factores fuertemente distorsivos de un federalismo con calidad institucional.

Instancias de coordinación de este tipo cuentan con un largo recorrido y una probada utilidad, como los casos de la ANG (Asociación Nacional de Gobernadores) en EEUU, las reuniones anuales informales y obligatorias convocadas por el Canciller Federal en Alemania, el Concejo de Gobiernos Australianos, la Conferencia de Primeros Ministros Canadiense o la Conferencia Nacional de Gobernadores (CoNaGo) mexicana, entre otras.

Algunas de estas experiencias federativas se apoyan, a su vez, en una compleja red de agencias y oficinas intergubernamentales en todo el territorio. Por citar solamente un ejemplo, en el caso alemán, es casi imposible proporcionar una estimación precisa del número, denominación y propósito de los organismos responsables de la cooperación intergubernamental. Los autores Lhotta y von Blumethal (2015:212) informan los datos de dos estudios llevados a cabo; el primero en los años 90 y, el segundo, en los años 70, los cuales han identificado, respectivamente, 330 organismos de cooperación vertical entre Federación y Länder, y 1074 órganos de cooperación horizontal entre Länder (Trettel, 2018: 49).

Finalmente, también existe un amplio margen de posibilidades constitucionales subutilizadas en el federalismo subnacional argentino, que se añaden a la ya descrita ausencia de un organismo de seguimiento de la coparticipación y de un banco federal.

Por un lado, la coordinación horizontal entre las provincias se encuentra fuertemente paralizada. Los convenios interprovinciales previstos en la Constitución fueron relevante a la hora de tejer las redes de una incipiente coordinación interprovincial en la etapa desarrollista de los años cincuenta, vuelven a cobrar fuerza con la recuperación democrática en 1983, mientras que en la actualidad se encuentran virtualmente pausados.

Un análisis similar merece el proceso de regionalización del país. De la mano de esta idea inmanente de región, con posterioridad a la reforma de 1994 las provincias celebraron acuerdos que reconfiguraron el mapa federal. Los objetivos de estos tratados estuvieron orientados a la resolución de problemas comunes con una escala que superaba individualmente a las provincias, y a los que el gobierno federal no brindaba adecuadas respuestas. Infraestructura, educación, cooperación técnica, estrategias sanitarias, plataformas de comercio exterior, clústeres tecnológicos, nodos de transporte multimodal, el ejercicio de las profesiones liberales, entre otros, fueron parte de una promisorio agenda temática de la etapa de florecimiento de dichas experiencias regionales (Bernal, 2020: 313).

La desaceleración, y actual hibernación de dicho proceso, es de naturaleza multicausal, pero sin lugar a dudas representa un déficit del federalismo argentino. Las regiones no solamente podrían generar reequilibrios económicos y demográficos en el territorio nacional. Por el peso específico de sus socios, también podrían configurar una agenda federal en el Congreso de la Nación, que sirva de balance a la inercial tendencia centralizadora del gobierno federal.

Este déficit de RIGs estables y consolidadas en el país impacta de manera decisiva en la necesaria consolidación de burocracias especializadas en negociaciones federales y de agencias u organismos con capacidades institucionales suficientes para la construcción de diálogos técnicos de carácter multinivel. Hoy existen escasos nichos de excelencia en las administraciones públicas subnacionales, principalmente en las provincias más grandes y ricas, siendo esta carencia aún más notoria en la esfera de los gobiernos municipales, donde solamente algunas capitales de provincias están dotadas de dichas competencias (Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, Altavilla, 2018, Bernal 2020).

6. Principales consecuencias derivadas del déficit de RIGs en el país

A modo de consideraciones finales se exponen algunas de las consecuencias más visibles que devienen de la escasa densidad de RIGs consolidadas en el país:

- a. La falta de un acuerdo fiscal federal entre el gobierno nacional, las provincias y la CABA, junto con las continuas detracciones que se efectúan a la masa coparticipable y los habituales procesos indexatorios que vive el país impactan en la dimensión política del Estado federal, particularmente en el vínculo entre presidentes (fiscalmente) fuertes y gobernadores débiles. La ausencia de una Ley Convenio y de un entramado de RIGs que determinen los mecanismos y modalidades de interacción y cooperación multinivel produce que las negociaciones sean personalizadas, y allí el mayor poder de fuego negociador del gobierno federal ha empujado a muchos gobernadores a la firma de acuerdos desventajosos para sus distritos en el mediano y largo plazo (los pactos fiscales), urgidos por necesidades de naturaleza política de corto plazo.

Ello ha contribuido a informalizar los diálogos institucionales y ha desvirtuado hasta al propio sistema de partidos políticos, el que ha visto a través del tiempo innumerables corrimientos de gobernadores e intendentes (transfuguismo político, transversalidades, etc.) a cambio de acuerdos coyunturales (Bernal y Pucheta, 2017: 68).

Este problema estructural irresuelto en el federalismo argentino ha generado un fuerte proceso de recentralización de recursos fiscales y de competencias, en el gobierno nacional durante las últimas dos décadas. Según Porto (2018), en 2016 el gobierno nacional ejecutaba el 58,6% del gasto público, las provincias el 33,7% y los gobiernos municipales el 7,7%. Del gasto nacional consolidado, un 73,4% representan las transferencias al conjunto de gobiernos subnacionales, principalmente obra pública, subsidios al transporte o a los consumos de servicios y transferencias discrecionales. Dicha estructura de gasto público representa, visto en perspectiva, un fuerte retroceso de las provincias y un virtual desfinanciamiento del gobierno municipal.

- b. La ausencia de una Conferencia o Asamblea de Gobernadores (ya sea de naturaleza vertical u horizontal) provoca, como antes señalamos, que las arenas de negociaciones entre presidentes y gobernadores sean informales, personalizadas o canalizadas a través de alineamientos partidarios. Por su parte, los Consejos Federales no han podido convertirse en instituciones en donde se discuta horizontalmente la elaboración de normas, políticas o programas, siendo más bien un espacio de coordinación operativa de decisiones adoptadas en otros ámbitos, y que funcionan de manera intermitente cuando hay incentivos o recursos para que las provincias ocupen su lugar en la mesa. La consecuencia de este tipo de escenarios es la falta de participación de las (escasas) burocracias especializadas multinivel en el lugar en donde se fraguan los acuerdos intergubernamentales, la que se traslada meramente a los mecanismos de implementación de las políticas públicas originadas en el gobierno nacional.

- c. Retomamos la idea acerca de que en los actuales federalismos cooperativos existen centenares de agencias y organismos públicos que canalizan las RIGs, en donde florecen burocracias altamente especializadas en políticas sectoriales, las que gozan de estabilidad en el cargo y construyen sus carreras en base a sistemas de incentivos dentro de la función pública. La escasez de organismos de estas características en los gobiernos provinciales es una consecuencia directa de la informalidad de las negociaciones entre actores políticos (presidentes y gobernadores, principalmente). Ello se traslada de manera espejada en los vínculos entre los gobiernos provinciales y municipales, donde existen ínfimas instancias de coordinación, casi todas de naturaleza fiscal³.
- d. Finalizando, la ausencia de coordinación del proceso descentralizador en materia sanitaria y educativa en el país arrastra hasta la actualidad visibles consecuencias. En materia sanitaria, la crisis provocada por el virus Covid19 ha desnudado los problemas de universalidad, acceso, infraestructura, equipamiento y distribución de los profesionales de la salud en las diferentes jurisdicciones. Ello ha generado disímiles indicadores de resultados en temas como testeos para la identificación de casos, modalidades de aislamiento sanitario, eficacia y celeridad de los programas de vacunación, calidad de prestaciones en relación a la modalidad de asistencia pública o privada, y también en la tasa de pacientes muertos sobre el total de contagios.
- e. En materia educativa, las evaluaciones de rendimiento escolar en base al Operativo Nacional Aprender son llevadas a cabo de manera anual por el Ministerio de Educación. El mismo evalúa de forma muestral y censal a alumnos del tercer y sexto grado del nivel primario y en el secundario en lengua, matemáticas, ciencias naturales y sociales. En los informes publicados aparecen cruces de datos que preocupan.

Uno de ellos es el rendimiento promedio en las pruebas de matemáticas en el secundario según el nivel socioeconómico de los alumnos. Mientras que un 54% de los alumnos con nivel socioeconómico alto obtuvieron resultados avanzados o satisfactorios en la prueba a nivel país, un 28,8% por ciento de los de nivel medio alcanzaron esos niveles, y solamente un 12,7% de los de nivel bajo demostraron suficiencias básicas en el manejo de las operaciones matemáticas cotidianas (uno de cada diez). Otro indicador es el que compara rendimientos asociados a cada provincia. Mientras que la CABA (distrito con los mejores indicadores educativos) cuenta con un 52% de alumnos evaluados que superan las categorías avanzada y suficiente en matemáticas, los estudiantes secundarios de Santiago del Estero, Catamarca, Formosa y Chaco no llegan en promedio al 15%. Finalmente, el tercer cruce es entre alumnos que asisten a establecimientos educativos estatales o privados. Los alumnos que asisten a escuelas primarias de gestión privada logran un rendimiento promedio en las pruebas de matemáticas en sexto grado superior en un 22% al de las escuelas públicas⁴. Todos los datos presentados tienen como fuente al Ministerio de Educación de la Nación.

Ello implica que la calidad educativa es un bien social que se redistribuye de manera asimétrica entre las provincias, dentro de cada provincia, en la dualidad urbano - rural, dentro de las propias geografías urbanas, en la dicotomía entre lo público y lo privado y, finalmente, en las brechas de conectividad y de acceso a dispositivos tecnológicos.

El conjunto de factores arriba reseñados, que de ninguna manera pueden ser interpretados como exhaustivos, desnudan el severo déficit de RIGs existente en el país. Sin embargo, no es un tema de especial interés en el debate público, asimilándose de manera equivocada la idea de mayores capacidades estatales a un crecimiento innecesario del gasto y del empleo público.

Sin embargo, si damos como válida la premisa de que un federalismo de concertación con vínculos intergubernamentales modernos y eficientes es el sistema más adecuado para redistribuir bienes y recursos en el territorio y compensar las asimetrías existentes; entonces deviene como lógico y necesario posicionar al debate sobre las RIGs como capítulo central de una agenda gubernamental multinivel, y gestar a partir de ello, sólidos acuerdos interjurisdiccionales en la materia.

6. Bibliografía

ALTAVILLA, Cristian (2018). Un análisis de las relaciones intergubernamentales en el federalismo argentino a 200 años de su independencia. Revista Studia Politicae Nº 45. Universidad Católica de Córdoba. Córdoba.

ANDERSON, George (2008). Una introducción al federalismo. Publicación del Foro de Federaciones. Marcial Pons. Madrid; Marcial Pons.

ASTARITA, Martín, BONIFACIO, Santiago. y DEL COGLIANO, Natalia (2012). Relaciones intergubernamentales (RIGs) en la administración pública nacional argentina. En Abal Medina, J.M. y Cao, H. Manual de la nueva administración pública argentina. (pp. 231-283). Buenos Aires: Editorial Ariel.

BERNAL, Marcelo (2020). Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina. Córdoba: Eudeba y Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

BERNAL, Marcelo y PUCHETA, Nadia (2017). "Implicaciones institucionales, políticas y financieras de la ausencia de un Pacto Fiscal en el federalismo argentino". Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, Nº 36 51-74. Madrid.

BERNAL, Marcelo y BIZARRO, Valeria (2019). "Coordinación intergubernamental en materia fiscal en el nuevo federalismo subnacional argentino". Publicado en la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, Vol. X, Nº 2. 164-183. Córdoba.

BERNAL, Marcelo y BIZARRO, Valeria (2020) La coordinación intergubernamental en materia fiscal en el federalismo argentino. En Bernal, Marcelo (Director) (2020). Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina (pp. 83-129). Córdoba: Eudeba y Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

CETRÁNGOLO, Oscar y GATTO, Francisco (2002). Descentralización fiscal en argentina: Restricciones impuestas por un proceso mal orientado. Presentación en Seminario Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores. Quito, Ecuador.

FALLETTI, Tulia (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.

JORDANA, Jacint (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina*. Serie Documentos de Trabajo I-22UE. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea. Washington D.C.

MENDOZA RUIZ, Joel y GRIN, Eduardo (Coordinadores). (2020). *Federaciones de las Américas. Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

PORTO, Alberto (2018). *Evolución del sector público en el largo plazo*. La Plata: CEFIP. Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

REZK, Ernesto, PADRAZA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier (Editores). (2011). *Coparticipación impositiva argentina y financiación autonómica española: un estudio de federalismo fiscal comparado*. Buenos Aires: Consejo de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

SCHNABEL, Joanna (2017). *Committed to Coordination? Intergovernmental Councils as a Federal Safeguard*. *Swiss Political Science Review*, 23.

SERAFINOFF, Valeria (2007). *Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los Consejos Federales como exponentes de una constante tensión*. Ponencia en Latin American Studies Association.

TRETTEL, Martina (2018). *El sistema federal alemán: Marco institucional y estructura de las relaciones intergubernamentales*. En Bernal, Marcelo y Pizzolo, Calógero (Editores). *Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel* (pp. 39-57). Córdoba - Buenos Aires: Ed. Astrea y Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

WRIGHT, Dale S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

¹ Denominamos “Un federalismo en pausa; Normas instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina” a un libro de reciente publicación en donde se presentan los avances de investigación sobre el tema, publicado en coedición por la Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y EUDEBA en el año 2020.

² Dicha asignación fue revisada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación con los fallos favorables a su devolución tramitados por las provincias de San Luis, Córdoba y Santa Fe en diciembre de 2015. Desde aquel momento el gobierno nacional pactó con todas las provincias la devolución gradual e interanual de los montos detraídos de la coparticipación.

³ En el citado libro “Un federalismo en pausa: Normas, instituciones y actores de a coordinación intergubernamental en Argentina” (2020) se hace un relevamiento exhaustivo de las RIGs nación-provincias y provincias-municipios existentes en las 23 jurisdicciones y sobre las materias educación, salud, ambiente, fiscal, electoral y seguridad.

⁴ Fuente: Operativos Nacionales de Evaluación Aprender 2016 y 2017.