

II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

Título de la ponencia: Política, federalismo y descentralización. Claves para el análisis de las políticas de pandemia en Argentina

Autora: Aimé Aminahuel (CONICET/CIT-UNVM)¹

RESUMEN

Con el advenimiento de la pandemia mundial causada por el COVID-19, los Estados en América Latina y el mundo, debieron enfrentar la coyuntura a partir de reorientar sus políticas públicas para detener el avance del virus en los territorios y para intentar frenar las crisis económicas que genera la pandemia. Argentina es un caso para el estudio: por la eficacia de sus medidas reconocidas a nivel internacional y por la utilización estratégica del andamiaje institucional con el que se distribuye el poder en los territorios subnacionales. En este sentido, el presente ensayo problematiza en dos dimensiones específicas que caracterizan la historia institucional del país; -el federalismo y la descentralización-, para analizar las políticas públicas implementadas desde el Estado Nacional. Así, el artículo se desarrolla a partir de una revisión teórica sobre la literatura tradicional del tema y, sobre el final, se avanza en analizar por qué el Estado Nacional Argentino en coordinación con las Provincias y los Municipios, implementó las medidas más trascendentales en el contexto de pandemia mundial. Se argumenta que la descentralización, el federalismo y las definiciones políticas por parte del Ejecutivo Nacional, funcionaron como factores clave en la estrategia de gestión del gobierno para enfrentar los desafíos que implicó la pandemia.

PALABRAS CLAVE: Federalismo – Descentralización – COVID-19- Argentina

INTRODUCCIÓN

En nuestro país, las palabras “federalismo” y “descentralización” poseen una amplitud semántica destacada que responde a factores de origen histórico, político y académico. El abanico semántico se correlaciona, también, con las críticas que, desde las corrientes más tradicionales, críticas, occidentales u ortodoxas se han hecho sobre el tema para su abordaje aquí en Argentina. Pese a la existencia de estudios en una variada muestra de autores, resulta paradójico que, en los análisis sobre federalismo a nivel nacional, esté ausente o sea mucho menor la existencia de estudios cuya perspectiva se oriente al análisis de la estructura institucional, en relación a los impactos en las burocracias y administraciones públicas provinciales (Vaca y Cao, 2017; Cravacuore, 2007), a la vez que, en los abordajes sobre descentralización, se observa una reiteración de los clásicos de principios de siglo XXI, descuidando los alcances y desarrollos actuales de las administraciones provinciales y especialmente en las municipales, luego de treinta años de reforma (Aminahuel, Lapasini y Buján, 2018).

En este artículo retomamos ambos conceptos en sus dimensiones jurídico, política e histórica, porque permiten explicar más acabadamente la ejecución eficaz de las políticas públicas de pandemia en Argentina; especialmente, las que se

¹Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC). Becaria Doctoral del CONICET y del Centro de Investigación y Transferencia de la Universidad Nacional de Villa María (CIT/UNVM). Candidata a Doctora en Administración y Política Pública por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Contacto: aime.aminahuel@unvm.edu.ar, aime.aminahuel@gmail.com.

II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

implementaron luego de la declaración de cuarentena en todo el territorio nacional. El supuesto que se desarrolla a lo largo del escrito es que la coordinación y territorialización de políticas de pandemia, se vio favorecida por la centralización en la toma de decisiones y la descentralización eficaz de las acciones estatales en las provincias y municipios, características posibles por el sistema de coordinación intergubernamental-vertical, por las funciones y competencias provinciales y municipales, y por las características de la distribución territorial del poder en los ámbitos subnacionales de Argentina, no obstante ello, las definiciones políticas del Ejecutivo Nacional fueron claves en razón de las dificultades prácticas del federalismo en el país.

Así, la primera parte del artículo se desarrolla a partir de una revisión teórica sobre la literatura tradicional del tema, los alcances del federalismo y la descentralización de los noventa en Argentina, y, sobre el final, se avanza en analizar por qué el Estado Argentino implementó las medidas más trascendentales en el contexto de pandemia mundial de manera coordinada; se argumenta que la descentralización y el federalismo funcionaron como dos factores clave en la estrategia de gestión del gobierno nacional para enfrentar los desafíos que implicó la pandemia. El análisis se enfoca en observar la importancia de los entramados institucionales -y de poder- que convergen y configuran los modos en que se desarrolla la política nacional en contextos de crisis. No obstante, la importancia de las definiciones políticas por parte del Ejecutivo Nacional recobra prioridad en el análisis producto de las dificultades prácticas del fenómeno federal en Argentina.

Historia y política en la arquitectura institucional nacional: debates sobre federalismo

El federalismo como sistema político es una forma de organización que implica la imbricación entre diferentes niveles estatales. Esta estructura organizacional, surge producto de la necesidad histórica, política y económica de trabajar conjuntamente entre diversas unidades federativas; en este sentido, el federalismo como sistema pone el acento desde sus orígenes en la asociación de colectivos sociales y gobiernos (Vaca y Cao, 2017). Así, históricamente los países federales tienen, por definición, al menos dos niveles de administración pública “uno que encarna la soberanía nacional y otro que, sobre diferentes recortes territoriales, expresa los intereses y objetivos de los miembros subnacionales del pacto federal” (Vaca y Cao, 2017, p. 7). En Argentina en particular, varios historiadores afirman que el federalismo encuentra sus orígenes en el sistema socio-político heredado del régimen colonial, en donde los “cabildos” materializaban los espacios de representación de las provincias (Granato, 2015; Segreti, 1995). No obstante la explicación histórica, lo cierto es que el federalismo argentino significó, principalmente, una forma política consensuada de resolver los conflictos interprovinciales y regionales que respondían a las desigualdades económicas y diversidades sociales de los estados subnacionales que integraban e integran el territorio nacional.

Desde una dimensión de la historia de la economía política nacional, podríamos sintetizar que los debates sobre federalismo surgen en nuestro país luego de las guerras interprovinciales que se gestaron desde 1810 hasta 1830; período de conflicto en el que se debatió, -principalmente- sobre el control del único puerto internacional del país, sobre sus ingresos de aduana y sobre la navegación de los ríos internos (Chiaramonte, 1997). Tales intereses, configuraron los debates

II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

institucionales que se gestaron entre las provincias para lograr resolver el nuevo esquema organizacional, en donde la elite porteña se posicionaba a favor de un sistema unitario centralizado que consolidara su monopolio fiscal en el país, mientras que las Provincias Unidas bregaban por un sistema federal que les otorgara autonomía para la definición de sus políticas comerciales y fiscales. A partir de allí, se sucederían una serie de hitos nacionales que conforman la historia contemporánea del pensamiento federal en el país: la firma del Pacto Federal, la Constitución de la Confederación Argentina -sin Buenos Aires-, en 1853, de allí a la primera versión normativa de federalismo en el país², el repliegue de la Confederación, la nueva Constitución Nacional, la Batalla de Pavón (1862) y la victoria del unitarismo porteño comandado por Bartolomé Mitre. Éste, se transformó en el primer presidente de la Argentina unificada y a partir de allí, desde el periodo que va de 1862 hasta 1983, se suceden diversas disputas entre las provincias, la ciudad de Buenos Aires (C.A.B.A) y la Nación. Ésta última con un poder significativo expresado en la potestad para la intervención federal de provincias y, en el caso de C.A.B.A³, con atributos fiscales y financieros que la favorecían, en desmedro de otros Estados subnacionales (Granato, 2015). A partir de los avatares históricos, el federalismo en nuestro país se fue consolidando como una corriente de pensamiento político que desborda las nociones tradicionales vinculadas a los estudios académicos sobre federalismo fiscal, federalismo jurídico, o políticas públicas federales.

En Argentina, dentro del federalismo confluyen una serie de principios ideológicos que responden a la historia política nacional y a la disputa encarnada en el imaginario social entre el interior y Buenos Aires, las provincias y la capital, etc. En este sentido, algunos autores sostienen que existe lo que se denomina un *federalismo* formal o jurídico, y un federalismo político o real. En el primero, los análisis se circunscriben a la descripción de las relaciones jurídicas en la estructura federal argentina entre los gobiernos provinciales, el gobierno federal, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los gobiernos municipales autónomos, y a los aspectos fiscales.

Autores del campo del derecho como Bidart Campos (2006) describen, en este sentido, al federalismo argentino a partir de las relaciones formales de la estructura federal argentina, las cuales son específicamente de subordinación, en razón de la cual los ordenamientos locales deben ajustarse al ordenamiento federal; de participación, ya que se concede cierto espacio de colaboración de las provincias en las decisiones del gobierno federal, a través de la Cámara de Senadores; y de coordinación, porque las competencias federales y provinciales se encuentran delimitadas mediante una distribución o un reparto.

De acuerdo a lo descripto, hasta aquí queda claro que las provincias en Argentina no pueden invadir los campos de competencia federal, ni contraponer o derogar normas federales de mayor jerarquía. En este sentido, el federalismo en nuestro país se describe con mayor profundidad a partir de caracterizar como protagonistas al Estado Nacional y a su relación con las provincias, sin embargo, a partir de la Reforma Constitucional de 1994 emerge o se institucionaliza un nuevo actor político en el entramado nacional: los Municipios. Los artículos N°5 y 123 de la Constitución Nacional reconocen y clarifican la condición de los Municipios: “cada

² Nos referimos a la Constitución de 1853.

³ Denominación adoptada desde 1994, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

provincia dicta su propia constitución, (...) asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y financiero”. Dentro de la declarada autonomía de los Municipios, está prevista la competencia institucional: la potestad de los Municipios de dictarse su propia Carta Orgánica por medio de una convención convocada al efecto, la competencia política: que se expresa en la capacidad de nominar a sus autoridades y regirse por ellas, la potestad administrativa: es decir, la autorización para gestionar y organizar los intereses, servicios y obras locales, y la capacidad económica-financiera: que comprende la habilitación para diseñar su modelo rentístico, administrar su presupuesto, recursos propios y la inversión de los mismos (Granato, 2015).

En la actualidad, en términos estrictamente formales y pese a que ya han pasado más de 25 años de la institucionalización del régimen municipal, todavía existen provincias que no reconocen en sus Constituciones la autonomía de los Municipios que integran sus jurisdicciones; entre ellas se encuentran la Provincia de Buenos Aires, de Mendoza y Santa Fe. No obstante ello y traspasando las fronteras de los análisis estrictamente jurídicos, cabría preguntarse cuál es la realidad específica del federalismo político, es decir, la vida cotidiana de los gobiernos locales en nuestro país y las particularidades prácticas del federalismo y la descentralización, a 30 años del proceso de Reforma de Estado.

Los alcances de la descentralización municipal de los ochenta y noventa

La literatura académica especializada sobre los gobiernos locales en Argentina tuvo su auge a finales de la década de los noventa con la aparición de novedosas corrientes y enfoques sobre el desarrollo local y el municipalismo (Albuquerque, 2000; Boisier, 2001; García Delgado, 1997; Iturburu, 2000; María Hernández, 1996; Vázquez y Madoery, 2000) que problematizaron sobre los territorios de pequeña escala y su relación con las nuevas dinámicas del capitalismo global, pero también con las transformaciones de la nuestra estructura institucional doméstica, que adoptó la Argentina luego de 1) el fallo Rivademar contra la Municipalidad de Rosario que sentó un precedente en materia Municipal⁴, 2) con la Ley de Reforma del Estado de 1989 que otorgó mayores funciones de facto a los Municipios, y 3) con la Reforma Constitucional y las reformas Constitucionales Provinciales que acabaron por institucionalizar a los Municipios como sujetos de naturaleza política.

En lo que refiere al campo de lo académico, en los estudios específicos sobre municipalismo y desarrollo local en Argentina, la primera corriente se desarrolló al calor de los debates constitucionales que devinieron de la descentralización a principios de los noventa, y por ello estuvo signada por los enfoques jurídicos en torno a las autonomías municipales. Allí se destacan estudios de juristas y administrativistas que reivindican la importancia del fenómeno en términos constitucionales, a la vez que se enfocan en analizar las tensiones jurídicas y organizacionales que provocaron en los Municipios las nuevas atribuciones y

⁴ El precedente “Rivademar”, implicó la consagración del municipio como un sujeto de naturaleza política, al que se le debe reconocer un razonable marco de potestades y competencias, en aras de la satisfacción de las necesidades de la comunidad local. Este importante pronunciamiento jurídico, constituyó un insumo ineludible para la consagración de la cláusula de la Autonomía Municipal en el art. 123 de la Constitución Nacional. Este artículo, vino a complementar la referencia contenida en el artículo 5.

II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

competencias. En cambio, la perspectiva del desarrollo local o desarrollo territorial como se comprende en la actualidad, son estudios que emergen de los enfoques críticos del desarrollo económico tradicional, y florecen con mayor fuerza a finales de la década de los noventa y principios de los dos mil. Allí, numerosos autores coinciden que la tensión entre lo local y lo global (Boisier, 2001), promovió una dialéctica que colocó en el centro del debate a los entramados territoriales de menor escala. Esto se debió a que el Estado Nacional descentralizó funciones a niveles inferiores de gobierno; en consecuencia, los estados subnacionales debieron hacerse cargo de nuevas ocupaciones y también de mediar con el capital privado, transnacional que se asentaba en sus territorios de competencia. Asimismo, la asunción de nuevas funciones se realizó sin la correspondiente transferencia de recursos de la Nación a los Municipios, por lo que, según Altschuler y Casalis (2006), luego de la segunda mitad de la década de los noventa, este fenómeno implicó una “municipalización de la crisis”. En la misma línea, Daniel Cravacuore (2007) sostiene que, en Argentina, el proceso de descentralización de funciones del Estado-Nación no se realizó en beneficio de los estados locales, sino de las provincias, obteniendo estas una mayor cantidad de atribuciones, competencias, pero, sobre todo, capacidad de tributación.

Según Cohen y Peterson (1996) la descentralización municipal en América Latina se manifestó de diversas maneras, pero se pueden identificar con claridad cuatro patrones comunes: descentralización en términos espaciales, en términos de mercado, en términos políticos y administrativos. En ese marco, Argentina experimentó, principalmente, la descentralización en términos de mercado (impulsar el traspaso de determinados servicios hacia el sector privado), en términos políticos (se propuso una distribución del poder más orientada hacia las comunidades locales), y en términos administrativos, ya que se transfirieron competencias y capacidades decisionales a los gobiernos locales, aunque no fue así en términos de recursos.

De acuerdo con ello, las localidades pequeñas de la Argentina, que anteriormente se ocupaban principalmente del “alumbrado, barrido y limpieza” (ABL), de obras y servicios públicos, o de la regulación de actividades en el territorio de competencia, comenzaron a hacerse cargo de numerosas problemáticas y dimensiones de lo social-comunitario tales como el desempleo, la pobreza, la seguridad ciudadana, aguas y cloacas, el medioambiente, la defensa al consumidor, la participación ciudadana o la deserción estudiantil, entre otras. En resumidas cuentas, los gobiernos de escala local se configuraron como la “primer cara visible del Estado”, a la vez que funcionaron como los primeros filtros a la crisis que se desató en el 2001 en nuestro país, ello a pesar de que, como se mencionó, poseían y poseen escasas atribuciones en cuanto a su capacidad de tributar, aunque una mayor autonomía administrativa-legal y funciones de las cuales hacerse cargo.

En la actualidad existen estudios (Cravacuore, 2017) que describen la relación entre Estado Nacional y los Estados locales en los últimos años en América Latina, caracterizando a la coyuntura como una etapa de “recentralización”, en donde varios gobiernos nacionales de la región, principalmente en el periodo que va de 2005 hasta 2013/14, asumen un control mayor en lo que refiere a la centralización de recursos, a la vez que se vinculan con los gobiernos locales de manera directa a través de diferentes mecanismos fiscales. Ello se explica, en primera instancia, por la presencia de partidos gobernantes con fuerte territorialidad y marcados liderazgos.

II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

En Argentina en particular, en los últimos años se suscitaron una serie de debates en donde representantes de la alianza Cambiemos criticaban las transferencias “arbitrarias” del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner hacia determinados Municipios (Cao y Vaca, 2017). Siguiendo los argumentos críticos, estas transferencias se realizaban producto de los diversos conflictos entre los liderazgos provinciales y el poder político nacional. En ese sentido, el gobierno nacional profundizó sus relaciones políticas con los Municipios a partir de transferencias no automáticas⁵ o de generar múltiples programas y políticas orientadas específicamente a la actividad Municipal en donde el Estado Nacional direccionaba fondos a aquellos gobiernos locales con los que compartía afinidad partidaria.

No obstante lo expuesto, esta particularidad que permite la estructura fiscal del federalismo argentino, se observó con mayor claridad en el contexto del gobierno de la alianza Cambiemos. Un artículo reciente de Horacio Cao y Ángel Vaca (2019) basado en el análisis de los datos del Ministerio de Hacienda de la Nación, demuestra que, desde el 2016 hasta el 2018, se observó un aumento exorbitante de transferencias presupuestarias desde el Estado Nacional hacia la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma, ambos distritos, del mismo color político del gobierno nacional de turno; aumento que, según los autores, representa una arbitrariedad sin precedentes en la historia moderna del país.

La pandemia y la estrategia nacional

La pandemia trajo consigo numerosos debates que invadieron las redes sociales a través de conferencias virtuales y sincrónicas de las que participaron una muestra variada de intelectuales y académicos especializados. Entre las temáticas de mayor relevancia que se debatieron en nuestro país, podemos mencionar: las capacidades estatales provinciales para enfrentar la pandemia, la economía nacional y las economías regionales, la educación, la comunicación en los territorios, las políticas de prevención, el rol de las organizaciones sociales en la coyuntura, los sistemas de salud y los corredores sanitarios, etc. En todos los ejes temáticos, subyace un tópico central que atraviesa de manera transversal la política argentina, y este es: el federalismo. Cada definición política en contexto de crisis debió ser observada desde la óptica de las diversas realidades provinciales y locales que traman el territorio nacional. La urgencia de abordar el contexto en materia de políticas públicas de pandemia, debió enfrentarse desde su multicausalidad y multidimensionalidad, ya que el desarrollo y expansión del virus, puso en evidencia la alteridad regional y sus múltiples consecuencias en el plano de las desigualdades territoriales en materia de acceso a la salud y las diferencias entre las economías locales y regionales.

En este sentido, la primera medida anunciada por Alberto Fernández tuvo gran trascendencia nacional, el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) implementado en los primeros días de circulación del virus en el país, significó una apuesta importante en términos políticos y tuvo como correlato, la articulación inicial entre las provincias, los gobiernos locales y la Nación. Así, esta primera medida

⁵ Las transferencias no automáticas, o mejor conocidas como transferencias presupuestarias, por su parte, si bien son menores que las anteriores y tienen un carácter más coyuntural -remite generalmente a fondos que envía la Nación para el despliegue de políticas públicas específicas- tienen un enorme impacto en la gestión cotidiana en el territorio y en el posicionamiento de los gobernadores frente al presidente.

II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

implementada mediante DNU, el 19 de marzo del 2020⁶, estuvo acompañada de una serie de políticas que territorializaron la estrategia nacional de combate contra el virus: la creación de los COE Provinciales y Municipales y su vinculación directa con el COE Nacional, además de la estructuración de los corredores sanitarios. Por ejemplo, el siguiente gráfico (1) extraído de la página oficial de la Provincia de Córdoba muestra la configuración de los COE regionales en la provincia que, por Resolución Ministerial N°311 del Ministerio de Salud de Córdoba, determina la creación de seis Coordinaciones Regionales que centralizan la información y configuran las acciones de los COE Municipales:



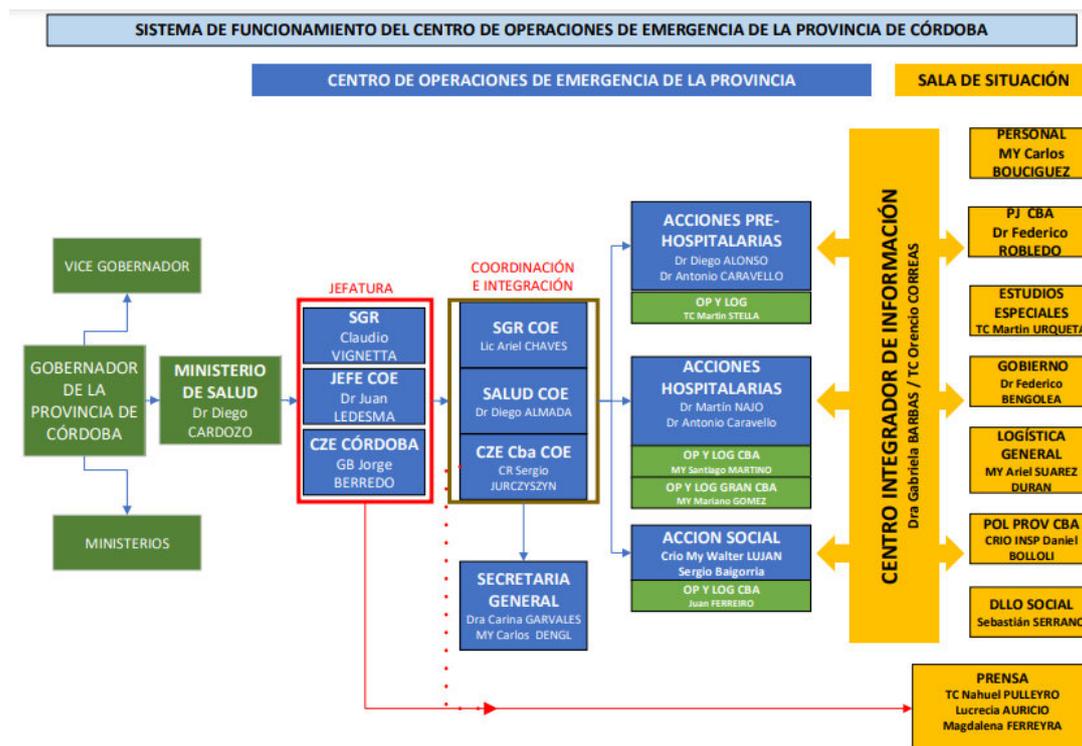
Extraído de la página oficial del Gobierno de la Provincia de Córdoba
<https://www.cba.gov.ar/coe/>

Por otro lado, el Sistema de Funcionamiento del Centro de Operaciones de Emergencia (COE en adelante) de la Provincia de Córdoba, se estructura de la siguiente manera:

⁶ Boletín Oficial: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>

II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos



Extraído de la página oficial de la Provincia de Córdoba
<https://www.cba.gov.ar/coe/>

Todas las provincias, como el caso de la de Córdoba, configuraron sus COE de manera similar y de acuerdo a las particularidades de la geografía urbana y rural, de las estructuras sanitarias presentes en el territorio provincial y de las características administrativas internas de cada Provincia. En este sentido, en las páginas oficiales del Estado Nacional y de las Provincias, como así también, de algunos Municipios⁷, se habilitaron secciones particulares destinadas a información específica en torno a los COE, a los decretos nacionales y a las resoluciones ministeriales provinciales vinculadas al combate contra el COVID-19, como así también, a su correlato en las ordenanzas de carácter local.

De acuerdo a este primer ejemplo, cabe aquí la reflexión sobre por qué o cómo Argentina, a diferencia de otros países latinoamericanos que también poseen regímenes federales como Brasil o México, logró implementar en una primera etapa de manera más coordinada sus políticas de pandemia. Este interrogante no es novedoso, ya existen estudios que apuntan a responderlo a partir de observar las particularidades del sistema fiscal en términos comparados y destacan que, en nuestro país, el poder fiscal de los estados subnacionales es menor en comparación a otros países federales de la región (Giraudy, Niedzwiecki y Pribble, 2020). La lectura inicial es correcta, puesto que, como venimos describiendo, el proceso de descentralización en Argentina habilitó un sinnúmero de funciones a Provincias y Municipios, pero imposibilitó, principalmente a los Municipios, poder tributar en algunas materias específicas que hacen al desarrollo de su proyecto local. Asimismo, habilitó una codependencia jerárquica entre Provincias-Nación, y Municipios-Provincias que, necesariamente en un contexto de crisis, implica una coordinación. Así, el Estado Nacional en Argentina al ser el presupuesto de mayor

⁷ En el caso de los Municipios, en general se llevó adelante la comunicación por medio de canales como las redes sociales.

II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

escala puede ejercer, de manera informal, un fuerte dominio sobre aquellos gobiernos subnacionales con menores recursos y, por lo tanto, tiene la capacidad de disuadir o inducir a las gobernaciones a actuar de determinada manera, y las gobernaciones pueden inducir a los Municipios de la misma forma.

Este primer acercamiento, permite explicar cierta coordinación de acciones, no obstante, es una de las causas que intentan acercarse al interrogante, puesto que, si sólo de cuestiones fiscales se tratara, los sistemas unitarios -como es el caso de Chile- hubiesen sido más eficaces en la coordinación centralizada de políticas de pandemia y no fue el caso⁸.

Otra explicación complementaria que proponemos, intenta problematizar desde una dimensión política: cuáles son las características que se potencian en nuestro sistema federal cuando en el poder nacional hay un gobierno cuya perspectiva se orienta a diseñar políticas de redistribución de riquezas entre territorios y clases; es decir, cuando el federalismo se sustenta en una lógica solidaria de coordinación de acciones y no de competencias entre estados subnacionales por obtener recursos.

Un claro ejemplo de ello fue el gobierno de la Alianza Cambiemos, en donde el Estado Nacional realizó transferencias presupuestarias a gobiernos provinciales y locales afines, a la vez que, cambió las reglas del financiamiento subnacional mediante el decreto 194/2016. De esa manera se incrementó en un 168% los ingresos por coparticipación del distrito más rico del país: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En simultáneo, hubieron provincias que fueron “castigadas” de acuerdo a los registros de transferencias presupuestarias, entre las que se pueden nombrar: Salta, Santiago del Estero, Tucumán (Cao y Vaca, 2017). En este contexto, la lógica que primó fue la de competencia entre estados subnacionales por la obtención de recursos de la Nación, lo que en los hechos implicó un disciplinamiento a aquellas provincias cuyos gobernadores representaban liderazgos opositores al gobierno nacional, como fue el caso de la provincia de Santa Cruz⁹. Así, durante la gestión de la alianza Cambiemos, las características fiscales del federalismo argentino implicaron un elemento de profundización del modelo neoliberal de gestión.

Por otro lado, en la administración actual en cambio, se puede observar una clara orientación hacia políticas de redistribución de riquezas entre territorios y clases sociales. Un informe del Centro de Estudios de Economía Política Argentina (CEPA, 2019), describe las acciones del gobierno de Alberto Fernández, como un “giro de 180° en materia de políticas económicas”. Entre las políticas que se destacan se encuentran: la Ley de Solidaridad y Reactivación Productiva, el congelamiento de tarifas, la implementación de una Tarjeta Alimentaria para beneficiarios de planes sociales, la moratoria para Pymes, un bono para los beneficiarios de planes y programas sociales, como así también, para jubiladas y jubilados, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), etc. Las políticas mencionadas, entre otras, implican en la práctica la circulación de excedentes en los territorios de base, lo que permite una capacidad económica mínima garantizada para los sectores más vulnerables en contexto de crisis. Asimismo, estas transferencias se

⁸ En una conferencia reciente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, 2020), la Dra. Julieta Suarez Cao, afirma, a partir de un abordaje comparado, que Argentina resultó claramente más eficaz para implementar políticas de pandemia.

⁹ Para más información ver: Premici, S. (23 de abril, 2017). El ahogo macrista a Santa Cruz. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/33525-el-ahogo-macrista-a-santa-cruz>.

II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

implementaron a la par de una recomposición en las transferencias presupuestarias y de capital, principalmente en lo que refiere a obra pública para enfrentar la pandemia.

De esta manera, la coordinación entre Municipios, Provincias y Nación en contexto de crisis, se generó a partir de un acuerdo que excede, al menos de lo que se observa en términos presupuestarios, las lógicas de disputa partidaria. Este fenómeno reciente permitió una articulación de acciones más allá de las características estructurales del modelo tributario y fiscal en Argentina (las dificultades que presenta el modelo de coparticipación) o la discrecionalidad en las transferencias presupuestarias; en este sentido, lo que anteriormente representó una dificultad en el marco de un gobierno neoliberal, nos referimos a las transferencias presupuestarias, en el marco de un gobierno de corte redistribucionista implicó, en la práctica, la acción coordinada y eficaz de acciones, y el reforzamiento presupuestario para aquellos territorios que requerían de ayuda inmediata del Estado Nacional para enfrentar los desafíos de la pandemia, principalmente en materia de obra pública e insumos médicos.

Consideraciones finales

Lo hasta aquí descripto implicó un primer acercamiento a debates recientes en torno al modelo de descentralización federal en Argentina frente a contextos de crisis. El debate, que atraviesa múltiples discursos contemporáneos, implica la reconceptualización del federalismo a la luz de dos administraciones recientes. Es a partir del abordaje superficial de lo que implicó la gestión Cambiemos y de lo que se observa de las principales acciones del gobierno de Alberto Fernández, que se pueden analizar las bondades y los desafíos del modelo federal argentino:

- En primer lugar, la estructura de relación del gobierno nacional para con las demás unidades federativas se caracteriza por las transferencias financieras que implican disputas de poder. Estas transferencias, propias del modelo tributario y fiscal heredado de la década de los ochenta, pueden darse en dos formas -entre las más destacadas-: 1) Mediante transferencias automáticas -que remiten a fondos obtenidos a partir potestades tributarias compartidas-, y en donde se destaca por su peso específico, el sistema de coparticipación. Y 2) las transferencias no automáticas o transferencias presupuestarias, abordadas en este artículo y que, por su parte, si bien son menores que las anteriores y tienen un carácter coyuntural, generalmente son fondos que envía la Nación para el despliegue de políticas públicas específicas, y en ese marco, tienen un enorme impacto en la gestión cotidiana en los territorios principalmente locales, y en el posicionamiento de las y los gobernadores frente al presidente.
- En segundo lugar y, anclado a lo anterior, esta lógica de funcionamiento de la estructura financiera federal, en la práctica conlleva a una gran capacidad de disciplinamiento presupuestario que tiene el Estado Nacional para con los Estados subnacionales. Ello puede devenir en un elemento a favor o en contra para el desarrollo armónico y equilibrado de las provincias y los Municipios, particularmente de acuerdo a la orientación política del gobierno nacional: o bien implica una capacidad -margen de maniobra-redistribucionista del gobierno nacional en favor de aquellos territorios que así lo requieren. O bien implica una discrecionalidad para favorecer aquellos

II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

distritos que electoralmente resultan beneficiosos al gobierno nacional de turno.

- Finalmente, un tercer elemento que se destaca y se desprende de los dos anteriores, es que la eficacia de las acciones iniciales para enfrentar la pandemia por parte de Alberto Fernández, se podrían explicar principalmente, por las definiciones ideológicas y las decisiones políticas de su gobierno de corte redistribucionista: lo que llevó a un aprovechamiento de las características del sistema federal argentino.

En este sentido, se puede concluir que aquellos gobiernos que conceptualizan en términos solidarios la lógica federal argentina, se pueden construir mayores consensos políticos en contextos de crisis para así, enfrentar los desafíos de las desigualdades territoriales que coloca en evidencia el fenómeno de la pandemia.

Bibliografía:

- Albuquerque, F. (2000). La importancia del enfoque del desarrollo económico local", en Vázquez Barquero y Madoery (comp.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens.
- Aminahuel, A. Lapasini, C. y Buján, F. (2018). Una cartografía del territorio Cordobés, características de los gobiernos locales: el Mapeo Político Institucional de Córdoba 2016-2017. En Bartolacci, F. (comp.), *XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia. Los escenarios democráticos del siglo XXI: disrupción, fragmentación, nacionalismo, populismo y nuevos actores globales*. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo local ¿De qué estamos hablando? En A. Vázquez Barquero, & O. Madoery, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens.
- Cao, H. y Vaca, A. (2017). Gestión Pública y modelos de federalismo. *Documentos de trabajo CIAP, serie Federalismo y Administración Pública*.
- Centro de Economía Política Argentina (2019). *El giro de 180 grados en la política económica Argentina. Análisis de las medidas adoptadas en la primera semana del gobierno de Alberto Fernández*. CEPA. URL: https://gallery.mailchimp.com/e9c6f62a4dc825f6a9dab4e88/files/125f3d14-47e0-435a-967c-932ab934f90f/CEPA_NUEVO.pdf
- Chiaramonte, J. C. (1997). *Ciudades, Provincias, Estados: orígenes de la Nación Argentina*. Emecé Editores.
- Cravacuore, D. (2007). Los Municipios Argentinos (1990 a 2005). En: Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en América Latina. En *9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.
- Cohen, J., Peterson, S. (1996). *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*. Cambridge, Harvard Institute for International Development.
- Giraudy, A., Niedzwiecki, S., y Pribble, J., (2020). ¿Por qué Argentina, Brasil y México actúan distinto ante el Covid-19? Una mirada desde la Ciencia Política con lecciones para Chile. *Ciper*. URL: <https://www.ciperchile.cl/2020/05/08/por-que-argentina-brasil-y-mexico-actuan-distinto-ante-el-covid-19-una-mirada-desde-la-ciencia-politica-con-lecciones-para-chile/>
- García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. FLACSO, Oficinas de publicaciones del CBC UBA. URL: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43199.pdf>
- Granato, L. (2015). Federalismo Argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 18, 36, 117-134. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/dere.937>.

II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos

- Iturburu, M. (2000). *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño Institucional*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- María Hernández, A. (1996). *El Municipio*. Ediciones Ciudad Argentina.
- Premici, S. (23 de abril, 2017). El ahogo macrista a Santa Cruz. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/33525-el-ahogo-macrista-a-santa-cruz>.
- Segreti, C. A. (1995). Federalismo rioplatense y federalismo argentino: el federalismo de Córdoba en los comienzos de la época independiente, 1810- 1829. *Centro de Estudios Históricos Córdoba*.
- Vásquez Barquero & Madoery (2000). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens