

**INNPF**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

65 Años mejorando  
las instituciones  
públicas

# Federaciones de las Américas:

descentralización, relaciones  
intergubernamentales  
y recentralización

Joel Mendoza Ruiz  
Eduardo José Grin  
(Coordinadores)







Joel Mendoza Ruiz  
Eduardo José Grin  
(Coordinadores)

# Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización

**INNAP**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

**65** Años mejorando  
las instituciones  
públicas

## **COMITÉ EDITORIAL**

Diego Barría Traverso  
Jorge Culebro Moreno  
Mauricio Dussauge Laguna  
Maximiliano García Guzmán  
Roberto Padilla Domínguez  
Fernando Pérez  
Adriana Plasencia Díaz  
Diana Vicher García  
Héctor Zamitiz Gamboa

## **Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización**

Primera edición: marzo de 2020

ISBN: 978-607-9026-97-4

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110  
Alcaldía Cuajimalpa, México, Ciudad de México.  
50 81 26 57  
[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,  
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

# CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez  
**Presidente**

Luis Humberto  
Fernández Fuentes  
**Vicepresidente para  
Asuntos  
Internacionales**

Ricardo Uvalle  
Berrones  
**Vicepresidente**

José de Jesús Jiménez  
Hernández  
**Vicepresidente para  
los IAPs de los Estados  
2019-2020**

## CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño  
Roberto Padilla Domínguez  
Arturo Núñez Jiménez  
Omar Guerrero Orozco  
Carlos Almada López  
Julián Alfonso Olivas Ugalde  
Alejandro Romero Gudiño  
Jorge Tamayo Castroparedes  
Elena Jeannetti Dávila  
Soraya Pérez Munguía  
María de Jesús Alejandro Quiroz  
Jorge Francisco Márquez Montes  
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo  
Raúl Martínez Almazán  
Manuel Quijano Torres

## CONSEJO DE HONOR

Ignacio Pichardo Pagaza  
Adolfo Lugo Verduzco  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro  
José R. Castelazo

## IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña  
Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Raúl Salinas Lozano

## **FUNDADORES**

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Sauco  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

## ÍNDICE

<b>Presentación</b>	11
<i>Carlos Reta Martínez</i>	
<b>Capítulo I. Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización: marcos claves hacia el debate del federalismo en los países americanos</b>	19
<i>Eduardo José Grin, Joel Mendoza Ruiz y Daniel Cravacuore</i>	
<b>PRIMERA PARTE: DESCENTRALIZACIÓN</b>	
<b>Capítulo II. El proceso de descentralización en la República Argentina</b>	79
<i>Alejandro Liberman</i>	
<b>Capítulo III. Federalismo, descentralización y políticas sociales: el caso de Canadá</b>	125
<i>Catarina Ianni Segatto y Daniel Béland</i>	
<b>SEGUNDA PARTE: EL ROL DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES</b>	
<b>Capítulo IV. Gobernando con las provincias centrales: política distributiva y relaciones intergubernamentales en el gobierno de Mauricio Macri</b>	153
<i>Lucas González y Romina Del Tredici</i>	
<b>Capítulo V. Toma de decisiones políticas en Brasil: arenas de negociación intergubernamental y salvaguardias federativas</b>	181
<i>Eduardo José Grin, Martina Bergues y Fernando Luiz Abrucio</i>	

**Capítulo VI. Federalismo, relaciones internacionales y paradiplomacia en Canadá** 239  
*Roberto Zepeda*

**Capítulo VII. El sistema federal de los Estados Unidos: desafíos a la coordinación intergubernamental** 263  
*Cristina A. Rodríguez Acosta*

**Capítulo VIII. El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia de jerarquía en México** 295  
*Joel Mendoza Ruiz*

### **TERCERA PARTE: RECENTRALIZACIÓN**

**Capítulo IX. La recentralización municipal en Argentina** 379  
*Daniel Cravacuore*

**Capítulo X. La recentralización en el federalismo brasileño: una salida con muchas sendas** 397  
*Eduardo José Grin, Ana Helena Lopes dos Santos y Fernando Luiz Abrucio*

**Capítulo XI. Centralización y conflictos intergubernamentales: el caso de la política del petróleo en Canadá** 429  
*Beni Trojicz y Catarina Ianni Segatto*

**Capítulo XII. Federalismo Americano: ¿es realmente tan coercitivo?** 455  
*B. Guy Peters*

**Capítulo XIII. El reflujo del centralismo en México** 477  
*Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda y Karina Rebeca Ramírez González*

## **CONCLUSIONES**

### **Conclusiones**

*Joel Mendoza Ruiz, Alejandro Alejo Pompilio Aguilar  
Miranda y Eduardo José Grin*

527

### **Sobre los autores**

543



## Presentación

La literatura sobre federalismo es muy amplia en términos teóricos y empíricos, no obstante, los estudios han prestado poca atención a la comparación entre las cinco federaciones americanas. Se asume, no siempre con fundamentos suficientes, que el modelo americano es el caso paradigmático de federalismo, de forma que los países latinoamericanos son considerados como *desviaciones*. Por lo tanto, existe una laguna que será subsanada con este estudio sobre las cinco federaciones americanas, pues a excepción de trabajos que comparan Estados Unidos con algún país latinoamericano o con Canadá, la literatura es carente de un análisis que discuta este tema en forma más amplia. Ese es el principal objetivo de esta obra: ofrecer al lector un análisis comparativo de los cinco países americanos que adoptan la forma federal de organización del Estado nacional: Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y México.

La brecha existente en este campo de estudios se vuelve aún más pronunciada en vista de los cambios significativos que alteraron la organización política y administrativa de los países latinoamericanos, como la reanudación de la democracia hace tres décadas, principalmente en Argentina y Brasil, más la inclinación autoritaria y centralizadora de otros gobiernos nacionales, como es el caso de México. No menos importantes han sido los cambios en el federalismo americano, que combinan procesos de devolución con la ampliación de la actuación regulatoria. En Canadá, la evolución del modelo político de la federación generó cambios menos profundos. En cualquier caso, para el período que va desde la década de los ochenta hasta la fecha, los cambios en la estructura y funcionamiento de las cinco federaciones han motivado debates entre los estudiosos del tema.

Este libro pretende, por lo tanto, presentar a los investigadores del área temática las principales tendencias en curso sobre ese debate. Las expresiones y conceptos pueden diferir en su forma, pero acaban por expresar una comprensión de los tres

procesos que permiten realizar este análisis comparativo: 1) descentralización, considerada como un amplio espectro entre la *no centralización* hasta la concentración decisoria en la esfera nacional; 2) relaciones intergubernamentales (RIG) y sus arreglos de coordinación y cooperación entre diferentes niveles de gobierno y las políticas públicas inherentes, y 3) procesos de recentralización que, recientemente, asumen matices distintos en cada país estudiado, igualmente distribuidos en un espectro que va desde la ausencia total del modelo hasta la restitución de atribuciones previamente descentralizadas/delegadas/devueltas a los gobiernos subnacionales.

En resumen, este libro se justifica por dos razones básicas: se trata del primer esfuerzo académico de comparación sistemática entre las cinco federaciones americanas y, particularmente, organiza ese debate en torno a las tres dimensiones clave sobre las que han orbitado los procesos de cambio o de refuerzo de las características basales de las federaciones americanas.

Para discutir este tema, el libro está organizado en trece capítulos. El capítulo I, *Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización: marcos claves hacia el debate del federalismo en los países americanos*, presenta la fundamentación teórica que orienta el debate propuesto en esta obra, tres ejes clave sirven para analizar el federalismo en los cinco países: descentralización, RIG y recentralización.

El capítulo II, *El proceso de descentralización en la República Argentina*, trata el tema como un proceso secuencial-sectorial iniciado a finales de la década de los setenta. Destacan en tal proceso la etapa de origen administrativo, principalmente en el sector educativo, la fase fiscal a partir de la integración de un régimen transitorio de distribución de recursos y, por último, la etapa político-institucional iniciada a partir de un acuerdo entre los dos grandes partidos políticos nacionales. Este último curso fue reflejado en un amplio consenso del espectro político, que concretó la última reforma constitucional a mediados de la década de los noventa.

El capítulo III, *Federalismo, descentralización y políticas sociales: el caso de Canadá*, partió de la convicción de que el análisis de este caso, al ser Canadá una federación altamente

descentralizada, profundizará la comprensión de los procesos de descentralización al contrastarlos con los otros casos analizados en este libro. Por ello, se ofrece una exploración de las políticas de educación y de salud a partir de sus trayectorias, para destacar que el legado de ambas políticas fue fundamental en la definición del grado de autonomía de las provincias y del papel del gobierno federal.

El capítulo IV, *Gobernando con las provincias centrales: política distributiva y relaciones intergubernamentales en el gobierno de Mauricio Macri*, analizó la política distributiva y las RIG durante los primeros años del gobierno de Mauricio Macri en la Argentina (2016-2019), las compara con las de los gobiernos de Néstor (2003-2007) y Cristina Kirchner (2007-2015), y analiza si tienen lugar los mismos efectos fiscales y políticos que espera parte de la literatura: distribución a las provincias más sobrerrepresentadas y coaliciones ganadoras con ellas. Luego de evaluar a detalle cifras presupuestales e indicadores de productividad legislativa, en la última sección se presentan algunas reflexiones finales sobre los resultados y sus implicancias para el caso y para la discusión comparada. El estudio pretende informar a los debates sobre RIG en países federales, particularmente aquellos con grandes desigualdades entre regiones de sus territorios.

El capítulo V, *Toma de decisiones políticas en Brasil: arenas de negociación intergubernamental y salvaguardias federativas*, partió de la interrogante: ¿de qué forma la existencia y la actuación de áreas sectoriales son capaces de influir en la formulación de reglas que impactan la implementación de las políticas a nivel subnacional? La hipótesis correspondiente, en línea con la literatura del institucionalismo histórico, fue que las reglas y arenas decisorias influyen en el resultado de la cooperación federativa en términos de preservar la autonomía de los entes subnacionales. El desarrollo se basó en la trayectoria, individual y comparada, de tres políticas públicas elegidas: salud, vivienda y educación. Al término, se sugiere una agenda de investigación para profundizar las cuestiones planteadas.

El capítulo VI, *Federalismo, relaciones internacionales y paradiplomacia en Canadá*, analiza el federalismo en Canadá y las relaciones internacionales de sus provincias, observando

los objetivos que persiguen, así como su rol en la negociación y ratificación de los tratados internacionales. En este sentido, se analizan las facultades de las provincias y del gobierno central de Canadá en la esfera de las políticas públicas, para determinar si este factor está relacionado con las actividades internacionales de las provincias. Asimismo, este capítulo se enfoca en detectar los principales factores domésticos, políticos y económicos que contribuyen a la internacionalización de las provincias canadienses en América del Norte y a nivel global, desde un enfoque comparativo.

El capítulo VII, *El sistema federal de los Estados Unidos: desafíos a la coordinación intergubernamental*, analiza la singularidad del sistema de RIG de los Estados Unidos, así como la forma en que los nuevos desafíos amenazan a un sistema de negociación intergubernamental bien establecido y en funcionamiento. El contenido del capítulo parte del origen de ese complejo sistema, su evolución a través del tiempo, en particular durante los siglos XX y XXI, para pasar a discutir las políticas públicas que someten a prueba al sistema de RIG, poniendo al descubierto la tendencia centralizadora del gobierno federal así como las salvaguardias que intentan limitarlo y contenerlo. Los nuevos desafíos van desde la migración, la creación de empleos, el desarrollo económico local y la protección ambiental, mismos que, entre muchos otros, están creando nuevos problemas y tensiones en las relaciones entre el gobierno local, estatal y federal.

El capítulo VIII, *El federalismo mexicano, su inercia de jerarquía y las relaciones intergubernamentales como posibilidad de salvaguarda*, estimó la proporción de las RIG mexicanas que pueden desempeñarse como salvaguardas federativas, para ponderar la capacidad real de contener los avances recentralizadores. La hipótesis fue que las escasas salvaguardas federativas mexicanas no fueron desarrolladas durante la amplia etapa de los gobiernos nacionales autoritarios, por lo que la posibilidad está en curso en la actual época de la alternancia política, acontecida a partir del año 2000. En esta etapa ha sido posible organizar los intereses estatales y, sobre esa nueva base, mostrar diversas reacciones a las políticas nacionales. La metodología consistió en el análisis del fundamento jurídico e información pública en una primera etapa de tipificación

general, y de la entrevista a actores clave y/o síntesis de autores destacados en una etapa de confirmación y descarte de las virtuales salvaguardas federativas.

El capítulo IX, *La recentralización municipal en Argentina*, explica los instrumentos del fenómeno: 1) la nacionalización de las políticas redistributivas, 2) el involucramiento del gobierno federal en asuntos municipales por la vía del financiamiento, y 3) el uso preferente de la discrecionalidad en la definición de transferencias. Se afirma que la heterogeneidad de los sistemas municipales, basada en 23 regímenes estatales distintos, moderará la recentralización al igual que lo hizo con la descentralización.

El capítulo X, *La recentralización en el federalismo brasileño: una salida con muchas sendas*, revisó las reformas que revirtieron los principios centrales de la Constitución Federal de 1988, sobre todo en lo que se refiere a la autonomía política, financiera y administrativa de los gobiernos subnacionales. La pregunta central del trabajo fue: ¿en qué áreas ocurrió la retracción en el federalismo brasileño si los entes subnacionales siguen manteniendo el mismo status constitucional y la descentralización de la política está en vigencia? El enfoque fue, entonces, describir las áreas en las que se puede constatar una reversión o adición de nuevas reglas del diseño federativo de 1988. Se enfatizaron tres dimensiones esenciales: 1) la fiscal, centrada en la reducción de ingresos y en la redefinición de bases tributarias; 2) la política, instrumentada en la disminución de la autonomía municipal en la organización de las Cámaras Municipales; y 3) la administrativa, concretada mediante la dirección de gastos y la definición de nuevas reglas para la ejecución de políticas.

El capítulo XI, *Centralización y conflictos intergubernamentales: el caso de la política petrolera en Canadá*, pugna por la comprensión del intento centralizador en la política de petróleo y gas canadiense, que tuvo como contexto la crisis petrolera de los años setenta, y que fue ejemplar por el desempeño de las salvaguardas federativas de esa Unión. El proceso se extendió hasta mediados de la década de los ochenta, sin embargo, el estudio se centró en la primera fase de ese período, que concluyó a principios de 1976, porque en esos años se configuraron los

aspectos fundamentales que guiaron las dos disputas clave: entre el gobierno federal y el sector petrolero y entre el gobierno federal y jurisdicciones productoras. En los periodos posteriores existieron cambios que no transformaron la naturaleza de esas relaciones, pues ya se habían bosquejado los mecanismos que llevaron al fracaso a la empresa petrolera del gobierno federal.

El capítulo XII, *Federalismo Americano: ¿es realmente tan coercitivo?*, establece un balance de la actuación simultánea de los gobiernos estatales y el nacional. Este último cuenta con la mayor parte del dinero público, la cláusula de comercio, la facultad de reglamentar y disponer de mandatos no financiados, así como con las directrices de seguridad nacional. Por su parte, los gobiernos estatales cuentan con legitimidad, capacidades de implementación y de hacer exenciones. Sobre esas bases, se afirma que el conflicto es la naturaleza del Federalismo Americano: *si bien la Constitución estableció la ambigüedad fundamental sobre los poderes de los niveles de gobierno, el desarrollo histórico del federalismo se ha caracterizado por diversos niveles de acomodación y conflicto*. En tales circunstancias, dos rasgos se constituyen como las principales salvaguardas federativas de los estados: 1) son innovadores e impulsores de las políticas públicas, y 2) pueden hacer leyes por su cuenta que entren en conflicto con las del gobierno federal.

El capítulo XIII, *El reflujó del centralismo en México*, identifica el conjunto de episodios de recentralización más significativos que han ocurrido en México, luego de las políticas descentralizadoras implementadas durante las dos últimas décadas del siglo XX, con el propósito de delimitar temporalmente su ocurrencia, distinguir sus rasgos peculiares e identificar tendencias en el marco del federalismo. Las dos hipótesis plausibles en los procesos de recentralización en la federación mexicana postulan, una, que los procesos de descentralización de la década de los años ochenta y noventa, en la perspectiva de los actores del centro, han sido ineficaces debido a la incapacidad de las instancias receptoras para asumir exitosamente la responsabilidad y, la otra, que el gobierno federal, ante la ausencia de fenómenos críticos como hiperinflación o inestabilidad política, entre otros, ha emprendido procesos de recentralización con el propósito de incrementar su poder y liderazgo. Para el estudio de los diferentes casos, la estrategia de abordaje se ha derivado parcialmente

## Presentación

de los estudios que sobre descentralización abundaron en la década de los noventa del siglo pasado, bajo la premisa de que muchos de los eventos recentralizadores, aunque no todos, le son reactivos.

**Carlos Reta Martínez**  
Presidente del INAP



**CAPÍTULO I**  
**DESCENTRALIZACIÓN, RELACIONES**  
**INTERGUBERNAMENTALES Y RECENTRALIZACIÓN:**  
**MARCOS CLAVES HACIA EL DEBATE DEL FEDERALISMO**  
**EN LOS PAÍSES AMERICANOS.**

*Eduardo José Grin*  
*Joel Mendoza Ruiz*  
*Daniel Cravacuore*

**Introducción**

En la literatura sobre federalismo, resulta relevante identificar cómo se producen arreglos políticos, institucionales y administrativos que pueden convivir con relaciones más conflictivas o cooperativas entre el nivel central y los gobiernos subnacionales. Siendo el federalismo un sistema donde existe por la distribución territorial de poder, el desacuerdo en torno a los niveles de autoridad entre las esferas del gobierno es siempre una posibilidad nada despreciable. La descentralización de competencias, sobre todo en los países federalistas, surgió en América Latina hace cerca de 35 años con la promesa de equilibrar la balanza entre centralización y autonomía de los entes federados y los vínculos entre el Estado nacional y los gobiernos subnacionales. Es claro que este proceso involucra algo más que definir competencias administrativas, pues los reajustes siempre ponen en tela de juicio la organización de las esferas de poder en el juego federativo. En ese sentido, la descentralización en países latinoamericanos redefinió niveles de autoridad entre las esferas centrales y los gobiernos subnacionales.

Uno de los efectos de este proceso se dio en la forma y en la dinámica de las relaciones intergubernamentales (RIG) que, a su vez, promovió un rediseño en diversas arenas de políticas públicas descentralizadas. Por lo tanto, federalismo, cooperación y descentralización poseen varias intersecciones, pues son recursos utilizados por el Estado para responder a la necesidad de atender múltiples demandas territoriales.

Sin embargo, si el federalismo fija las reglas políticas y constitucionales que organizan la división de poder entre las unidades territoriales de un país, las RIG se configuran en el lado más concreto de los vínculos políticos y administrativos, entonces, las RIG materializan el juego federativo que puede tener la descentralización como un escenario de referencia para establecer vínculos más conflictivos o cooperativos. De este modo, el ajuste de los procesos que mueven el federalismo descentralizado tiene en las RIG un elemento esencial.

Es en ese contexto donde residen cuestiones como la construcción de coaliciones de actores políticos entre las esferas de gobierno y en torno a arenas de políticas o temas como, por ejemplo, niveles de autonomía política y administrativa y reglas de financiamiento de los entes federados. Como resultado de la descentralización, las RIG ya no pueden considerarse *la dimensión oculta de los gobiernos* y traen el tema del *balance de poder entre el poder nacional y periferias* hacia el centro del análisis político en varios países (Falleti, 2005).

Sin embargo, a la aproximación teórica y empírica del debate sobre federalismo, cooperación intergubernamental y descentralización se suma el hecho de que varios países como Argentina, México, Estados Unidos y Brasil vienen sufriendo procesos de recentralización en los últimos 20 años. La esfera central ha ampliado sus poderes regulatorios y de definición de reglas que afectan la autonomía de los gobiernos subnacionales, sean estas provincias, estados o municipios. Esta es una realidad que choca con premisas centrales del federalismo, sobre todo con la autonomía decisoria sobre la asignación presupuestaria y la libertad sobre cómo, al menos, implementar políticas públicas. Considerando que la recentralización se insertó en el debate y en la dinámica de la mayoría de las federaciones americanas, se hace necesario actualizar el debate académico y, de forma especial, comparar los diferentes modelos que este proceso viene asumiendo, así como sus efectos sobre el funcionamiento de los países que son objeto de análisis en esta obra.

En esa orden de ideas, el libro tiene tres objetivos específicos: a) analizar en las federaciones de las Américas los procesos de descentralización, o de *parcial devolución*, como sostiene Stenberg (2008) para el caso americano; b) analizar en las

federaciones de las Américas los procesos de recentralización, entendidos como la introducción de nuevas reglas de juego en las federaciones que, en la práctica, reducen la autonomía de las esferas subnacionales de gobierno mediante el cambio de atribuciones; y c) analizar los arreglos de RIG que cumplan la función de salvaguarda federativa para moderar la re-centralización y, bajo el ideal de consolidación federal, mantienen la lógica descentralizadora y el énfasis en la coordinación y cooperación entre las esferas de gobierno.

El esquema analítico, que en alguna medida es también una línea de tiempo, busca presentar una síntesis de los tres ejes clave del libro en la comparativa de las federaciones americanas. A manera de supuesto, si la descentralización fue, en general, marcada por la distribución y ampliación de responsabilidades y autonomía administrativa, fiscal y política de los gobiernos subnacionales, la recentralización ha mostrado una senda en contrasentido. En medio de este proceso están los arreglos de RIG que pueden o no cumplir la función de retener, reducir o mostrar capacidad política e institucional para hacer frente al proceso de recentralización. La definición de cómo se concreta ese juego federativo en cada país, bien sean arreglos, negociaciones, reglas o procedimientos concretados o no, es el objeto de análisis para cada autor de este libro.

*Figura 1. Esquema analítico del libro*



Fuente: elaborado por los coordinadores.

El esquema propuesto sugiere, como reto, el planteamiento de la siguiente interrogante: ¿En qué grado las instituciones de las RIG pueden actuar como arenas para salvaguardar el federalismo

y, por lo tanto, intentar preservar la lógica de descentralización para consolidar las federaciones de las Américas, o bien, si dichas arenas han o no sido capaces de contener los avances recentralizadores?

Puesto el diseño analítico del libro, antes de avanzar hacia la parte teórica que desarrolla los marcos en los cuales se inserta la discusión, es importante presentar los conceptos de cada uno de los tres ejes de análisis.

1. La descentralización será discutida en este libro como un proceso en el que un conjunto de políticas, reformas electorales o constitucionales que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de un nivel más alto a un nivel más bajo de gobierno (Falletti, 2010 y Souza, 2008).
2. Los arreglos de RIG son arenas de negociación que buscan alinear diferentes esferas de gobierno cuando la coordinación y la cooperación se vuelven importantes para el diseño e implementación de políticas públicas. Central para los propósitos de análisis es el compromiso de los gobiernos con la coordinación intergubernamental, reflejada en el diseño definido para los foros de RIG y, sobre todo, en la capacidad para mediar las disputas federativas (Agranoff, 2001; 2007).
3. La recentralización significa que la autoridad de la esfera central aumenta su poder sobre políticas públicas previamente manejadas con autonomía ejecutiva y/o regulatoria por los gobiernos subnacionales. Conforme al que Wright, Stenberg y Cho (2009) llaman el federalismo coercitivo, las *preferencias de la esfera central son manejadas de arriba hacia abajo*. Son organizadas en contra la existencia de arreglos descentralizadores o de devolución de políticas públicas hacia las esferas subnacionales. Como resultado, son menudadas responsabilidades de los entes subnacionales que reducen el alcance de su autonomía bajo la ampliación de reglas definidas por el gobierno central.

Presentados los tres conceptos clave para el análisis de la estructura y funcionamiento de las federaciones americanas, las próximas secciones profundizan el diálogo con literatura para ubicar el debate teórico de interés para esta obra.

## **Descentralización y federalismo**

La descentralización ganó fuerza en América Latina con la redemocratización de varios países desde la década de 1980, trayendo en su seno la promesa de ser un medio fundamental para mejorar la condición de vida de los ciudadanos (Gremaud, 2001 y Carrera, 2013). En general, pasadas más de tres décadas de experiencias descentralizadoras, la cuestión más relevante no parece ser si ese proceso será revertido, sino cuánto contribuyó a producir políticas públicas más efectivas.

En los orígenes, la descentralización se inició para aproximar a los gobiernos y sus políticas públicas hacia las demandas sociales y realidades territoriales, lo que debería calificar la implementación de las acciones, hacerlas más eficientes y reducir sus costos, todo ello con respecto a las esferas centrales. Así, se mezclaron promesas de redemocratización del Estado ante la sociedad, respuestas a la crisis fiscal en los años ochenta y soluciones a los dilemas de gobernabilidad (Affonso, 2000). En cuanto a este último aspecto, es importante considerar el contexto político de crisis de legitimidad de las elites centrales, sobre todo su incapacidad para responder al deterioro económico de los Estados nacionales y el surgimiento de nuevos espacios de poder subnacionales.

La descentralización surgió entonces 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 el caso latinoamericano, ayudaría a reducir la histórica concentración de poder en el Estado nacional en favor de una mayor autonomía para gobiernos subnacionales elegidos de forma democrática (Spink et al., 2009, García-Guadilla y Pérez, 2002 y Tulchin, 201), lo que ampliaría la eficacia de las respuestas y de la rendición de cuentas. Administrativamente, ante la escasez de recursos públicos y el aumento de demandas sociales, sería posible tratar con ellas con más eficiencia y rapidez. La descentralización reforzaría la sociedad civil, aumentaría las capacidades de gestión local, haría a los

gobiernos más responsables y capaces de administrar mejor los recursos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. En síntesis, descentralización engendraría más eficiencia, efectividad y control en la gestión pública a nivel local (Souza, 2008).

Conforme la concepción de descentralización utilizada en esa obra, fueron analizadas tres dimensiones centrales: política, administrativa y fiscal<sup>1</sup>. Dos salvedades iniciales son importantes. La primera, como este capítulo hace una revisión de la literatura, eventuales cuestiones de cuño normativo pueden ocurrir, pues la descentralización como concepto y modelo necesita ser anclada en sus distintos contextos económicos y políticos. La segunda es que la descentralización es discutida con esas tres dimensiones, pero su diseño suele ser amplio en los países que la adoptan por su vinculación a la reforma del Estado nacional. Por lo tanto, empíricamente, la conexión de la cuestión fiscal, administrativa y política debe ser insertada en explicaciones más amplias que deben considerar otras variables como formación del Estado, estructura social, sistema partidista, entre otras cuestiones.

### **La teoría secuencial de la descentralización**

La teoría secuencial de la descentralización, junto con el *balance de poder intergubernamental*, explica la naturaleza y el éxito relativo de la descentralización (Falleti, 2005; 2010). La cuestión clave es la secuencia de las reformas administrativas, fiscales y políticas. Si las reformas administrativas vienen primero, probablemente el control del poder del gobierno central es más amplio, como fue el caso argentino. Si la reforma política viene en primer lugar, esta reforzará políticas favorables

1 De acuerdo con Falleti (2010: 17): *La descentralización administrativa comprende el conjunto de políticas que transfieren la prestación de servicios sociales (educación, salud, vivienda, etc.) a los gobiernos subnacionales. Si se transfieren nuevos recursos fiscales para pagar tales servicios, se financia la descentralización administrativa; de lo contrario, no está financiada. Las políticas de descentralización fiscal son aquellas diseñadas para aumentar los ingresos o la autoridad fiscal de los gobiernos subnacionales. Finalmente, la descentralización política incluye las reformas constitucionales o electorales diseñadas para devolver la autoridad política a los actores subnacionales y para crear o activar espacios para la representación política de las políticas subnacionales.*

a los gobiernos subnacionales para negociar con otros niveles de gobierno, como se dio en Brasil. Además, de acuerdo con Lowi (1964) y Pierson (2004), esa secuencia descentralizadora engendra políticas que generan una dinámica, políticas que enfrentan desafíos posteriores difíciles de ser deshechos delante de la construcción de arenas con sus reglas, actores e intereses que condicionan la futura política de la descentralización. Las políticas y la secuencia de la descentralización producen efectos políticos en el diseño y funcionamiento de las RIG. Así, los tres componentes de la teoría secuencial de la descentralización son:

*a) los tipos de descentralización y sus destinatarios; b) los intereses territoriales de los actores de la negociación y las coaliciones descentralizadoras; y c) las secuencias de reformas y sus efectos hipotéticos sobre los resultados de interés. Esta teoría está diseñada para explicar las causas de la adopción de diferentes tipos de políticas de descentralización y sus efectos en el equilibrio de poder intergubernamental [...] (Falleti, 2010, p. 32)*

La descentralización es un proceso de reforma del Estado que considera los intereses territoriales en contextos políticos y económicos definidos (Falleti, 2005). En América Latina, de forma general, las *coyunturas críticas* que originaron la descentralización fueron políticamente influenciadas por el final del ciclo de gobiernos militares, como en Argentina y Brasil, o de concentración continua e histórica de poder, como el caso mexicano. Económicamente, el principal hecho desencadenante fue el final del modelo desarrollista y las influencias de la concepción de un Estado más orientado hacia el mercado e influenciado por la llamada visión neoliberal.

Asociado al contexto de partida, la secuencia de la descentralización, con el diseño institucional que adquiere, puede aumentar o disminuir el poder de los gobiernos subnacionales en las áreas administrativa, fiscal y política. Por lo tanto, sería un error, notablemente de carácter normativo, el suponer siempre que más descentralización significa más poder para las unidades subnacionales. Sería más correcto identificar qué políticas descentralizadoras generan diferentes posibilidades de ampliar o reducir el poder de los gobiernos subnacionales. Esa sería la

forma más correcta de analizar empíricamente las experiencias descentralizadoras en sus tres dimensiones constitutivas. Además, debe prestar atención a las RIG como una estructura en capas de acción institucional donde:

*Las políticas descentralizadoras afectan a las capas fiscales, administrativas y políticas de las relaciones intergubernamentales. Raramente una política descentralizadora afecta simultáneamente a las tres capas intergubernamentales, aunque es posible. Con mayor frecuencia, diferentes tipos de descentralización, así como diferentes políticas en cada tipo de descentralización, se negocian e implementan en diferentes momentos. Por lo tanto, el calendario de cada reforma determina la secuencia de la descentralización de un país dado. Si los tres tipos de descentralización definidos anteriormente ocurren, lo que, teóricamente, no es necesario, pero es común, podemos identificar secuencias diferentes de descentralización, de acuerdo con el momento de la primera política descentralizadora en cada capa intergubernamental. Esto no significa que las políticas descentralizadoras subsiguientes no ocurran en cada capa o que éstas deban ser ignoradas (Falletti, 2010: 65).*

La secuencia resultante de la primera capa descentralizada importa, pues puede imponer limitaciones para las etapas siguientes, además de interferir en el equilibrio intergubernamental de poder. En efecto, el nivel de gobierno cuyos intereses territoriales prevalecen en el origen tiende a dictar el primer tipo de descentralización. No obstante, de acuerdo con los conceptos de *retroalimentación política* (Pierson, 1993) y de *dependencia de la trayectoria* (Pierson, 2004), una arena descentralizada de políticas puede constreñir su contorno político, sea para reforzar o rechazar su trayectoria, aunque la primera posibilidad sea mayor. En tales circunstancias, hay dos tipos de secuencias descentralizantes donde se altera el perfil de los intereses territoriales en juego frente a sus respectivos mecanismos de auto-refuerzo (Falletti, 2005: 66-67 y Falletti, 2010).

El primer tipo ocurre si los intereses subnacionales prevalecen al final de la primera ronda, lo que amplía el camino de la descentralización política para generar un *efecto-trinquete*: se mueve siempre en la misma dirección para presionar por más

descentralización. El segundo tipo ocurre cuando predominan intereses nacionales y la descentralización administrativa tiene más posibilidades de ocurrir, en cuyo caso, el poder central puede reforzarse si el proceso no viene acompañado de recursos financieros, lo que genera más dependencias de los gobiernos subnacionales. En este modelo de descentralización existe un mecanismo de reproducción de poder en el que el Ejecutivo nacional controla el calendario, el ritmo y el contenido de la reforma, pues maneja más recursos políticos y financieros para imponer su agenda a los gobiernos subnacionales.

Por eso, los ejecutivos nacionales prefieren la descentralización administrativa a la descentralización fiscal y ésta a la descentralización política. En contraste, los gobernadores y alcaldes desean la descentralización política inicialmente, seguida de la descentralización fiscal y de la descentralización administrativa. La secuencia de este proceso explica la variación de los grados de autonomía devuelta a los gobiernos subnacionales en cada país (Falleti, 2005). Pero en el caso de la descentralización política, aunque implique cambios en los términos de autoridad, autonomía y poder, no genera impacto en las capacidades estatales, pues esas demandan cambios sobre todo en las dimensiones fiscal y administrativa (Carrera, 2013).

Falleti concluye que las características de la descentralización dependen del predominio inicial de intereses territoriales nacionales o subnacionales en cada una de las tres dimensiones (administrativa, política y fiscal). Además, el calendario de esas reformas explica los cambios de las relaciones de poder entre el nivel central y los entes federados. Por lo tanto, analizar las transformaciones de esos vínculos intergubernamentales en cada país es la principal variable dependiente de interés (Falleti, 2010). Considerando este enfoque, la sección siguiente trata de cuestiones relacionadas con cada una de las tres dimensiones.

## **La política de descentralización y sus tres principales políticas**

### **La descentralización administrativa**

Una de las promesas de la descentralización era que gobiernos más cercanos a las poblaciones generarían la entrega de polí-

ticas públicas de mejor calidad, más eficiencia y efectividad, además de menores costos. Las razones administrativas de la descentralización se basan en la complejidad de las sociedades modernas y la necesidad de un mayor acercamiento a las necesidades de la ciudadanía. Blanco y Gomà (2002) mencionan el surgimiento de una crisis en el gobierno tradicional, jerarquizado y centralizado, dadas las crecientes dificultades de conocimiento; el alto grado de fragmentación cognitiva de las sociedades postindustriales; la complejidad de los valores, intereses y preferencias en juego; el carácter insostenible de la estructura jerárquica de los procesos de gobierno; y la creciente interdependencia de problemas y actores políticos.

La única solución para enfrentar de manera eficaz y eficiente las nuevas exigencias de la sociedad es por medio de un enfoque más cercano al ciudadano, promoviendo su participación y profundizando la descentralización de la toma de decisiones para lograr lo que se denomina un *gobierno de proximidad*, que atienda de manera directa las necesidades de la ciudadanía (Brugué & Gallego, 2007, Gomá & Font, 2007).

Por lo tanto, los gobiernos locales deberían no sólo ser el centro, sino que además los líderes y protagonistas de la vida política, económica y social de los ciudadanos, puesto que se sitúan en la posición más adecuada para conocer sus necesidades, resolver sus conflictos y velar por sus intereses de la manera más eficaz y eficiente. En este sentido, la transferencia de competencias en políticas sociales –en especial en educación, sanidad, infraestructuras y lucha contra la pobreza– va enfocada a las posibilidades con las que cuentan los gobiernos locales para obtener información con la calidad necesaria para establecer y priorizar objetivos sociales, así como para formular, implementar y evaluar las políticas públicas enfocadas a alcanzarlos (Grin, Bonivento e Abrucio, 2017; Chattopadhyay, 2013).

Asumir esa premisa significa adoptarla como criterio para evaluar la eficacia de la acción estatal. Aquí vale recordar las críticas sobre el Estado en América Latina, cuya disyuntiva histórica fue crecer de espaldas o timidamente en relación a las demandas de la mayoría de la población (O'Donnell, 2010). Para comprender el Estado, la prestación de servicios por las burocracias públicas es una dimensión central, pues evidencia

la presencia o ausencia cotidiana del poder público en la vida de los ciudadanos. Si se considera la creciente complejidad de las demandas sociales (Wilson, et al., 2009), combinado con la tesis de que más autonomía para gestionar políticas públicas tiene más calidad derivada de los gobiernos locales, la cuestión de la descentralización administrativa adquiere relevancia teórica y empírica.

En esta línea, una primera cuestión (Rodden, 2005) es verificar si el gobierno central tiene el derecho legal de superponerse a las decisiones tomadas por los niveles subnacionales con relación a las políticas de su competencia. Aquí la descentralización administrativa se encuentra con la política, pues pueden existir diseños generales y sectoriales de autoridad compartida o no. Es muy improbable que los gobiernos centrales hagan el traspaso de autonomía plena a los entes subnacionales. Por esta razón es importante identificar las responsabilidades, derechos y funciones de los gobiernos regionales y locales, lo que se puede hacer analizando los cambios legales. Son ejemplos la Constitución Brasileña de 1988 y las reformas municipales en México en 1983 y 1999, pues en los dos casos se amplió la autonomía política de las administraciones municipales. Estos procesos pueden ayudar a clarificar la relación entre los niveles de gobierno, aunque las responsabilidades de los niveles locales pueden ser competidoras con las autoridades nacionales, como ocurre en Brasil.

Esta situación influye en la capacidad de los gobiernos subnacionales de definir políticas (Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos, 2004). El cuadro 1 permite evaluar las afectaciones de la autonomía y la iniciativa de esos entes gubernamentales. Sin embargo, a pesar de esas limitaciones, la descentralización administrativa asumió relevancia como un *leitmotiv* que debería generar efectos positivos en el desarrollo social de las localidades. *La descentralización sería el eslabón perdido en la cadena del desarrollo productivo con equidad social* (Boiser et al., 1991). Es evidente que esta expectativa demanda una capacidad administrativa e institucional significativa, lo que amplía las exigencias de los gobiernos subnacionales para manejar mejor la descentralización de atribuciones delegadas.

*Cuadro 1. Ejemplo de mayores funciones descentralizadas en algunos países*

	Significativa	Moderada	Limitada
México	Cuidado de la salud y planeación urbana	Educación y desarrollo social	
Venezuela		Educación y asistencia sanitaria	
Brasil	Cuidados de la salud	Educación e infraestructura	Habitación
Argentina	Educación	Cuidados de la salud	
Guatemala	Abastecimiento de agua	Cuidados primarios de la salud	Educación y asistencia sanitaria

Fuente: Informe del Centro Woodrow Wilson sobre las Américas No. 12 (2004).

Los gobiernos subnacionales tienen una capacidad irregular para asumir nuevas funciones. Una de las causas está relacionada con las diferentes capacidades para elevar los ingresos locales y la carencia de recursos humanos y técnicos. A este cuadro se suma la dificultad de los gobiernos centrales de coordinar arreglos descentralizadores, combinada con el estímulo para que gobiernos subnacionales amplíen su autonomía (Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos, 2004). Por ello, es importante considerar que la descentralización administrativa se haga acompañar de la cooperación entre gobierno nacional y subnacional, en lo que se refiere al tema de la modernización gerencial. Las acciones de esta naturaleza pueden contribuir a ampliar los niveles de autonomía de esos entes (Souza y Blumm, 1999) y reforzar política e institucionalmente la descentralización. En este aspecto, parece que aún queda mucho por hacer, pues al mismo tiempo que las burocracias federales y centrales se deshacen de responsabilidades, en el nivel subnacional la ampliación de atribuciones todavía

merece ser calificada con más capacidad gerencial. Por eso es importante distinguir demanda descentralizada y condiciones de ofrecer servicios de esa manera.

Ante esta situación, la cuestión de la eficiencia administrativa adquiere relevancia normativa y empírica: a) califica la producción de políticas y las respuestas a las demandas de los ciudadanos por servicios (Affonso, 2000); b) contribuye a que los gobiernos amplíen su autoridad sobre la sociedad, y c) amplía la asociación entre autonomía administrativa y rendición de cuentas. Sin embargo, medir la autonomía local como efecto de la descentralización es difícil. Por ejemplo, un gobierno puede tener autoridad administrativa sin la correspondiente autoridad fiscal, lo que ciertamente genera desencuentros entre la agenda de la descentralización y sus capacidades exigidas. Esta situación requiere análisis contextualizados para comprender distintos contextos de descentralización, lo que refuerza el desarrollo de capacidades gerenciales.

Además, hay presupuestos normativos sobre la eficiencia que no pueden viabilizarse (Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos, 2004). Uno de ellos es que alcaldes y ejecutivos locales, después de ser elegidos, logran establecer una buena relación con las burocracias locales. En general, esas burocracias son pobremente motivadas y calificadas, además de poder establecer su agenda propia en detrimento de aquella establecida por el alcalde o gobernador. El lado positivo es que la descentralización, al generar niveles mayores de autonomía y discrecionalidad, puede estimular el aprendizaje y el desarrollo de habilidades organizacionales (Wilson *et al*, 2009), además de la posibilidad de implementar experiencias marcadas por más innovación local.

Por lo tanto, debilidad institucional y de capacidad estatal pueden estimular la modernización en áreas consideradas clave por los gobiernos locales y regionales. Pero si esas iniciativas parten de los gobiernos centrales pueden ocurrir problemas políticos de adhesión, lo que demanda estímulos, sobre todo en contextos federativos donde los entes subnacionales poseen autonomía política y administrativa. Este problema puede ser así: débiles capacidades locales para incrementar ingresos conviven con tímidos incentivos de los gobiernos centrales, especialmen-

te si hay transferencias continuas de recursos a las ciudades (Haggard, 1998). El *lado perverso* de ese proceso puede ser la obtención de ingresos por los gobiernos locales que poco los incentivan para ampliar su recaudación propia y mejorar su eficiencia gerencial.

Este análisis está en línea con la visión del *poder infraestructural* de gobiernos subnacionales propuesta por Migdal (1988): *tal poder se caracteriza por la racionalización e institucionalización del Estado, así como por su inserción en la sociedad*. Así, los gobiernos con tales características están más habilitados para ejercer tareas como obtener ingresos propios, por ejemplo. Como resultado de un mayor nivel de capacidades estatales instaladas, los gobiernos subnacionales califican las condiciones de negociación con el nivel federal. De lo contrario, cuando tales capacidades son débiles o ausentes, los gobiernos amplían la dependencia de la esfera central y su poder de agencia se reduce. Sobre todo, considerando que tal proceso debe generar más eficiencia para implementar políticas y reforzar la autonomía de las burocracias en los niveles subnacionales en que la falta de esas capacidades los dejan más expuestos en las disputas y conflictos federativos.

Considerando el tema de las capacidades estatales, un análisis de caso de las municipalidades mexicanas investigó si la descentralización de atribuciones por la esfera federal fue acompañada de la modernización gerencial (Grindle, 2006). Igualmente importante es el trabajo sobre el fortalecimiento del área hacendaria de los municipios mexicanos (Carrera y Navarro, 2012). Para el caso brasileño, se analizaron los límites de los programas federales dirigidos a calificar el aparato administrativo y fiscal municipal (Grin, 2014). Por tales razones, la descentralización administrativa puede tener impacto positivo si va acompañada de la calificación de las burocracias locales para responder a las nuevas responsabilidades. La descentralización puede tener impacto negativo si no va acompañada de la transferencia de recursos, pues en la práctica así se reduce la autonomía de los gobiernos subnacionales (Carrera, 2013 y Falletti, 2005).

Vinculado a esta cuestión está la subsidiariedad entre niveles de gobierno, pues la descentralización debería combinar la

devolución de responsabilidades con coordinación central. Pero la experiencia latinoamericana evidencia que esta cuestión es tratada desigualmente, conforme a la arena de política pública. Las áreas de salud y educación son ejemplos en los que los niveles más bajos de gobierno han ampliado su capacidad de gestión e incluso de innovación. Sin embargo, hay otro aspecto relevante: la vinculación entre subsidiariedad y ordenación territorial de políticas, pues en general la descentralización se da de forma sectorial entre instancias nacionales y locales. Esta cuestión va más allá de generar más o menos autonomía local, ya que el énfasis es integrar políticas a nivel regional. En este sentido, la experiencia brasileña ha mostrado iniciativas locales de consorcios de ciudades para tratar problemas comunes, a pesar de las dificultades políticas y organizativas (Wilson *et al*, 2009; Grin y Abrucio, 2017a). De esa forma, la descentralización también incluye la cuestión territorial como un aspecto de planificación regional.

Pero la subsidiariedad también supone capacidades estatales mínimamente divididas entre los niveles de gobierno, pues la efectividad de la descentralización requiere esa calidad gerencial e institucional para implementar sus decisiones políticas (Wilson *et al*, 2009). Estas capacidades son cruciales en la retroalimentación entre Estado y sociedad, pues un gobierno que comanda pocos recursos fiscales y financieros puede ser incapaz de promulgar políticas (Kjaer, Hansen Thomsen, 2002, Migdal, 1988, y Skocpol, 2002). Aquí hay un encuentro entre administración y política, pues la cuestión de la autonomía local puede ser tratada como causa o consecuencia de la descentralización. Por ejemplo, *aspectos críticos* como gastos y personal son vitales en la gestión del gobierno y en su eficiencia decisiva, tales aspectos pueden promover de forma más calificada la descentralización, como también ser resultados de la misma (Bowman y Kearney, 1988).

Este desarrollo de experiencia técnica es lo que se llama capacidad estatal de los gobiernos para ampliar las posibilidades de agencia con el desarrollo *de instrumentos competentes y atributos burocráticos* (Geddes, 1990). En particular, la capacidad de los gobiernos locales para obtener ingresos propios es una cuestión relevante para evaluar su autonomía y el alcance de la descentralización. En América Latina, el traspaso

de atribuciones a los entes subnacionales se ha ampliado en términos de responsabilidades delegadas, pero sin la necesaria contrapartida de recursos financieros o la consideración sobre las capacidades que los gobiernos locales poseen para asumir nuevas responsabilidades sin el apoyo técnico de la esfera central (Carrera, 2013).

En ese terreno pueden proliferar tendencias *municipales* o *autárquicas* como efecto del desequilibrio entre la descentralización de servicios y las condiciones locales de asunción de nuevas responsabilidades. La incapacidad de las economías locales más débiles puede estimular prácticas de “guerra fiscal” que debilitan aún más la obtención de ingresos propios (Wilson *et al.*, 2009). También pueden producirse desequilibrios regionales, pues territorios más ricos, al tener más recursos, pueden reducir su apoyo a políticas federativas redistributivas. Aquí las cuestiones fiscal y política se encuentran en el juego federativo, lo que pide acciones más reguladoras de los gobiernos nacionales, como ocurre con el financiamiento de la educación en Argentina, Brasil y México. No obstante, ante esta realidad, las tendencias recentralizantes presentan argumentos técnicos o económicos, como lo son la incapacidad de la gestión local y las ganancias de escala, respectivamente. Se trata de reavivar la histórica visión política centrípeta del Estado en América Latina de que la autonomía local puede desagregar la unidad nacional, pues las élites locales están centradas en sus propios intereses.

### ***La descentralización fiscal***

Las razones económicas de la descentralización provienen de la crisis económica de los años ochenta, que afectó de manera directa el modelo desarrollista centralizado en América Latina. Como bien menciona Finot (2001), las medidas hacia la descentralización se observaron como mecanismos reales para la descongestión del gobierno central y la reducción de los estamentos estatales. De ahí que la mayoría de las reformas institucionales que se enfocaron hacia el nivel local fueron establecidas bajo la lógica de las reformas neoliberales de los años noventa. El objetivo principal de la transferencia de competencias a los gobiernos locales era motivar el surgimiento de ingresos endógenos y mejorar la asignación del gasto hacia

prioridades que sólo los gobiernos locales podían conocer para así mejorar el desempeño fiscal de la nación en conjunto (Grindle, 2007; Falleti, 2010).

Esta dimensión se refiere a las políticas concebidas para ampliar los ingresos o la autoridad fiscal de los gobiernos subnacionales en tres áreas (Falleti, 2010 y Gremaud, 2001). En primer lugar, un aumento en las transferencias de los gobiernos nacionales a los entes subnacionales que no se atan con la descentralización administrativa o el traspaso de atribuciones. Segundo, la creación de nuevos impuestos subnacionales y, finalmente, la delegación de autoridad del gobierno nacional para que el nivel subnacional pueda tributar. Por lo tanto, la característica distintiva es el incremento en los ingresos subnacionales para analizar si el calendario de la descentralización administrativa (transferencia de responsabilidad sobre gastos) coincide con la descentralización fiscal (autoridad para generar ingresos) (Carrera, 2003, 9). Tal hiato parece haber sido la realidad de la descentralización en Argentina. En general, *la proporción del gasto público descentralizado a los gobiernos subnacionales latinoamericanos aumentó de un promedio del 13% en 1985 a casi el 19% en 2005* (Affonso, 2000). Por lo tanto, la concepción para Falleti (2010) es que:

*Los niveles más altos de transferencias automáticas desde el centro aumentan invariablemente la autonomía de los funcionarios subnacionales porque se benefician de niveles más altos de recursos sin ser responsables de los costos (burocráticos y políticos) de recaudar esos ingresos. Por el contrario, la delegación de la autoridad fiscal a las unidades subnacionales [es decir, la tercera forma institucional de descentralización fiscal mencionada anteriormente] que carece de la capacidad administrativa para recaudar nuevos impuestos puede establecer serias restricciones en los presupuestos locales y aumentar la dependencia de los funcionarios locales en las transferencias desde el centro. Las unidades subnacionales prósperas prefieren cobrar sus propios impuestos, pero los estados pobres y los municipios se ven afectados negativamente cada vez que la recaudación de impuestos se descentraliza y, como consecuencia, se reduce la redistribución horizontal del dinero de las unidades subnacionales ricas a las pobres (Falleti, 2010: 38).*

Aquí se aborda la descentralización fiscal, que fue otra promesa insertada en ese modelo de reforma del Estado, también basada en la premisa que recursos asignados a gobiernos locales serían gestionados de forma más eficiente, reducirían los costos de las políticas públicas y crearían mayor coherencia entre oferta y demanda de servicios. Este proceso se inició a través de dos caminos: a) la decisión de transferir a gobiernos subnacionales atribuciones que eran del gobierno central para posteriormente negociar la asignación de recursos; y b) inicialmente descentralizar recursos para luego repasar nuevas atribuciones (Affonso, 2000: 128). De esa manera, para analizar la secuencia de la descentralización en cada país, es importante conocer los factores que impulsaron sus fases. Para Falleti:

*En los casos en que el principal determinante de la descentralización fue la crisis fiscal del gobierno central, o en los casos de una crisis aguda de gobernabilidad, el gobierno central tiende a repasar “parte de la crisis” a los gobiernos subnacionales. En otras palabras, el gobierno central, casi siempre, en esos casos, transfiere primero los cargos y sólo después inicia la discusión del porcentaje de ingresos que debe corresponder a los gobiernos subnacionales.*

*En los casos en que la descentralización fiscal ocurrió por una presión directa en favor de la redemocratización, ganó mayor peso la reivindicación de mayor participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos fiscales. Este fue, por ejemplo, el caso de Brasil (Falleti, 2005: 63).*

Sin embargo, la descentralización fiscal puede tener efectos positivos si la transferencia de recursos ayuda a ampliar la autonomía de los gobiernos subnacionales, aunque éstos no sean responsables de los costos políticos y burocráticos por su obtención (Affonso, 2000). *En sentido opuesto, delegar autoridad sobre la recolección de impuestos para unidades subnacionales sin capacidad administrativa para recogerlos puede traer serias restricciones a los presupuestos locales y aumentar la dependencia de los gobernantes locales en lo que se refiere a las transferencias del centro* (Carrera, 2013, 11). En comparación, en términos fiscales, Brasil, al lado de Argentina, es el país más descentralizado de América Latina (Rodden, 2005). Los cuadros 2 y 3 siguientes ayudan a mostrar esta realidad en algunos

países latinoamericanos, lo que parece reforzar la idea de que la descentralización fiscal ha ampliado la relevancia de los gobiernos subnacionales en el marco de la negociación con los gobiernos centrales.

*Cuadro 2. Gasto total subnacional como porcentaje del gasto total nacional*

	Gastos subnacionales (%)
México	28,66
Venezuela	27,07
Brasil	37
Argentina	43,9
Guatemala	20

Fuente: Informe del Centro Woodrow Wilson sobre las Américas No. 12 (2004).

*Cuadro 3. Dependencia de gobiernos subnacionales de las transferencias fiscales, por nivel de gobierno*

	Gobierno regional (%)	Gobierno local (%)
México	91.4	70.06
Venezuela	98	41
Brasil	17	67
Argentina	69.62	17
Guatemala	Sin información	30.18

Fuente: Informe del Centro Woodrow Wilson sobre las Américas No. 12 (2004).

En este sentido, hay tres desafíos financieros para los gobiernos locales: a) reforzar su poder tributario y su capacidad institucional, b) mejorar la eficacia en la gestión del gasto, y c) buscar recursos para financiar el déficit en infraestructura de los servicios públicos (Rodden, 2005). También es importante considerar

las fuentes de financiamiento de la descentralización del gasto para evaluar la dependencia de los gobiernos subnacionales frente a las transferencias de la esfera central, o bien, si hay capacidad de generar ingresos propios. El cuidado metodológico es no confundir ingresos derivados de mecanismos de reparto tributario como ingreso propio. La sugerencia es medir la parte del ingreso gubernamental total que es efectivamente recaudada por medio de los esfuerzos de los entes subnacionales para escapar de la trampa de la *descentralización del gasto*. Sin embargo, según Rodden (2005):

*[...] incluso esa variable aún exagera el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales con relación a sus ingresos. Aunque los gobiernos subnacionales pueden recoger ingresos llamados “fuente propia”, el gobierno central puede aún mantener el poder de decisión sobre las alícuotas y las bases tributarias, dejando a los gobiernos subnacionales el simple papel de recoger impuestos de acuerdo con la determinación central. Adicionalmente, los gobiernos centrales pueden intentar restringir la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, no sólo por medio de transferencias condicionadas y de la regulación de la recaudación local de impuestos, sino también imponiendo limitaciones formales a la obtención de préstamos por los gobiernos subnacionales. La capacidad de acceder a los mercados de crédito u otras fuentes de financiamiento del déficit es un componente importante de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales (Rodden, 2005: 15).*

En cuanto a las observaciones metodológicas, es importante presentar la comparación entre Argentina, Brasil y México adoptando dos de los indicadores arriba sugeridos (ingresos propios de los gobiernos subnacionales y autonomía para contraer préstamo). Los indicadores son los siguientes: a) ingresos de los gobiernos subnacionales: Argentina (18%), Brasil (27%) y México (9%); y b) autonomía para contraer préstamos: Argentina (4), Brasil (4,5) y México (2,6). Sólo para fines de comparación, en el primer indicador, en Canadá, los gobiernos subnacionales responden por 47%, en Australia por el 33% y en los Estados Unidos por el 39%. En el segundo indicador, Canadá tiene un índice de 2.7, Australia de 2.5 y los Estados Unidos de 3.0. Por lo tanto, los tres países latinoamericanos

generan menos ingresos locales propios, pero tienen más autonomía para contraer préstamos y se endeudan. Puede ser que tal realidad sea el efecto de una financiación aún bastante dependiente de transferencias fiscales de la esfera central (Carrera, 2013), asociada a una ampliación de atribuciones, lo que puede estimular la búsqueda de más independencia para obtener otras fuentes de recursos para administrar la descentralización.

Ante situaciones como ésta los gobiernos centrales generalmente asumen la responsabilidad por programas redistributivos, además de la división de impuestos y gastos. El dilema fiscal causado por la descentralización puede generar dificultades para perseguir objetivos de políticas redistributivas, sobre todo si hay una disparidad entre aumento de atribuciones y financiamiento derivado de las esferas centrales. Sobre esas bases, los dilemas para tratar la descentralización fiscal podrían ajustarse mejor si los presupuestos nacionales buscaban reducir las diferencias regionales y sus disputas en la arena federativa y en la atracción de inversiones que estimulan *competir hasta el final*. En ese sentido, la descentralización fiscal debe buscar equilibrar la negociación federativa y no crear problemas de desigualdad regional y disputas federativas (Prud'homme, 1995). La visión general para Prud'homme (1995: 203) es que:

*Este mecanismo es tanto estático como dinámico. Es probable que induzca un círculo vicioso; las jurisdicciones más ricas tendrán bases impositivas grandes (independientemente de las bases impositivas que se elijan), con tasas impositivas que son iguales o más bajas que otras jurisdicciones menos ricas. En primera instancia, recaudarán más impuestos y, por lo tanto, podrán proporcionar más servicios públicos locales. En el segundo, ofrecerán los mismos servicios a tasas impositivas más bajas. En ambos casos, las empresas y los hogares preferirán estas localidades, que elegirán establecerse allí, ampliando la base impositiva y aumentando la brecha en los ingresos entre las regiones. La descentralización puede, por lo tanto, ser la madre de la segregación (Prud'homme, 1995: 203).*

## ***La descentralización política***

En este caso, el objetivo final era generar un efecto positivo de consolidación de valores democráticos por medio del uso de mecanismos locales de participación ciudadana, generando un cambio en el centro de toma de decisiones hacia lo local para favorecer la consolidación democrática en países que, como en el caso latinoamericano, se encontraban en procesos de transición desde sistemas centralizados y autoritarios (Cabrero Mendoza, 1995; Falletti, 2010). Este cambio hacia la toma de decisiones en el territorio y hacia el territorio se muestra como un paso fundamental en el suelo para promover la práctica democrática, sino que también para dar legitimidad a las que afectan el desarrollo de los espacios locales (Dahl, 1994; Blanco y Gomá, 2002; Subirats, 2007).

En casi toda América Latina, desde el siglo XIX, el Estado ha concentrado poder y recursos, sobre todo para contrarrestar las tendencias centrífugas de las élites locales. La descentralización política discute la delegación de autoridad de los niveles centrales para gobiernos subnacionales. En primer lugar, este proceso involucra redistribución de recursos, espacios de decisión y atribuciones de responsabilidad, redivisión de poder y autoridad política y económica (Almeida, 2005). La segunda vertiente es analizar si la descentralización induce a una redistribución de poder entre el Estado y los ciudadanos que hacen el poder público más responsable y responsivo (Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos, 2004). Estas medidas también incluyen reformas constitucionales que refuerzan autoridad política de los gobiernos subnacionales en torno a nuevos marcos legales (Carrera, 2013 y Falletti, 2010).

Una importante cuestión a considerar es la ampliación de los procesos electorales regionales y locales para elegir gobernantes como un indicador de crecimiento de la democracia (Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos, 2004 y Carrera, 2013). En esa línea, *mientras que sólo el 30% de los gobiernos locales de la muestra eran elegidos en 1970, en 1999 esa parcela había aumentado al 86%* (Rodden, 2005, p.10). Para muchos de estos países, este cambio representa parte de un cambio mayor, del autoritarismo a la democracia, a finales de los años ochenta y principios de los años noventa. Específicamente para

Argentina, Brasil y México, las elecciones a gobiernos regionales se restablecieron respectivamente (1983, 1982 y 1989). Ese año en el caso mexicano marca una tendencia creciente de victorias de los partidos de oposición, pues desde 1917, año de inicio de las elecciones regionales, tal situación nunca había ocurrido. Para los gobiernos locales de estos tres países, las elecciones comenzaron, respectivamente, en 1983, 1988 y 1989<sup>2</sup>.

En términos de la concepción de la poliarquía propuesta por Dahl, la descentralización amplía la competencia política por la entrada de nuevos actores que tienen posibilidades de ser elegidos para gobiernos subnacionales sin estar alineados con el poder central. El aumento de la democracia y del control social serían dos efectos esperados, así como ampliar la transparencia y la reducción del clientelismo históricamente existente en la política latinoamericana. Pero es necesario tomar esa premisa normativa de forma crítica, pues descentralización puede reforzar el caciquismo local y el patronaje con los recursos públicos (Arretche, 1996. Borja, 1984). Al crear áreas privadas de dominación territorial, la descentralización podría profundizar la ineficacia de las poliarquías latinoamericanas. (O'Donnell, 1998). Por ejemplo, la descentralización puede desprenderse de la democratización y de los derechos civiles, si el interés de los legisladores, en Argentina y en Brasil, es dominar comisiones legislativas que nombran a jueces federales como forma de mantener áreas de influencia en sus regiones electorales.

De tal manera, la descentralización puede ser un estímulo a las prácticas de buscar feudalizar áreas distantes del alcance del Estado legal. Pero esta tendencia podría ser más pronunciada si hubiera una reversión general de la democracia en la región, lo que no parece ser el caso (Wilson *et al*, 2009). La apuesta, por tanto, es que el aprendizaje político resultante de las elecciones libres y competitivas gradualmente reduzca

2 En Brasil, incluso bajo la dictadura militar continuaron existiendo elecciones locales, pero fue en esos años que se universalizaron, ya en la vigencia de regímenes democráticos. En México, 1989 marcó el inicio de victorias electorales significativas de los partidos de oposición, a pesar de que existen elecciones municipales desde 1917 (Gremaud, 2001; Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos, 2004).

a nivel local tales tendencias de privatización del poder. Es en ese sentido que descentralización política y democratización, incluso reforzándose mutuamente, son procesos distintos analíticamente (Falleti, 2010). Esto porque el retorno de elecciones libres en todos los niveles de gobierno después del final de regímenes autoritarios no genera necesariamente una medida de descentralización política, pues la elección de gobernantes no implica ocuparse de los niveles de autonomía de los entes subnacionales.

Es importante considerar los contextos políticos e institucionales de la división de poder engendrada por la descentralización, así como la historia de cada país, pues puede llevar rasgos en que *la erosión de las relaciones centralizadas no necesariamente produce un nuevo tipo de concepción de forma automática*. En estos términos hay un aspecto relevante para el análisis empírico: nuevas formas de clientelismo pueden emerger durante el proceso de descentralización que difieren de las viejas formas clientelísticas, así como también se distinguen de la ciudadanía asociada con democracia participativa (García-Guadilla y Pérez, 2002).

En términos analíticos, la pregunta sería si formas clientelísticas y poco republicanas son intrínsecas a la política latinoamericana o si son un efecto de la descentralización incompleta en su sesgo democrático y de ampliación del control social. En cuanto a este aspecto, el análisis comparativo de las experiencias descentralizadoras podría considerar el nivel de institucionalización de reglas federativas pactadas de forma republicana, con el mantenimiento de políticas discrecionales de los gobiernos centrales para alimentar la negociación federativa con los gobiernos locales. Es comprensible que propósitos democratizadores promovieran y se asociaran a la descentralización, a la transferencia de poder político y competencias atribuidas a los niveles subnacionales de gobierno. Se crearon estructuras y medios para que los ciudadanos pudieran participar en la concepción, elaboración, implantación, seguimiento y evaluación de políticas públicas (Campbell, 2003; Del Campo, 2006).

Las cuestiones anteriores pueden ser un punto de inflexión en el debate normativo de la descentralización política y

administrativa, pues la revalorización del poder local, la necesidad de reestructurarlo para asumir nuevas atribuciones y el estímulo a la democracia y gobernanza participativa pueden ser más objetivos teóricos que las posibilidades prácticas (Borja, 1984). En esta línea, las esperanzas depositadas en los gobiernos subnacionales, bajo la convicción de que las acciones que pueden ser localmente realizadas no necesitan ser situadas en los niveles superiores, pueden estimular formas voluntaristas de descentralización. Por ello, patronaje, clientelismo y autarquismo pueden ser consecuencia de los intereses de élites políticas locales que buscan apropiarse del discurso descentralizador para renovar su dominio. La respuesta a esta posibilidad puede ser el refuerzo de tendencias centralizadoras que hagan que la descentralización parta de un péndulo que oscila entre los extremos de más autonomía local y más control central. Por tal razón, Borja (1984) considera que:

*Los nuevos planteamientos descentralizadores no se basan en una concepción garantista sino cooperativa. El garantismo ponía el acento en la existencia de un campo irreductible de competencias en manos del poder local o del ente descentralizado y en el que no podía entrar la administración superior. Hoy la interdependencia de los distintos sectores y funciones de la administración pública ha llevado a generalizar los principios del federalismo cooperativo a todo tipo de relaciones entre entes territoriales. El ente descentralizado espera no solamente tener unas competencias y funciones propias y decisorias, sino también participar en el proceso de elaboración, decisión y ejecución de programas y normas más generales que condicionarán luego su actuación y pueden reducir su autonomía real a casi nada. Por esto la descentralización supone hoy restablecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones (Borja, 1984: 13-14).*

La referencia a este argumento de Borja es importante, pues el diseño de las RIG, como se aborda en la segunda parte del capítulo, puede contribuir a equilibrar en términos políticos e institucionales el péndulo de la descentralización y la centralización (Kugelmas y Sola, 1999). La creación de arenas federativas, asociada a reglas institucionalizadas y transparentes en sus criterios de asignación de recursos y atribuciones,

puede contribuir para que la descentralización minimice los efectos deletéreos del autarquismo y del clientelismo, así como del control centralizado que inhibe la autonomía local. Por otro lado, el advenimiento de elecciones competitivas a nivel subnacional puede ser una importante razón para que esas esferas de gobierno se hayan convertido en importantes actores en la federación. En tal sentido, *mientras buena parte de la literatura ha enfocado las ganancias administrativas y fiscales de la descentralización hacia los gobiernos subnacionales, su significado en la discusión política cotidiana en América Latina en gran parte deriva de su estatus como arenas competitivas de contestación política* (Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos, 2004: 12).

Sin embargo, es necesario analizar cómo se generan las relaciones entre los niveles gubernamentales, ya sea en términos legales o en virtud de la ayuda o financiamiento de las esferas subnacionales, que puede resultar en vínculos más o menos jerárquicos. Se hace necesario considerar también que en el federalismo, para que el gobierno central logre establecer RIG más equilibradas, es necesario obtener la cooperación de los gobiernos subnacionales, pues relaciones exclusivamente verticales pueden ser carentes del consenso y la negociación. Esto porque, según Abrucio (2005), en países federalistas:

*Se constituyó un proceso negociado y extenso de toma de decisiones compartida, o sea, de compartir decisiones y responsabilidades. La interdependencia enfrenta aquí el problema de la coordinación de las acciones de niveles de gobierno autónomo como aspecto clave para entender la producción de políticas públicas en una estructura federativa contemporánea* (Abrucio, 2005: 44).

Por lo tanto, *más que un simple cabo de guerra, las relaciones intergubernamentales requieren una compleja mezcla de competencia, cooperación y acomodación* (Pierson, 1995: 458). La descentralización puede estimular procesos de devolución que refuerzan la autonomía de los gobiernos subnacionales, pero sin poner en riesgo el pacto federativo. Las cuestiones como competencia entre entes federativos pueden ser positivas para estimular la innovación local y reducir los riesgos de un federalismo de sesgo hamiltoniano al fortalecer controles

mutuos y mayor horizontalidad entre gobiernos, lo que reduce el riesgo de uniformizar realidades heterogéneas. Pero la descentralización puede implicar en desagregación federativa si temas, como la guerra fiscal o los desequilibrios resultantes de políticas locales como el bienestar de los ciudadanos, estimulan la competencia entre los gobiernos subnacionales (Pierson, 1995). Esta cuestión se llama *competencia destructiva entre jurisdicciones ávidas para atraer inversiones* (Prud'homme, 1995) o de *hobbesianismo municipal* (Melo, 1996). En temas como ese, el cruce de las dimensiones política y fiscal insertadas en la descentralización puede generar políticas predatorias como la *tragedia de los comunes* en ámbito federativo.

La equilibrada competencia entre los entes federativos, cuando exacerbada, puede ser destructiva en términos federativos (Prud'homme, 1995). Si todos los gobiernos locales ofrecen ventajas (subsidios, renuncia fiscal y de tasas) a las empresas, esto puede aumentar las desigualdades regionales y potenciar los problemas de asignación de recursos y la *carrera hacia el fondo*. La variable política asume el doble de aspecto. Por un lado, las elites locales frente a gobiernos subnacionales pueden actuar de acuerdo con el *dilema del prisionero* y preventivamente anticiparse a sus competidores federativos, sobre todo si tienen amparo legal. Por otro lado, el gobierno nacional también realiza su cálculo de actuar para incentivar más coordinación federativa u opta por no intervenir en tales cuestiones, ya sea por la *trampa de la decisión conjunta* o por la heterogeneidad de intereses políticos y partidarios existentes en todo el territorio nacional.

La mayor autonomía de los gobiernos subnacionales generada por la descentralización puede implicar menos cooperación federativa y más competición como una respuesta poco alentadora para la *trampa de la decisión conjunta*. En estos términos, la descentralización política puede tener su cara menos positiva evidenciada, sobre todo, si a ello se suma la posibilidad de tributación propia que reduzca la dependencia de transferencias distributivas o redistributivas de los niveles centrales. La descentralización puede, pues, ser un medio de responder a la crisis fiscal y de gobernabilidad del Estado nacional, pero a costa de debilitar a la federación en términos de solidaridad y equilibrio, sobre todo para los gobiernos

locales más pobres. Es aquí donde el tema de la coordinación intergubernamental con sus instancias de mediación política y administrativa adquiere relevancia.

Por lo tanto, abordar la descentralización requiere analizar cómo la autonomía de los gobiernos subnacionales se combina, en países federalistas, con arreglos que fortalezcan su interdependencia. ¿Cómo buscar un equilibrio entre la posibilidad de competencia derivada del nivel de autonomía local y la necesidad de cooperación y negociación para mantener el pacto federativo? Esto es lo mismo que decir que la descentralización requiere coordinación central, pues ambas no son respuestas opuestas, aunque el desafío político del equilibrio alcanzado entre ambas es siempre un proceso de avances y retrocesos por tratarse de temas de reparto de poder federativo. Escapar de la oposición entre *federalismo centralizado* y *federalismo descentralizado* requiere la utilización de un análisis continuo, que va de la alta restricción a la ampliación del poder del *demos* hasta un máximo en que el *demos* y su poder son ilimitados (Stepan, 1999). En línea con Almeida (2005), el federalismo centralizado ocurre:

*[...] cuando los estados y gobiernos locales casi se transforman en agentes administrativos de un gobierno nacional con gran implicación en los asuntos subnacionales, predominio en los procesos de decisión y en el control de los recursos financieros. El segundo es el federalismo cooperativo, caracterizado por formas de acción conjunta entre esferas de gobierno, en que las unidades subnacionales mantienen significativa autonomía decisoria y capacidad de autofinanciamiento* (Almeida, 2005: 31).

Esta cuestión dialoga con la dimensión política de la descentralización, pues si es correcta la afirmación que todas las federaciones democráticas, por definición, restringen el poder central (Agranoff, 2001), se tiene una variable central para analizar políticamente ese proceso. La afirmación tiene dos implicaciones: cuanto la descentralización reduce las asimetrías verticales de poder y cuanto ella posibilita horizontalmente mayor igualdad federativa entre los gobiernos subnacionales. Como la descentralización se basa en cuestiones generales (por ejemplo, materias tributarias) y en arenas específicas de

políticas públicas, empíricamente importa identificar cómo tal proceso se opera en cada país. En este sentido, el concepto de colaboración en el interior del federalismo es un elemento central de la teoría de la democracia federal (Almeida, 2005), y las reformas descentralizantes son un medio para alcanzar ese objetivo.

Por otra parte, no hay porque suponer que la descentralización reducirá la importancia del gobierno nacional, que puede ampliar su acción en otros campos de actividades o asumir nuevas funciones reguladoras o redistributivas. La descentralización política y de políticas públicas no es un proceso fijo que ocurre sin ajustes, pues las elecciones iniciales realizadas por los gobiernos nacionales y subnacionales, la forma en que se gestionan las políticas públicas y la secuencia en que se realiza también influyen su trayectoria futura. Por esto, la coexistencia de fuerzas descentralizadoras y centralizadoras en algunas arenas de políticas es parte de un péndulo político que se procesa dentro de la negociación federativa (Wilson *et al*, 2009). Identificar esas tendencias en disputa, y sus alegadas razones en nombre de la eficiencia gerencial y económica, control social o mejora en la entrega de servicios, puede indicar cómo esas cuestiones pueden ser tratadas en ciertas arenas y coyunturas políticas.

Por lo tanto, algunas cuestiones pueden ubicar este debate. Por ejemplo, la descentralización, acoplada con la continua democratización, ¿está alineada con la búsqueda del bienestar de la sociedad?, ¿la proximidad del poder de las localidades cumplió sus promesas de ampliar y calificar el control social?, ¿la sociedad tiene hoy más condiciones de influir en las políticas públicas que le conciernen? Estas parecen ser cuestiones centrales para evaluar el alcance político de la descentralización, pues ésta siempre vino presentada casi como sinónimo de democracia y, en el límite, entendida como posibilidad de *municipalización autárquica* dentro de las federaciones.

Otra cuestión a considerar es la forma en que la descentralización comenzó: por la demanda o la oferta. En el primer caso, como ocurrió en Brasil, las elites regionales y sus representantes en la Asamblea Constituyente en 1987/1988 fueron los protagonistas. En general, la implementación puede enfrentar

problemas, pues puede carecer de un ambiente macroeconómico estabilizado, de relaciones predefinidas entre Estado, sociedad y mercado, ausencia de una planificación que defina prioridades nacionales y atribuciones de cada nivel de gobierno, para luego evaluar las necesidades de financiación (Gremaud, 2001). En estos términos, la mayor relevancia política de los gobiernos subnacionales en la arena federativa no necesariamente puede ser positiva.

La descentralización por la oferta sería el ejemplo argentino en que el nivel de control del Estado nacional sobre el ritmo y alcance fue mayor en relación a los gobiernos subnacionales. Las desventajas que pueden ser citadas en este caso es la uniformidad controlada centralmente, combinada con una mayor discrecionalidad del poder central para incidir en las disputas federativas. Si la descentralización es un diseño de organización del Estado que media los vínculos entre la esfera central y los gobiernos locales, no hay linealidad y reordenamientos que pueden ocurrir en las RIG. Este fue el caso de Brasil en la mitad de la década de los noventa, cuando el gobierno central pasó a coordinar la relación con los entes locales, lo que hizo sobresalir el aspecto de la oferta de políticas insertada en un marco macroeconómico más amplio.

Uno de los efectos de esta reversión puede ser el refuerzo de las burocracias centrales para ampliar su parcela de poder en el ámbito de las RIG, sobre todo buscando mayor discrecionalidad en la implementación de las políticas públicas. Aunque las decisiones de cuerpos burocráticos especializados tengan impactos en la descentralización de políticas y en la dinámica federativa, actuando de esa forma esos órganos pueden evitar arenas de veto parlamentario (donde los gobiernos subnacionales tienen representantes) o foros intergubernamentales al definir los parámetros operativos de las políticas. Este fue el caso de la implementación de las normas que organizaron el Sistema Único de Salud en Brasil (Arretche, 2002). Es posible que las burocracias actúen como actores tratando de retardar la descentralización, como ocurrió en México, pues se trataba de ampliar la autonomía de los gobiernos subnacionales tras décadas de hegemonía centralizada del Partido Revolucionario Institucional. Las burocracias federales, por lo tanto, son actores importantes en la dinámica política de la descentralización por

Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización...

retener recursos políticos y técnicos que pueden influir en el alcance y el ritmo de ese proceso.

Habiendo realizado una presentación de las principales áreas que involucran la descentralización, la próxima sección discute cómo la forma de organización de las RIG importa para ese proceso, sobre todo en países federalistas con arreglos de cooperación entre los entes federados.

### **Relaciones intergubernamentales y la trama de descentralización en países federalistas**

Las RIG tratan de las interacciones cruciales entre diferentes niveles de gobierno, lo que implica siempre temas de naturaleza política, fiscal y administrativa relativos a la construcción del Estado. Las RIG son *vehículos de negociación política que producen patrones capaces de colocar grupos con menor poder político en confrontación con otros, cada uno en la lucha para elevar su posición* (Souza, 2002: 433-434). Como tales vínculos involucran esferas de autoridad y de poder respecto de políticas territoriales, el tipo de arreglo resultante puede inducir más negociación, negociación y cooperación más horizontal, o bien, tratar conflictos en torno a relaciones más verticales y jerárquicas (Falleti, 2010).

Las RIG son actividades recíprocas y elecciones interdependientes entre unidades gubernamentales, sobre la base de los intereses y preferencias de los actores involucrados, en que temas financieros, políticos y de política pública se mezclan (Krane y Wright, 2000). Este proceso produce arreglos políticos e institucionales en los que es importante verificar el grado de discrecionalidad administrativa y de las burocracias por nivel de gobierno, enfatizando el manejo de recursos fiscales. Equilibrar estas cuestiones genera efectos sobre la forma en que los programas se implementan, pues éstos son vehículos de negociación política y de consenso que sirven de referencia para buscar resultados mutuos de forma colaborativa (Krane y Leach, 2007). Para ello, es relevante identificar el patrón de relación en cada sector de políticas con su conjunto de actores e intereses incluidos. La descentralización, por lo tanto, desde el punto de vista teórico y empírico, puede ser mejor analizada si se opera en las arenas de políticas. En palabras de Lowi (1964), *las políticas públicas*

*pueden crear la política.* En ese caso, las reglas y modelos institucionales de cada sector de políticas influyen en el juego de poder administrativo, político y fiscal.

Por esta razón, las RIG involucran esfuerzos de unidades de gobierno para tener algún grado de control en su interacción con otras jurisdicciones. La compensación entre más control y obediencia central y más autonomía y discrecionalidad local es central en la interacción entre las esferas de gobierno (Pressman, 1975). Este *juego* también instala las posibilidades de combinar la autonomía de los gobiernos subnacionales y su interdependencia con políticas nacionales, en las cuales el control federal sea matizado por estructuras de coordinación intergubernamental. Esto es porque en el federalismo, cuyo principio básico es autonomía política de los gobiernos subnacionales, el compartir programas difícilmente puede ser impuesto por el nivel central (Wilson et al., 2009). En ese sentido, programas federales no necesariamente generan control, sino oportunidades para la negociación y el consenso (Agranoff, y McGuire, 2004). Como los gobiernos locales buscan ampliar su autonomía, incluso con la ayuda federal, la tendencia es que la negociación de mano doble se instale en lugar del control jerárquico. Por otro lado, costos anticipados de políticas federales, mayores responsabilidades legales, ausencia de asistencia técnica o de comunicación intergubernamental entre ejecutivos públicos, asociado a incertidumbres de papeles, pueden reducir las posibilidades de cooperación federativa.

Por eso, el juego federativo depende de coaliciones e inducciones de las esferas superiores de poder, así como de procesos de coordinación intergubernamental que estimulen la adhesión cooperativa de los gobiernos subnacionales. En este sentido, las RIG son cruciales para implantar políticas públicas, generar responsabilidad compartida, ayudar a los gobiernos subnacionales a cumplir sus demandas y evitar el juego de empuje entre los entes. En particular, si los programas nacionales poseen recursos para transferir a los gobiernos municipales, y éstos demandan ampliar sus ingresos fiscales, es importante identificar los arreglos políticos e institucionales que generan tal aproximación de intereses. La creación de arenas de *conflicto negociado* (Abrucio, 2005) puede ampliar el éxito de programas nacionales al no imponer preferencias a las

localidades. Se busca el trabajo cooperado en oposición a las órdenes de represión, buscando la definición de una agenda conjunta que pueda combinar supervisión nacional y discreción a nivel local (Agranoff, y McGuire, 2004).

Sin embargo, la ampliación de concesiones financieras del nivel federal puede generar el efecto indeseado del crecimiento de burocracias especializadas en la esfera nacional (Wright, 1974). Se puede entonces generar una *administración prefectural*: la jerarquía federal refuerza la centralización de poderes generalmente disfrazada en el discurso de la supervisión técnica (Agranoff, 2001). Un efecto de esto puede ser el problema de la uniformidad de criterios de adhesión y ejecución de programas federales que acaban por reducir la política (cooperación y la negociación federativa) a la técnica (estrechos límites de los ajustes requeridos por normas).

Las RIG pueden ser encubiertas con el manto de la objetividad y de la neutralidad con tales atributos, aunque traten del manejo de temas políticos insertados en las relaciones entre los entes federados. El control sobre los estándares requeridos para las políticas públicas, asociado a la intervención de burocracias que responden por la ayuda financiera, son características de ese proceso. No por casualidad, las expresiones más comunes son *burocracias balcanizadas*, *federalismo feudal* y *autocracias autónomas* para enfatizar: a) el grado de autonomía de los especialistas en los programas de los políticos generalistas, y b) la separación de los programas unos de otros y la ausencia de eslabones horizontales de cooperación.

La segunda cuestión importa para las RIG, pues puede generar la competencia entre las agencias federales y fortalecer el modelo del federalismo *cerca de estacas* (Wright, 1988). En la práctica, las agencias y burocracias centrales buscan mantener vínculos verticales con los gobiernos subnacionales, aunque existan instancias pautando relaciones más cooperativas y horizontales entre los entes federados. Es en estos términos que la gestión de las RIG es relevante, pues se refiere a procesos de dominio político, de políticas públicas y técnico-administrativas dentro de la negociación federativa. Los programas intergubernamentales también deberían establecer redes horizontales apoyadas en

las fuerzas de tareas interorganizacionales y los cuerpos de planificación (Wright y Stenberg, 2007).

Aunque la *asimetría de autoridad y de recursos* (Krane y Wright, 1998) refuerza el péndulo del gobierno nacional, la negociación de las unidades locales es parte del juego federativo, cuyas reglas pueden provenir de la instalación de foros intergubernamentales. El supuesto control que resulta de la centralización de programas federales puede tener mecanismos más flexibles de RIG. La búsqueda por controlar y evaluar es una función directa del modelo de RIG que puede ser obtenida en redes de colaboración más horizontal entre unidades de gobierno, buscando alcanzar soluciones conjuntas. La independencia política y la dependencia de las políticas públicas no son opuestas, pues el *desarrollo colaborativo de políticas* puede ir más allá del tradicional *nosotros proponemos y ellos disponen* (Pressman, 1975; Agranoff, 2001).

Esto se llama *federalismo administrativo* al involucrar a varios actores en la gestión intergubernamental de programas con el foco en la realización de objetivos comunes (Krane y Leach, 2007). Tal postura reduce las actitudes tipo *viajero libre* (free rider) de gobiernos subnacionales maximizadores de ganancias o *autárquicos* en la búsqueda de sus fines. El dar y recibir puede ser una estrategia para implementar los programas, pues la negociación de dos manos entre entes gubernamentales se distingue del control centralizado. Las RIG pueden, pues, crear mecanismos de interacción que concreten el *federalismo cooperativo* en temas sensibles a los gobiernos subnacionales, como es la cuestión de la división de recursos fiscales y financiamientos (Agranoff, 2007 y Agranoff y McGuire, 2004).

Un ejemplo en esta dirección fue el Consejo de Gobiernos Australianos (COAG), creado en 1992, y que tenía como uno de sus objetivos la reforma de la estructura gubernamental y la revisión de las RIG entre las unidades federadas. El COAG buscaba una base común para generar beneficios mutuos, pero con una coordinación central que minimizara el problema de las disputas federativas. La cooperación voluntaria y autointeresada preservaba el balance entre competencia y construcción conjunta de metas. Como el Consejo decidía sobre la base de la regla de la unanimidad, la trampa de la decisión

conjunta puede haber generado dos resultados: dificultad para alterar el *statu quo* o la coerción e imposición de la esfera federal. Por lo tanto, es importante analizar si esta instancia ya no era una fachada de cooperación intergubernamental con asimetría de recursos políticos y financieros del gobierno federal para obtener el sello en los acuerdos propuestos (Painter, 1996, Grin y Abrucio, 2018).

Pero como existen muchas transacciones entre niveles de gobierno, además de los dispositivos clásicos de relación vertical, el desafío es instituir niveles mayores de gestión horizontal. Estos instrumentos pueden definir objetivos comunes de acción y servir para la producción conjunta de políticas, emplear incentivos financieros y apoyar el acceso compartido a recursos técnicos, organizacionales y gerenciales (Agranoff, 2007). En el COAG, los Estados se asociaban con el gobierno federal desde que era ventajoso buscar soluciones conjuntas antes que buscarlas por separado. En esa dirección, ese Consejo obtuvo dos importantes resultados: a) estimular la asertividad de los Estados en la arena federativa y generar el aprendizaje sobre los beneficios de la cooperación, y b) equilibrarse entre los opuestos del federalismo dual y competitivo o el sesgo centralista (Painter, 1996).

Otra experiencia de cooperación federativa fueron los Consejos Regionales Federales (FRC) americanos durante los años setenta y ochenta (Gage, 1984). Estos foros fueron creados por el gobierno federal para representarlo en las regiones del país. Pero los FRC no estaban equipados para tratar conflictos entre agencias y generar coordinación intergubernamental para mejorar el sistema de subvenciones federales para los gobiernos locales, además de tener débiles capacidades ejecutivas para mejorar la relación entre el nivel federal y local. Esto porque para institucionalizar la negociación y la cooperación entre niveles de gobierno se requiere no sólo la mediación política, sino también el soporte técnico y operacional.

Compatibilizar la política y la gestión dentro de los FRC importaba para evaluar si su agenda fue compuesta de forma *ad hoc* y coyuntural, o bien, si sus decisiones lidiaban con temas más constantes como el traspaso de recursos financieros (Gage, 1984). En general, las cuestiones fiscales y financieras

que involucran a las RIG demandan continuados estudios técnicos. De esa forma, la institucionalización de un *staff* y la definición del status de foros federativos (¿son deliberativos o cumplen apenas la función de asistencia técnica y de intercambio de información?) son cuestiones de naturaleza política que extrapolan la agenda administrativa. Los caminos adoptados pueden servir para ratificar la autoridad del gobierno nacional en áreas que le interesa implantar, aunque reducen la resistencia de los entes federados al franquear la participación en las decisiones de temas secundarios para la agenda de la esfera central.

Sin embargo, la capacidad de aplicación (*enforcement*) del gobierno federal debe ser considerada en lo que se refiere a la construcción de mecanismos mutuos de gestión intergubernamental (Agranoff, 2001). La experiencia estadounidense en la creación de la Comisión de Asesoramiento sobre Relaciones Intergubernamentales (ACIR), en 1959, pone de manifiesto que las RIG dejaron de ser una *dimensión escondida* cuando pasaron a ser apoyadas en una estructura con capacidad operativa para lidiar con temas políticos, administrativos y financieros (Wright y Stenberg, 2007). Se puede recordar la experiencia brasileña más reciente del Comité de Articulación Federativa iniciado en 2003. Este proceso intentaba formalizar la cooperación federativa, buscando la construcción de agendas pactadas entre la Unión y los municipios. Éstos estaban representados por sus tres entidades asociativas (Asociación Brasileña de Municipios, Confederación Nacional de Municipios y Frente Nacional de Alcaldes). Este foro debería expresar una agenda federativa compartida que fuera más allá de una mera renegociación constitucional sobre el reparto de competencias y recursos entre los entes federativos.

### **Los caminos de la cooperación intergubernamental y de las salvaguardas federativas**

La discusión anterior indica que la senda del federalismo cooperativo y de RIG más horizontales busca contraponerse a las situaciones de ayuda federal para gobiernos locales, donde acciones similares concurren entre sí con objetivos autónomos que pueden fragmentar la autoridad sobre las políticas. Esta dispersión de autoridad dificulta que se obtenga información

sobre lo que otras esferas de gobierno están realizando, pues quedan perjudicados los mecanismos institucionales de intercambio intergubernamental. Se crean *limitaciones para la realización de los objetivos de los participantes*, aunque la mayor flexibilidad individual para negociar da la impresión de obtener ganancias mayores (Pressman, 1975).

Por regla general, este proceso refuerza asimetrías federativas, pues gobiernos locales con más capacidad institucional y financiera tienden a ser los más beneficiados en la falta de coordinación federal. Esta dinámica genera pérdida de equilibrio federativo al reducir la cooperación entre los entes (Grin, 2014, Grin y Abrucio, 2017b, Grin y Abrucio, 2019). El resultado son relaciones federativas que no rompen con su dinámica vertical y de centralización burocrática en la formulación e implementación de programas nacionales, además no generan mecanismos estables y continuos de colaboración intergubernamental (Abrucio, 2005). En vez de más horizontalidad entre niveles de gobierno, la tónica de los vínculos se caracteriza por el predominio más asimétrico de las contrapartes nacionales *más fuertes*. Fragmentación y centralización se presentan, pues, como caras opuestas del *federalismo cooperativo* y de dinámicas intergubernamentales más horizontales. Las RIG generan, pues, balances de poder entre entes federativos que derivan de los recursos que manejan. En resumen, según Falleti (2010), hay tres condiciones:

*los recursos económicos mejoran la capacidad de los actores políticos para seguir los cursos de acción deseados, la autoridad legal establece el límite institucional que los recursos económicos pueden alcanzar, y las capacidades organizacionales facilitan la coordinación y el flujo de información en cada nivel de gobierno* (Falleti, 2010: 61).

Por otro lado, es necesario abandonar un *anticuado* foco sobre negociación y consenso en el interior de las RIG a favor de un énfasis en los vínculos de naturaleza administrativa que admita los costos de transacción insertados en tales arreglos. En cuanto a la realidad del federalismo americano, se destaca la propensión para negociar o buscar ajustes mutuos al interior de un contexto político que engloba el federalismo administrativo en la relación de los entes subnacionales con

el gobierno central (Agranoff y McGuire, 2004). El resultado ha sido RIG en que los administradores de programas se valen de la negociación, ajustes y consenso cuando se trata de la implementación de programas intergubernamentales. Es evidente que las tres condiciones indicadas arriba son esenciales, pues pueden indicar mayor o menor capacidad de negociación de los gobiernos subnacionales en la arena federativa y, sobre todo, su agenda innovadora. En estos términos, la dinámica de las RIG puede ir más allá de los temas de las acciones de apoyo en subsidios financieros o temas de la naturaleza fiscal involucrando la negociación entre el donante (gobierno nacional) y el destinatario (gobierno subnacional). Por eso, *el contexto gerencial proporciona un importante, aunque incompleto marco de la gestión intergubernamental contemporánea* (Wright, 1998: 121).

Por esta razón, las cuestiones más significativas que se tratan con cambios en las RIG deben centrarse en la frecuencia, los mecanismos, la dirección y los efectos de las modificaciones que se producen. Los principales componentes considerados relevantes son: a) ¿cuáles son los principales problemas dominando la agenda pública en el período?, b) ¿cuáles fueron las percepciones mantenidas por los principales participantes que parecían guiar su comportamiento?, c) ¿qué mecanismos y técnicas se utilizaron para implementar las RIG y sus objetivos? (Wright, 1974). Tales cuestiones son importantes, pues *la complejidad es inherente y persistente en las diversas características de las RIG*. Las realizaciones en la arena intergubernamental, por lo tanto, dependen de la administración exitosa de la complejidad. En efecto, una cuestión clave es identificar si existen normas más cooperativas o conflictivas, generalmente resultantes de la concentración de poder en los gobiernos centrales y sus burocracias especializadas, como ya se ha dicho.

Esta visión destaca que las RIG pueden generar más acción regulatoria y de control del nivel central que, a su vez, hacen el sistema más complejo para obtener colaboración entre niveles de gobierno. El camino metodológico para identificar ese crecimiento y cambio en la calidad de las RIG es buscar reconstruir relevantes temas de políticas y de gestión intergubernamental. Esta reconstrucción debe examinar cuatro áreas: a) la existencia

de negociación y ajuste en programas que requieren colaboración, b) cambios de la responsabilidad sobre los programas que viabilizan espacios descendientes de colaboración con gobiernos subnacionales, c) profundizar esa colaboración dentro de una sofisticación gerencial ampliada y los medios para administrar ese complejo sistema intergubernamental, y d) capacidad de aplicación (*enforcement*) del gobierno federal (Wright, 1974: 17). Cada una de estas áreas presenta oportunidades para la construcción mutua de las relaciones de gestión intergubernamental. Esto significa no sólo una definición de federalismo, sino su reformulación en acción al tratar de construir puentes políticos y administrativos entre los entes, buscando enfrentar la *atrofia intergubernamental* en lo referente a la relación colaborativa.

La gestión de ese sistema, que se llamó *matriz intergubernamental* (Elazar, 1987), podría ser amenazada por dos fuerzas: 1) las jerarquías administrativas que se desarrollan con la complejidad de las sociedades, sea en el mundo privado o en las diversas ramas de gobierno. Por lo tanto, las democracias federales deben resistir la tendencia de las burocracias para crecer más que la generación de sus recursos, al crear percepciones de nuevos problemas o llamar la atención sobre problemas hasta ahora ignorados que generan rivalidades con los cuerpos elegidos (Agranoff, 2001: 38) y 2) la administración centralizada en el gobierno federal y sus estructuras de supervisión, regulación y jerarquía burocrática que ayuda a consolidar poderes del nivel central para ampliar su capacidad decisoria. Por detrás de esta tendencia existen algunas premisas para analizar el péndulo de la centralización y descentralización y sus efectos en las RIG: a) ascendencia de una visión de un federalismo centrado en la nación a la Hamilton, lo que justifica la *invasión* administrativa de las jerarquías y burocracias del gobierno federal en los demás niveles; b) la idea de un *federalismo nacional* basada en la premisa de que ciertas acciones sólo pueden ser puestas en práctica a través de un amplio arco de actividades de alcance nacional, y c) el liderazgo ejecutivo debe responder por la iniciativa política y sobre políticas, lo que demanda supervisión y control y requiere fortalecer funciones gerenciales a costa de la independencia funcional y jurisdiccional de los gobiernos subnacionales o, incluso, de la interdependencia entre los entes federados (Agranoff, 2001, p. 39)

Es en esta dirección que la administración pública debe ampliar su comprensión del grado para el cual el ajuste mutuo entre niveles de gobierno puede contribuir al desempeño de programas. Sobre todo, si este proceso involucra la descentralización de políticas que requieren la colaboración técnica, financiera y administrativa entre los entes federados. Tales demandas no eliminan la negociación y el consenso, pues al estrechar los vínculos previendo ampliar el desempeño de políticas públicas descentralizadas, aún más se hace necesaria la creación y legitimación de arenas de *conflicto negociado*. Por lo tanto, la existencia o no de procesos formales o informales, institucionalizados o no, para tratar las RIG y la gestión intergubernamental puede influir en la descentralización de políticas. Los pilares de la negociación y de la interacción vertical se basan en cuatro precondiciones de negociación administrativa con finalidades cooperativas: a) la importancia del territorio o localidad, b) la tradición de una burocracia nacional limitada, c) prácticas a largo plazo de acciones simultáneas entre niveles de gobierno, y d) el efecto derivado de acciones administrativas recíprocas e interactivas (Agranoff y McGuire, 2004).

Al detallar un poco este enfoque, una cuestión relevante para analizar la descentralización política y de políticas es la compatibilidad entre la discrecionalidad local y la supervisión o control central. Si la descentralización es una forma de revisar la organización política y administrativa de los estados federales, ciertamente es necesario definir mecanismos de acomodación mutua entre los niveles de gobierno. Por esto, el diseño e implementación de mecanismos de RIG se presentan como un *cemento* importante para poner en práctica el proceso de descentralización. En el caso latinoamericano ésta es una cuestión aún más relevante, pues históricamente la centralización decisoria en términos políticos y administrativos relegó a un papel secundario la construcción de procesos más sistemáticos de acción cooperativas entre los niveles de gobierno.

En efecto, tales instrumentos pasaron a ser priorizados en el seno de la descentralización, para lo cual previas condiciones políticas y administrativas entre los entes federados y, sobre todo, a nivel local eran frágiles. Por tal razón, tal vez el equilibrio entre control y supervisión o péndulo entre centralización y

descentralización sea una cuestión aún presente en la agenda de los países latinoamericanos federalistas. A esto se suman las conocidas carencias organizativas, financieras y técnicas de capacidad estatal de los gobiernos locales en los países de la región, que también se convierten en ingredientes relevantes de ese debate sobre las RIG y gestión intergubernamental (Grin, 2014; Hernández, 2013).

Por lo tanto, un tema central en el debate sobre la implementación de mecanismos de RIG dentro de procesos de descentralización es identificar las condiciones en que se establecen formas de negociación de *mano doble*. No sólo tal modelo difiere del control jerárquico, sino que también demanda una cierta igualdad de capacidades y condiciones entre los entes federados para negociar de forma más equitativa. La descentralización política y de políticas puede ser un medio de inducir tales arreglos federativos, pues la implementación de programas requiere la construcción de vínculos de interdependencia entre los niveles de gobierno. La *complejidad de la acción conjunta* es una parte inevitable de ese proceso que demanda negociación y ajustes continuos, lo que refuerza el papel político y administrativo de los arreglos de RIG en la descentralización. En ese sentido, según Agranoff (2007), existen 27 instrumentos para viabilizar las relaciones intergubernamentales:

*a) Dispositivos económicos: subsidios o subvenciones, auditorías fiscales, políticas de tributos, financiamientos intergubernamentales, división de proyectos y reparto de inversiones, comisiones de equalización sobre temas fiscales;*

*b) Enfoque legal: regulación intergubernamental (como reglas de programas y decretos), acuerdos de cooperación en políticas públicas; acuerdos intergubernamentales de ayuda mutua o sobre servicios públicos; acciones con interdependencia legal (como políticas sociales, regulación del mercado de trabajo) y leyes orgánicas sobre estructuras de gobierno, impuestos locales y servicio público.*

*c) Prácticas administrativas: reglamentos y estándares de programas; contratos para servicios / acuerdos entre gobiernos, intercambio de personal; auditoría de programas;*

*autoridades especiales o de gobiernos metropolitanos o regionales y programas con desempeño negociado.*

*d) Cuerpos políticos o gubernamentales: redes y consejos intergubernamentales o intersectoriales, conferencias entre líderes de gobiernos subnacionales, conferencias sectoriales de políticas públicas, consejos de gobiernos regionales, segundas cámaras parlamentarias, asociaciones intergubernamentales (municipios, regiones, etc.), representación y lobby intergubernamental, funcionarios electos para contactos oficiales y canales de partidos políticos (Agranoff, 2007: 262).*

Cada uno de esos instrumentos es una oportunidad para desarrollar temas administrativos y políticos que pueden ampliar o no las arenas de arreglos descentralizados, pues las 27 alternativas apuntan a generar instrumentos de RIG más estrechos entre los entes federados. Al mismo tiempo, esos son instrumentos que buscan alejarse de modelos más jerárquicos de vínculos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Sin embargo, es importante que algunas condiciones institucionales existan para que esos vínculos sean más productivos (Agranoff, 2007). Por ejemplo, la ausencia de un personal profesional en ciudades de menor tamaño puede dificultar la construcción de acuerdos dentro de las RIG, además de reducir el alcance de esos instrumentos en los procesos de descentralización de políticas.

En efecto, en el federalismo, dada la existencia de niveles de gobierno autónomos para generar e implementar políticas públicas, la coordinación intergubernamental es una de las cuestiones más desafiantes para esa forma de organización territorial del Estado (Grin y Abrucio, 2019). La constitución de arenas de pactación federativa ha sido una de las formas más recurrentes para buscar alineación entre diferentes esferas de gobierno cuando la coordinación y la cooperación se vuelven importantes para el diseño e implantación de políticas públicas. En esta línea, Bolleyer (2009; 2006) argumenta que analizar foros intergubernamentales es importante, pues su concepción y formato afectan los resultados de las políticas derivadas de negociaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Si los gobiernos están comprometidos con la coordinación, las arenas

establecidas a tal fin se organizan de una manera a minimizar y/o impedir acciones unilaterales, lo que refuerza su papel como salvaguarda federal (Schnabel, 2015; Nugent, 2009).

Se busca investigar el efecto interviniente de los foros intergubernamentales sobre el vínculo entre interdependencia y unilateralismo dentro de la cooperación federativa (acuerdos y gestión de la interdependencia entre diferentes niveles de gobierno). El modelo analítico propuesto por Schnabel (2016) se compone de tres pasos. El punto de partida analítico (o fuente de cambio) emerge de problemas de políticas públicas que tendrían efectos deletéreos si se abordan de forma unilateral, dada la superposición de acciones en un contexto de responsabilidades intergubernamentales compartidas. El segundo paso identifica mecanismos de cambio (soluciones conjuntas son concebidas y desarrolladas): el modo institucional capta los *outputs*, el contenido de las soluciones conjuntas y el proceso institucional describe cómo se implementan las alternativas elaboradas. El tercer elemento son los resultados del cambio (¿sería posible impedir o eliminar acciones unilaterales de forma exitosa?).

Los cuerpos intergubernamentales son salvaguardas federativas contra acciones unilaterales que generan efectos negativos sobre otros niveles de gobierno. Ésta puede ser una consecuencia de las reglas de la coordinación federativa cuando concentra muchos recursos políticos a nivel central. También cuando existe una débil institucionalización de las arenas (por ejemplo, sólo ocurren encuentros *ad hoc* que reducen su capacidad de actuar de forma colaborativa y para hacer cumplir sus decisiones). La dominación federal puede influir negativamente en la coordinación vertical, pues ésta depende de la disposición los actores políticos, por lo que debe considerarse en el análisis del compromiso con la cooperación intergubernamental (Schnabel, 2015; Nugent, 2009).

La efectividad de las salvaguardias federativas depende de la extensión a la que los gobiernos se comprometen con la coordinación intergubernamental. Alto compromiso está asociado con altos costos de salida, lo que limita la libertad de acción y comportamiento oportunista. En este sentido, las dimensiones de análisis –institucionalización, vinculación y agenda– deben ser evaluadas, según Bolleyer (2009; 2006),

considerando la institucionalización e integración de las arenas de coordinación.

En cuanto a la institucionalización, se dispusieron de indicadores como regularidad de reuniones, existencia de una secretaria, definición formal de funciones, diferenciación interna de funciones, status y precisión de los acuerdos. Schnabel (2015) agrega que, para evaluar la capacidad institucional de estos foros, se deben evaluar las provisiones relativas a su presidente, la existencia de un comité ejecutivo, asociación en comités y grupos de trabajo y documentos que comprueben los indicadores propuestos por Bolleyer (2009). Cuanto más institucionalizadas están las salvaguardas federativas, menor es la posibilidad de que exista un federalismo oportunista, especialmente con decisiones unilaterales de la esfera central.

En términos de Peters (2004), la coordinación debe ser considerada en cuatro grados, cada uno de ellos con niveles crecientes de integración de políticas. El primero, coordinación negativa, involucra acciones unilaterales y no genera instrumentos de integración en el diseño de políticas. Un segundo nivel puede ser llamado de coordinación positiva e involucra la búsqueda de formas de trabajo conjunto por medio de acuerdos de cooperación, aunque asuma que los entes gubernamentales permanezcan ampliamente autónomos y busquen sus objetivos propios. El indicador más relevante se refiere, en la *base*, para coordinar la prestación de servicios y programas públicos. El tercer nivel –integración de políticas– involucra, además de la coordinación para entregar servicios, la definición conjunta de objetivos, lo que requiere definir de qué forma la autoridad decisoria que involucra a más de un gobierno será organizada. La etapa final, es el desarrollo de estrategias que acortan las fronteras gubernamentales para generar acuerdos de integración política, se apoya en el *diseño colectivo de políticas* y en la búsqueda de soluciones más amplias para problemas públicos.

En esa dirección, hay ejemplos de foros federativos que varían en torno a la dimensión de su institucionalización y poder de aplicación, con el fin de garantizar salvaguardias federativas. El caso alemán ilustra un modelo que pretende preservar las

prerrogativas de los entes subnacionales, al punto de ser llamado un *federalismo unitario*, ya que los estados tienen poder de veto y las decisiones que afectan a éstos necesitan ser aprobadas de forma consensuada en la arena federativa.

En Alemania, las relaciones territoriales tienen soporte constitucional, como es el caso del Consejo Federal (Bundesrat) formado por representantes de los Lander (estados). Esta instancia tiene poder de decisión vinculante sobre temas que involucran a la Federación y a los gobiernos subnacionales. El Bundesrat es casi una segunda casa legislativa, ya que se trata de una asamblea de miembros de las oficinas de los Lander, pues el parlamentarismo es el sistema de gobierno y las unidades subnacionales eligen sus premiers. El Bundesrat tiene poder de veto en las leyes aprobadas por el *Bundestag* (parlamento) de dos formas: por mayoría en la legislación general (veto suspensivo) y por ausencia de consenso entre sus miembros en la legislación que trata de los temas de interés de los Lander (Wehllig, 1989).

El Bundesrat es una arena que toma decisiones de forma consensuada (Wehllig, 1989). Su base constitucional le confiere poder intragubernacional y capacidad de aplicación sobre las agencias centrales que formulan políticas públicas para los entes subnacionales. El Bundesrat asegura que los intereses de los Lander sean abordados en el proceso de toma de decisiones a nivel federal, lo que no sólo reduce la dominación de la esfera central (Schnabel, 2015), sino que amplía sus recursos políticos e institucionales para implementar decisiones ante las burocracias subnacionales.

En Australia, las arenas de cooperación territorial datan de la década de 1920, aunque en la etapa más reciente destacan dos iniciativas: el Consejo de Gobiernos Australianos (COAG), creado en 1992, y la Comisión de Premiers de Estados (SPC), instalada en 2006. Según Painter (1998), ambos son foros de adhesión subnacional voluntaria en los que el conflicto y la cooperación son características de su funcionamiento:

*El proceso cooperativo necesita dirección y coordinación. Puede ser moldeado por un conjunto de arreglos institucionales tales como encuentros regulares y los “canales*

*proprios” de consulta y aclaración que son un conjunto de hábitos y normas, pero también es un proceso de organización por las personas interesadas en alcanzar resultados particulares. Moverse de un proceso desmembrado a otro que coordine la producción de políticas en cualquier área requiere algunos procesos de construcción de compromisos por las personas interesadas (Painter, 1998: 63).*

Para Painter (1998), ese sería un medio político e institucional para *rodear* a las agencias centrales y a los ministros, de modo que esas instituciones invierten recursos políticos y organizacionales para fortalecer esas arenas federativas. Este es un tema de gestión transversal difícil de implementar si ese foro no tiene autoridad decisoria, aunque no constitucional como en el caso alemán, pero la inducción y el convencimiento también son esenciales. Esta experiencia muestra que las agencias centrales se involucraron para crear esos *cuerpos intergubernamentales con mandatos nacionales*. El COAG es el ápice de un foro intergubernamental formado por el Primer Ministro, premiers estatales, Ministro Jefe de los Territorios y el Presidente de la Asociación Australiana de Gobiernos locales. Sus decisiones se adoptan por unanimidad para ampliar la posibilidad de adhesión. Su estructura de apoyo técnico está formada por grupos de trabajo y comisiones permanentes para preparar agendas, proponer políticas y alinear acuerdos.

En ambos casos, el éxito se asocia a la existencia de recursos de poder y capacidad de aplicación sobre sus decisiones. El mecanismo explicativo de la suficiencia causal es que, donde son exitosas, esas arenas poseen poder intragubernamental para implantar acciones que generan impactos intergubernamentales y en las relaciones federativas. Es suficiente observar estos casos para saber que, en la inexistencia de esos recursos de poder, instancias de cooperación territorial son poco capaces para concebir e implantar políticas públicas. Sin embargo, sobre un *continuum* de ausencia total de poder para incidir sobre el juego federativo y mayor capacidad de aplicación, el caso alemán posee un arreglo con más recursos políticos y constitucionales para preservar las salvaguardas de los Lander.

Vale resaltar que la falta de capacidad técnica reduce las posibilidades objetivas de negociación y puede implicar en acciones defensivas de los entes subnacionales, lo que puede afectar la asunción de responsabilidades descentralizadas y de los resultados buscados con la cooperación federativa. De la misma forma, puede haber más dificultad en el intercambio entre gestores públicos de los diferentes niveles de gobierno e incertidumbre en los papeles y responsabilidades, lo que influye en la agenda de negociación y cooperación. De esta forma es una cuestión empírica, pero de todos modos, dentro de procesos descentralizadores, ese juego de la implementación entre entes federativos y sus intereses es una variable clave que las RIG deben descifrar. Independientemente de la perspectiva analizada, la literatura se muestra convergente sobre la necesidad de tener/desarrollar capacidades locales apropiadas para que la implementación del proceso de descentralización sea exitosa (Ahmad *et al*, 2005; Grin y Abrucio, 2018).

Sin embargo, los programas intergubernamentales establecen el contexto dentro del cual las redes horizontales de gestión son requeridas, sobre todo buscando equilibrar necesidades técnicas con demandas políticas (Agranoff, 2001). Por ello, se puede inferir que con la descentralización política y de políticas, mayores son las exigencias para implantar instrumentos de ajuste entre los niveles de gobierno. Por definición, sería una incongruencia buscar la descentralización de políticas sin ampliar los mecanismos de cooperación vertical y horizontal para obtener mayor efectividad de los programas y acciones en vista de ser implementados.

En la siguiente sección se presentan las bases para organizar la cooperación federativa y, sobre todo, su alineamiento con procesos de descentralización o devolución de políticas de la esfera central. En esta parte se discute la literatura que comenzó a evaluar los límites de ambos procesos. El foco de esta revisión teórica reside en los modelos de recentralización que varias federaciones, así como países unitarios, vienen experimentando, con énfasis para los últimos 20 años.

## **La senda recentralizadora en las federaciones americanas<sup>3</sup>**

Nuestra perspectiva es que, más allá de los matices nacionales, presenciamos la emergencia de un proceso caracterizado por la reversión de la descentralización fiscal y administrativa, con su consecuente impacto sobre la política.

Parte de esta recentralización se justifica en el alivio a las gestiones subnacionales y municipales más débiles, indicando que busca quitárseles lastre para su mejor desempeño. Este argumento resulta tan engañoso como la búsqueda de la equidad territorial y de una protección uniforme de derechos resultante de que el Estado central retome competencias, como si la mera acción centralizada las garantizara. En resumen, dos son las posiciones básicas que sostienen este proceso: por un lado, una posición ideológica, que responde a una obsesión por la recentralización del Estado; por otra, una posición ideológica que hace hincapié en el costo fiscal de la descentralización basada en el sostenimiento del sistema municipal. Tal como la descentralización de las décadas de los ochenta y noventa fue favorecida por sectores progresistas y neoliberales, hoy la recentralización es propulsada por ambos.

En este marco, algunos proponen la recuperación de competencias traspasadas en un marco de abandono de la utopía descentralizadora por los organismos internacionales, los partidos políticos y las propias organizaciones municipales. Estas últimas atraviesan una crisis caracterizada por el bajo nivel de participación de los alcaldes, conflictos con los gobiernos nacionales –cuando no han sido cooptadas por ellos– y hasta su división por razones coyunturales, definiendo un municipalismo inerte que se consume en gestos estériles.

Así, la emergencia de un ciclo centralizador en América Latina, que revierte el empoderamiento municipal de las últimas tres décadas, iniciado a comienzos del siglo, parece transformarse en una tendencia que sobrepasa las diferencias ideológicas. Quizás se manifiesta más radicalmente en algunos países gobernados por el socialismo del siglo XXI, dado que en ellos

3 Esta sección está basada en Cravacuore (2017).

la recentralización busca la subordinación de los poderes territoriales locales dentro de lógicas jerárquicas y acotar la expresión de la oposición democrática. En otros gobiernos, si bien plenamente respetuosos de la voluntad popular, la recentralización viene justificada en la ineficiencia de los gobiernos locales, en la corrupción –como si tal fenómeno fuera patrimonio de este nivel de gobierno– y, como un argumento más elaborado, la búsqueda de equidad territorial y una protección uniforme de derechos.

Desde nuestra perspectiva, algunas de las razones explicativas de la recentralización municipal son: a) la disponibilidad por los Estados nacionales de más recursos fiscales originados en el incremento de los precios internacionales de los productos básicos, que les permitió hacer fuertes intervenciones territoriales, aún con la oposición de los poderes locales; b) la expansión del personalismo nacida en la crisis de los partidos políticos, inclusive en las democracias más maduras; c) la búsqueda de recuperación del poder por los legisladores, tradicionales mediadores de los intereses territoriales ante el poder nacional y que fueron opacados por la creciente autonomía política de los alcaldes; d) la voluntad de la burocracia central de recuperar su poder, dado que la descentralización había impugnado concretamente su papel en las decisiones territoriales; y por último e) el interés de las grandes empresas, tanto las proveedoras de servicios públicos como las productoras de bienes globales, de evitar desgastantes negociaciones con múltiples actores territoriales (Cravacuore, 2015).

Las políticas recentralizadoras<sup>4</sup> son expresión de la intención de recuperar poder transferido por medio de arreglos de descentralización, el que implica una reducción del nivel de autonomía subnacional en términos fiscales, administrativos o políticos. Es una reversión de una previa devolución de poder a autoridades subnacionales electas y una modificación en el balance de poder en favor del centro en un escenario de posdescentralización. Todavía, acorde Dickovick e Eaton (2013), es necesario establecer una diferencia entre dos modos de recentralización que afectan la autonomía subnacional, pero

4 Este párrafo y los dos siguientes resumen el trabajo de Olmeda y Armesto (2017: 112-115).

lo hacen de distintas maneras. La primera, la *recentralización explícita*, basada en cambios normativos e institucionales en la forma en la que se regulan las interacciones intergubernamentales en detrimento de los gobiernos subnacionales. La segunda la *recentralización sutil* y menos conflictiva que adopta políticas que no suponen cambios sustantivos, pero buscar reforzar la posición del centro en las relaciones de poder. La autonomía subnacional no es restringida en términos legales, pero sí en su ejercicio.

Políticas recentralizadoras suelen afectar los tres aspectos que moldean la relación entre los diferentes niveles de gobierno: administrativo, fiscal y político. En el plano fiscal, las autoridades nacionales buscan recuperar el control de recursos en términos de gastos y de recaudación. La recentralización fiscal redefine cómo los recursos son distribuidos entre el centro y las unidades subnacionales. Esto se puede lograr bien reconquistando poder sobre fondos previamente descentralizados a los gobiernos subnacionales, o bien creando nuevas fuentes de recaudación no compartidas con otros niveles de gobierno. En cuanto a la primera, se traduce en cambios en el sistema de transferencias con el objetivo de ampliar el monto de recursos bajo control exclusivo del centro o recentralización de gastos o impuestos previamente transferidos a las entidades subnacionales. La segunda vía es la que crea nuevos impuestos cuya recaudación es exclusivamente administrada por las autoridades nacionales o el aumento en la discreción del gobierno nacional acerca de cómo se gastan las transferencias.

En el plano administrativo, busca volver a concentrar potestades sobre la hechura de políticas públicas y a ejercer influencia en la provisión de servicios y en el diseño e implementación de programas de gobierno en el plano subnacional. Puede materializarse en la creación de programas nacionales con impacto sobre la provisión de servicios territoriales, el establecimiento de regulaciones sobre políticas públicas. En términos políticos, las autoridades nacionales pueden constreñir el espacio de maniobra y autonomía de los gobernadores y/o alcaldes que han llegado al poder como resultado de las elecciones.

Como todo proceso emergente, aún no se manifiesta en plenitud. Por ello, sólo presentaremos con carácter demostrativo algunos casos nacionales. En la República Argentina, el gobierno iniciado

en 2003 privilegió la relación con las municipalidades en términos de la cooptación de los alcaldes, primero de las comunas más pobladas y luego de otras de menor población, transfiriendo discrecionalmente fondos para la ejecución de obras públicas. Simultáneamente, las políticas sociales nacionales, que otrora fueron ejecutadas en el nivel municipal, fueron concentradas en organismos estatales como la Administración Nacional de la Seguridad Social o en organizaciones sociales vinculadas con el oficialismo. Prácticas equivalentes se reproducen en el ámbito provincial: tres no reconocen la autonomía municipal, lo que vulnera el propio mandato constitucional; algunas practican retenciones a gobiernos locales para el sostenimiento de servicios propios; mientras que otras ejecutan una recentralización disimulada en acuerdos interjurisdiccionales. En términos de descentralización política, se respetan enteramente los resultados de las elecciones locales, pero el uso ilimitado del aparato estatal en favor de los candidatos oficialistas conspira contra la construcción de una adecuada gobernanza. El nuevo gobierno nacional electo en 2015 aún no ha mostrado cambios sustanciales en la política municipal, más allá de una disminución de la discrecionalidad política.

En los Estados Unidos Mexicanos, el fenómeno fue denunciado por sectores políticos y académicos. El sistema municipal mexicano, a semejanza del argentino, se rige por normas de nivel intermedio –los estados– lo que explica la diversidad de situaciones: entre las centralizaciones recientes, en Chihuahua se legisló sobre la necesidad del acuerdo estatal para el nombramiento de los jefes policiales municipales; en Tlaxcala, el gobernador puede elegir a los miembros de los registros civiles y se les ha quitado a las municipalidades el cobro de sus tasas; y en Zacatecas, el Estado ha impulsado un sistema electrónico de emisión de actas de nacimiento, paralelo al existente. En el gobierno de Enrique Peña Nieto se aprobaron seis reformas estructurales que incluyeron la centralización de competencias de los estados en materia electoral, educativa, sanitaria y financiera. Esta última limitó la colocación de deuda municipal y transfirió la recaudación del impuesto predial a los Estados, lo que afectó el espíritu del artículo 115 Constitucional que asignó esta responsabilidad a las municipalidades. El llamado *mando único* actúa en la realidad como una fuerte recentralización en materia de seguridad.

La centralización no supone volver a una situación preexistente hace tres décadas. Con los elementos analizados en este trabajo podemos conjeturar que afectará más *la dimensión administrativa*. Sin embargo, el recorte competencial y la creciente discrecionalidad en las transferencias presupuestarias tendrán su correlato en la descentralización política, pues limitan el papel de líderes locales de los alcaldes, transformándolos en meros administradores. La participación ciudadana, que pudiera erigirse en un contrapeso, es aún débil y choca contra estilos de gestión tradicionales, prácticas políticas históricas y conductas autoritarias. Tampoco se encuentra vocación de los alcaldes o de las propias organizaciones municipales de confrontar frente a las restricciones autonómicas. Una de ellas, y quizás de las más relevantes, es la reducción de las transferencias presupuestarias regulares hacia los gobiernos locales.

Como forma de servir de referente para los análisis de los procesos re-centralizadores, Olmeda y Armesto (2017: 115-116) identifican dos distintas líneas de interpretación: a) una de cuño económico, los presidentes tendrán incentivos para recentralizar cuando enfrenten contextos de escasez de recursos fiscales; y b) la otra causada por factores políticos: presidentes son adeptos a recentralizar cuando perciben que los partidos opositores son más fuertes en el plano subnacional y que resulta necesario ejercer medidas para combatir su crecimiento.

## Referencias consultadas

- Abrucio, Fernando Luiz (2005), “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula”, en *Revista de Sociologia e Política* 24, 41-67.
- Affonso, Rui de Britto Álvares (2000), “Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada”, en *Revista de Economia da Unicamp* 14, 127-152.
- Almeida, Maria Hermínia Tavares (2005), “Recentralizando a federação”, en *Revista Sociologia Política* 24, 29-40.
- Ahmad, Junaid; Devarajan, Shantayanan; Khemani, Stuti; Shah, Shekhar (2005), *Decentralization and service delivery*, Washington DC, The World Bank, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decentralizationcorecourse2006/CoreReadings/Ahmad.pdf> [23-10-2018].

- Agranoff, Robert (2007), "Intergovernmental policy management: cooperative practices in federal systems", en Pagano, Michael; Leonardi, Robert, *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*, New York, Palgrave, 248-284.
- Agranoff, Robert (2001). "Managing within the matrix: do collaborative intergovernmental relations exist?", en *Publius: The Journal of Federalism* 3 (2), 31-56.
- Agranoff, Robert; McGuire, Michael (2004), "Another look at bargaining and negotiating in intergovernmental management ", en *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (4), 495-512.
- Arretche, Marta Teresa Silva (1996), Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 31 (11), 141-166.
- Arretche, Marta Tereza da Silva (2002), Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais, en *Dados – Revista de Ciências Sociais* 45 (3), 431-458.
- Blanco, Ismael; Gomá, Ricardo (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel Social.
- Bolleyer, Nicolle; Thorlakson, Lori (2012), Beyond decentralization: the comparative study of interdependence in federal systems, en *Publius: The Journal of Federalism*, Special Issue Comparative Study of Interdependence in Federal Systems, 1-26.
- Bolleyer, Nicolle (2006). "Federal dynamics in Canada, the United States and Switzerland: how substates' internal organization affects intergovernmental relations, en *Publius: The Journal of Federalism* 36 (4), 471-502
- Bolleyer, Nicolle (2009), *Intergovernmental cooperation: rational choices in federal systems and beyond*. Oxford, Oxford University Press, EPCR.
- Boiser, Sérgio et all (1991). *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad*, Santiago de Chile, ILPES-CEPAL.
- Borja, Jordi (1984), "Descentralización: una cuestión de método", en *Revista Mexicana de Sociología* 46 (4), 5-33.
- Bowman, Ann O'M; Kearney, Richard C. (1988), "Dimensions of state government capability", en *The western political quarterly* 41 (2), 341-362.
- Brugué, J.; Gallego, R. (2007) "¿Una administración pública democrática?", en J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.

- Cabrero, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE.
- Campbell, Tim E. J. (2003), *The quiet revolution: decentralization and the rise of political participation in Latin American cities*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Carrera, Ady Patricia; Navarro, Geraldo (2012), *Diagnóstico institucional de la gestión hacendaria de los municipios del Estado de México*, México, Instituto Hacendario del Estado de México.
- Carrera, Ady Patricia (2013), “Descentralización y gobiernos locales: 30 años de la experiencia en Latinoamérica”, en *Carta Económica Regional* 25 (111-112), 112-133.
- Chattopadhyay, Soumyadip (2013), “Decentralized provision of public services in developing countries: a review of theoretical discourses and empirical evidence”, en *Social Change* 43 (3), 421-441.
- Cravacuore, Daniel (2015), “Looking forward. Decentralization and recentralization in Latin America”, en *Hemisphere* 24, 44-48.
- Cravacuore, Daniel (2017), “La recentralización municipal en América Latina”, en Ziccardi, Alicia; Cravacuore, Daniel, *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional Autónoma de México, 31-45.
- Dahl, R. A. (1994), “A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation”, en *Political Science Quarterly* 109, 23-34.
- Del Campo, Esther (2006), *Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos. El caso de Bolivia, Ecuador y Perú en los años noventa*, Barcelona, Documentos CIDOB.
- Elazar, Daniel (1987), *Exploring federalismo*, Tuscalloosa, University of Alabama Presss.
- Falleti, Tulia (2006), “Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada”, en *Sociologias* 16 (8), 46-85.
- Falleti, Tulia (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: University Press 2010.
- Finot, Ivan (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, CEPAL.

- Gage, Robert W. (1984), Federal Regional Councils: networking organizations for policy management in the intergovernmental, en *Public Administration Review* 44 (2), 134-145.
- García-Guadilla, Maria Pilar; Pérez, Carlos (2002), Decentralization and clientelism: new relationships and old practices, en *Latin Americans Perspectives* 29 (5), 90-109.
- Geddes, Barbara (1990). "Building state autonomy in Brazil: 1930-1964", en *Comparative Politics* 22 (2), 217-235.
- Gomá, R.; Font, J. (2007), "La democracia local: un mapa de experiencias participativas", en J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Gremaud, Amaury Patrick (2001), "Descentralização na América Latina: benefícios, armadilhas e requisitos", en *Caderno de Finanças Públicas* 1 (2), 129-145.
- Grindle, Merille S. (2006), "Modernising Town Hall: capacity building with a political twist", en *Public Administration Development* 26 (1), 55-69.
- Grindle, Merilee S. (2007), *Going local. decentralization, democratization and the promise of good governance*, Princeton, Princeton University Press.
- Grin, Eduardo José (2014), "Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios", en *Revista de Administração Pública* 48 (2), 459-480.
- Grin, Eduardo José, Bonivento, José; Abrucio, Fernando Luiz (2017), *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización em las metrópoles de América Latina*, Santiago de Chile, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Instituto Chileno de Estudios Municipales.
- Grin, Eduardo José; Abrucio, Fernando Luiz (2019), "The co-evolutionary policy style of Brazil: structure and functioning", en Howlett, Michael; Tosun, Jale, *Policy styles and policy-making: exploring the linkages*, New York, Routledge, 115-136.
- Grin, Eduardo José; Abrucio, Fernando (2018). "O comitê de articulação federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 33 (97), 1-22, <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v33n97/0102-6909-rbcsoc-33-97-e339703.pdf> [15-06-2018].
- Grin, Eduardo José; Abrucio, Fernando L. (2017a). "La cooperación intermunicipal em Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria de

- la creación de la Ley de los Consorcios Públicos”, en *Revista Políticas Públicas*, 10(2), 1-27.
- Grin, Eduardo José; Abrucio, Fernando L. (2017b), “When feds and locals do not speak the same language: an analysis of dissonances in federative cooperation”, en *Cadernos EBAPE* 14 (3), 694-719.
- Haggard, Stephan (1998). “La reforma del Estado en América Latina”, en *Reforma y Democracia* 11, 1-28.
- Kjaer, M.; Hansen, O.; Thomsen, J. P. F. (2002), *Conceptualizing state capacity. DEMSTAR research report 6*, <http://www.demstar.dk/papers>, [16-06-2011].
- King, Desmond; Lieberman, Robert C. (2009), “Ironies of state building: a comparative perspective on the American State”, en *World Politics* 61 (3), 547-88.
- Krane, Dale; Wright, Deil S. (1998), “Intergovernmental relations”, en Shafritz, Jay, *Defining public administration: selections from the international encyclopedia of public policy and administration*, Colorado UK, Westview Press, 84-101.
- Krane, Dale; Leach, R. H. (2007), “Federalism and intergovernmental relations: theories, ideas, and concepts”, en Rabin, Jack; Bartley, W.; Miller, Gerald J., *Handbook of Public Administration*, London, New York, CRC Press, 481-500.
- Kugelmas, Eduardo; Sola, Lourdes (1999). “Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90”, en *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP* 11 (2), 63-83.
- Lowi, Theodore J. (1964), “American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory”, en *World Politics*, 16 (4), 677-715.
- Melo, Marcus André (1996), “Crise federativa, guerra fiscal e hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização?”, en *São Paulo em Perspectiva* 10 (3), 11-20.
- Migdal, Joel S. (1988), *Strong societies and weak states. state-society relations and state capabilities in the third world*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Nuget, John D. (2009), *Safeguard federals: how states protect their interests in national policymaking*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, Norman.
- O'Donnell, Guillermo (2011), *Democracia, agência e estado*, São Paulo, Paz e Terra.
- O'Donnell, Guillermo (1998). “Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina”, en *Novos Estudos Cebrap* 51, 37-61.

- Olmeda, Juan C.; Armesto, Alejandra (2017); “La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México”, en *Foro Internacional* 227 (LVII), 09-148.
- Painter, Martin (1996), “The Council of Australian Governments and intergovernmental relations: a case of cooperative federalism”, en *Publius, The Journal of Federalism* 26 (2), 101-120.
- Painter, Martin (1998), *Collaborative federalism: economic reform in Australia in the 1990s*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1993), “When the effect becomes cause: policy feedback and political change”, en *World Politics* 45 (4), 595-628.
- Pierson, Paul (1995), “Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policies”, en *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 8 (4), 449-78.
- Pierson, Paul (2004), *Politics in times: history, institutions, and social analysis*, New Haven CT, Yale University Press.
- Presmann, Jeffrey L. (1975), *Federal programs and city politics: the dynamics of the aid process in Oakland*, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press.
- Prud’Homme, Remy (1995), “The dangers of decentralization”, en *World Bank Research Observer* 10 (2), 2011-220.
- Rodden, Jonhatan (2005), “Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas”, en *Revista de Sociologia e Política* 24, 9-27.
- Scott, Zoe (2009), *Decentralisation, local development and social cohesion: an analytical review*, Birmingham UK, GSDRC, <http://gsdrc.org/docs/open/po60.pdf> [17-10-2018].
- Schnabel, Johanna (2015), *The intergovernmental safeguard’s capacity to prevent opportunism: evidence from eight federation*, Montreal, ECPR General Conference, University of Montreal.
- Skocpol, Theda (2002). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer and Theda Skocpol (eds.). *Bringing the state back in* Evans, Cambridge: Cambridge University Press, pp.3-37.
- Souza, Celina (2002), “Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização”, en *Ciência & Saúde Coletiva* 7 (3), 431-442.
- Souza, Celina (2008), “Federalismo: teorias e conceitos revisitados”, en *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* 65 (1), 28-47.

- Souza, Celina; Blumm, Márcia (1999), *Autonomia política local em contextos de desigualdades intra e inter-regionais*, São Paulo, XXXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.
- Stenberg, Carl (2008), Block grants and devolution: a future tool?, en: Conlan, Timothy J.; Posner, Paul L., *Intergovernmental management for the twenty-first century*, Washington DC, Brookings Institution Press, 263-285.
- Stepan, Alfred (1999), “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do demos”, en *Dados – Revista de Ciências Sociais* 42 (2), 197-252.
- Subirats, J. (2007), “Nuevos mecanismos de participación y democracia: promesas y amenazas”, en Font, J., *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Tulchin, J. S. (2012), “Decentralization and its discontents”, en *Latin American Research Review* 47 (2), 191-199.
- Whellig, Hans-Georg (1989), “The Bundesrat”, en *Publius: The Journal of the Federalism* 19 (4), 53-64.
- Wright, Deil S. (1974), “Intergovernmental relations: an analytical”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 416, 1-16.
- Wright, Deil S. (1988), *Understanding intergovernmental relations*, Belmont, CA, Wadsworth, CA.
- Wright, Deil S.; Stenberg, Carl. W. Federalism (2007), “Intergovernmental relations, and intergovernmental management: the origins, emergence, and maturity of three concepts across two centuries of organizing power by area and function”, en Rabin, Jack; Bartley, W.; Miller, Gerald J., *Handbook of public administration*, London, New York, CRC Press, 407-479.
- Wright, Deil. S.; Stenberg, Carl. W.; Cho, Chung-Lae (2009), “American federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management”, en *Public Administration Review*, Hoboken, 1-33.
- Wilson, Robert H.; Ward, Peter M.; Spink, Peter K., Rodríguez, Victória E. (2009), *Governance in the Americas: decentralization, democracy, and subnational government in Brazil, Mexico, and the USA*, University of Notre Dame Press, 248-280.
- Woodrow Wilson Center Report on the Americas (2004), en Tulchin, Joseph S.; Selee, Andrew, *Decentralization and democratic governance in Latin American*, Washington DC.

## **PRIMERA PARTE: DESCENTRALIZACIÓN**



## CAPÍTULO II EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

*Alejandro Liberman*

### Introducción

*Nosotros somos incapaces de federación y de unidad perfectas, porque somos pobres, incultos y pocos (...). Nuestro federalismo o sistema general de gobierno; será incompleto pero inevitable a la vez.*

Juan B. Alberdi

La descentralización es un término polisémico, multifacético, dinámico y usual en el cual subyacen, de aquél, distintos diseños y diferentes procesos que ocupan las arenas del derecho constitucional, las ciencias políticas y las disciplinas asociadas con la administración y las políticas públicas cuya especie primigenia y original se remonta a fines del siglo XVIII con la formación del federalismo norteamericano<sup>5,6y7</sup>.

- 5 Leiras (2010) incluye en la caracterización de la descentralización el componente multidimensional. Es decir, diferentes dimensiones que entre las más relevantes se incluyen: la administrativa, política y fiscal. Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina (enero), pp. 1-41. URL: [https://www.researchgate.net/publication/237490419\\_Los\\_procesos\\_de\\_descentralizacion\\_y\\_la\\_nacionalizacion\\_de\\_los\\_sistemas\\_de\\_partidos\\_en\\_America\\_Latina](https://www.researchgate.net/publication/237490419_Los_procesos_de_descentralizacion_y_la_nacionalizacion_de_los_sistemas_de_partidos_en_America_Latina). El Banco Mundial, además de la triada típica mencionada incluye la descentralización del mercado (*"Types of decentralization include political, administrative, fiscal, and market decentralization"*) Fuente. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.
- 6 En cuanto al despliegue semántico del vocablo, Pírez (2002:1) remarca que la descentralización no tiene una definición unívoca, en función de nombrar con ella procesos muy diferentes, y además de la innumerable cantidad de debates que no terminan de hallar una única definición.
- 7 En palabras de Muñoz (2009:65), el federalismo es la primera expresión descentralizadora que responde al reconocimiento de una diversidad de intereses en la comunidad y al deseo una relativa independencia local. Según la Enciclopedia Británica, *"Federalism, mode of political organization that unites separate states or other polities within an overarching political system in such a way as to allow each to maintain its own fundamental political integrity. Federal systems do this by*

Instalada la noción del federalismo, disputado internamente y finalmente adoptado consensualmente, décadas más tarde en Argentina, emergió de manera reaccionaria al centralismo y la concentración del poder de abolengo realista, el fenómeno complejo que ocupa el entramado de la distribución, reparto o cesión del poder y de funciones, ha cobrado impulso en los últimos 40 años cuando se pusieron en práctica los principales procesos de descentralización en la mayoría de los países de la región latinoamericana (Rosales, 2009: 1. Falleti, 2006: 317. Di Gropello *et al*, 1998: 9), constituyéndose en un reto de los Estados federales, para que los gobiernos centrales y nacionales pudieran resolver:

- a) La cuestión de la *governance* (Fernández, 2002: 64) a partir de la definición de los atributos de la descentralización política en materia de representatividad y formas de representación y participación ciudadana y, además, del reconocimiento de la capacidad de una comunidad territorial para tomar decisiones sobre asuntos regionales/locales (Díaz, 2016: 1) enlazado con los procesos de democratización (Bossuyt, 2013);
- b) Los asuntos medulares como la prestación de servicios con equidad, disponibilidad, acceso y calidad (Jaramillo, 2010), sobre todo en tres áreas específicas; dos de ellas se refieren a las políticas sociales: salud y educación (Di Gropello *et al*, 1998)<sup>8</sup> e infraestructuras (Finot, 2007: 175), instrumentadas en derredor de la llamada descentralización administrativa;

*requiring that basic policies be made and implemented through negotiation in some form, so that all the members can share in making and executing decisions. The political principles that animate federal systems emphasize the primacy of bargaining and negotiated coordination among several power centres; they stress the virtues of dispersed power centres as a means for safeguarding individual and local liberties". "The various political systems that call themselves federal differ in many ways. Certain characteristics and principles, however, are common to all truly federal systems".*  
Fuente. URL: <https://www.britannica.com/topic/federalism>.

- 8 En la región latinoamericana Finot (2001:12) rescata datos comparativos en salud y educación que exhiben la tendencia hacia la descentralización en la década de los '80. El hecho de que el Estado hubiera asumido un papel central en la provisión de educación fue sin duda determinante para que hacia 1970 la tasa neta de matrícula en educación primaria estuviera próxima al 71% y en 1985 se situara cerca del 81%, o que hacia 1970 el porcentaje de la población mayor a 24 años con alguna escolaridad llegara al 61% y alrededor de 1980 se situara en el 72,3%. Algo similar ocurrió con la provisión de servicios de salud a cargo del Estado, pero en este caso surgieron además sistemas paraestatales igualmente centralistas que después tendieron a ser integrados en "sistemas únicos" controlados exclusivamente por los gobiernos

- c) Desde un plano estrictamente transversal, más eficientemente, la prestación y provisión de servicios básicos y la aptitud de obtener y distribuir recursos de y entre los distintos niveles de gobierno, denominada descentralización fiscal<sup>9</sup>; y
- d) La descentralización política-institucional, es decir, cómo se organiza la distribución del poder de los diferentes jugadores y qué instituciones contienen a aquellos, en función de la ola reformadora del Estado. Tanto la distribución del poder como el diseño institucional, fundamentalmente, intentan ordenarse, atraídos por las trasferencias de poder político en función de las capacidades fiscales de las jurisdicciones subnacionales para atender sus responsabilidades primarias.

En el contexto argentino contemporáneo para que se legitimara, de suyo, la primera ola del proceso descentralizador de sustancia temática secuencial, hubo de ocurrir la última gran disrupción política-institucional a mediados de los años setentas; es decir, el pasaje de un gobierno de facto, en declive, a uno constitucional elegido democráticamente dentro del primer tercio de la década del 80, con una celeridad progresiva en la década posterior al consagrarse la reforma constitucional de 1994 y el decidido fortalecimiento del proceso integrador de la descentralización, especialmente a partir de la institucionalidad de la autonomía de los gobiernos subnacionales<sup>10</sup>.

Se corresponden con aquello, las llamadas reformas de primera y segunda generación (RPG y RSG). Las primeras tuvieron como objetivo central encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo. Menos Estado no significaba comprimir su estructura

nacionales. El gasto estatal en salud llegó a representar el 1,5% del PIB en 1970 y el 2,4% en 1982.

- 9 En especial, en Argentina, las políticas de descentralización fiscal se enfocaron a atender los servicios de educación y salud. Así lo manifiesta (Cetrángolo et al., 2002), al decir que, el proceso de descentralización fiscal ha dominado las reformas en las áreas educativa y sanitaria y tuvo como motivación excluyente la decisión del gobierno nacional de modificar en su favor las relaciones financieras con las provincias y municipios.
- 10 En Fernández (2011) se menciona el traspaso de funciones durante el proceso de descentralización del Estado de la década del '90, que fuera materializada jurídicamente a través de la Constitución Nacional de 1994, se ejecutó principalmente traspasando funciones de la nación a las provincias, quedando los municipios sujetos a la voluntad de éstos.

y dotación por un simple afán racionalizador, sino porque ese aparato desarrollaba funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser consideradas como ilegítimas (Oszlak, 1999: 85). En cambio, las segundas, corrieron de manera superpuesta, una década más tarde, y tuvieron un carácter institucional (Bresser, 1999: 24)<sup>11</sup>.

Para la Argentina, de manera equivalente, se produjo un movimiento histórico sincrónico en relación con lo que ha sucedido en los países federales de la región latinoamericana; es decir, operaron con mayor velocidad las RSG bajo el influjo de las reformas constitucionales que, dentro del sistema democrático, promovieron y profundizaron el diseño descentralizador territorial e institucional<sup>12</sup> y, consecuentemente, la transferencia de competencias de las autonomías subnacionales<sup>13</sup>.

- 11 La prensa retrató el origen de las reformas de segunda generación luego de una importante reunión del Fondo Monetario Internacional concretada en Montevideo en el mes de julio de 1997, que junto con el Banco Mundial ven en los sistemas judiciales de países del Tercer Mundo una de las áreas críticas entre las instituciones que deben aumentar su credibilidad (Diario Clarín, 12/8/1997). URL: [https://www.clarin.com/politica/reformas-segunda-generacion\\_0\\_r1W4UeZZRFx.html](https://www.clarin.com/politica/reformas-segunda-generacion_0_r1W4UeZZRFx.html).
- 12 En la descentralización territorial –también llamada descentralización “por región”– la organización administrativa tiene por función la gestión de los intereses colectivos de una determinada circunscripción territorial; el ámbito espacial en el cual realiza su función se transforma en un elemento intrínseco de ella. El ejemplo clásico que se ofrece son las comunas o municipios, que ejercen autoridad administrativa en su territorio y no para un determinado servicio público sino para variadas manifestaciones de la actividad administrativa. En la descentralización “institucional” –también llamada descentralización “técnica”– el ente descentralizado recibe sólo la gestión de un servicio público determinado (de allí su otra denominación de “descentralización por servicios”); puede haber una delimitación territorial para la realización del servicio (y desde luego, existe siempre, de hecho, la delimitación que a su vez tenga el Estado o la provincia que realiza la descentralización), pero ello no es fundamental (Gordillo: 380). URL: [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo11/secc4/empresas1.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo11/secc4/empresas1.pdf).
- 13 Bernal et al. (2018:279) confirma que, de la reforma constitucional destacan como avances hacia un federalismo descentralizado y potente el tardío y necesario reconocimiento de las autonomías de los gobiernos locales y el régimen particular brindado a la ciudad autónoma de Buenos Aires. En palabras de Puelles B. (1993), es la Constitución la que nos indica si las formas de organización de un Estado determinado responden a moldes centralizadores o descentralizadores. Pero, al mismo tiempo, la orientación política de ese Estado no es un molde fijo, sino que viene formada por las grandes líneas constitucionales que delimitan fines y medios: cabe, pues, dentro de la organización impuesta por la Constitución, un mayor o menor grado de centralización o descentralización.

De este modo, en este capítulo, nos concentraremos en maquinar un análisis descriptivo de los diversos movimientos explícitos que ligaron el proceso de descentralización atípico contemporáneo comenzado a finales de la década del '70, del siglo pasado, con las áreas nodales de la política educativa, fiscal y administrativa que se sucedieron, *sine die*, y definieron una tipología particular de país federal<sup>14 15</sup> que posibilitará un nuevo sendero cíclico de reformas atado al primero.

### **Descentralización como proceso de reformas de los Estados**

La literatura predominante comparte la definición de descentralización al enunciar que la misma promueve el pasaje de poder desde el gobierno nacional a los gobiernos locales (municipios, ciudades, localidades) y regionales (estados, provincias, departamentos) reduciendo la dimensión del gobierno nacional al derivar la responsabilidad de la toma de decisiones a las unidades de gobierno subnacional (Henig, 1985. Palma *et al*, 1989. Diccionario Merriam-Webster<sup>16</sup>). Esto equivale a decir que la descentralización es la puesta en marcha de la transferencia del poder, recursos y responsabilidades hacia entidades subnacionales de gobierno (Burki, *et al*, 1999: 1. Pérez, 2002. Pollitt, 2007. Banco Mundial, 2018), permitiendo que se realice el mayor número de acciones donde reside la mayoría de las personas, eliminación de funciones del centro a la periferia, un modo de operaciones que implica una participación más amplia de las personas en todo el rango de toma de decisiones desde la formulación del plan hasta su implementación (White, 1959).

En términos generales, las causas que atendieron a los procesos acelerados de la descentralización se debieron a un nuevo

14 En Argentina, la singularidad de los procesos descentralizadores contemporáneos, de catadura formal e informal, supusieron además ciertas atipicidades, en cuanto a: a) la autoridad que los legitimó oportunamente, b) las razones y materias por las cuales se llevaron a cabo aquellos procesos, c) las formas parcializadas, totalizadoras y continuadoras de las reformas y d) la medición de los resultados arribados.

15 La descentralización ha sido especialmente prominente en los gastos de salud y educación. En promedio, estos dos sectores representan aproximadamente el 40 por ciento del gasto subnacional total en la región (Brosio *et al*. (Ed.), 2013:2).

16 Como primera acepción se define a la descentralización como "*the delegation of power from a central authority to regional and local authorities*" (la delegación del poder desde la autoridad central a las autoridades regionales o locales), consultado el 15 de octubre de 2018. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/decentralization>.

ciclo de crisis en los años 80 del siglo pasado, principalmente originadas en el ámbito financiero y económico. En virtud de aquel acontecimiento, las consecuencias, de este trance, ocasionaron ciertas dificultades para atender las necesidades y exigencias de la sociedad en materia distributiva retrasando la provisión de bienes y servicios. Esta situación de desequilibrios abrió camino a la reconfiguración de la estructura socioeconómica de América Latina pero también impuso como necesidad la reestructuración y reformas de sus aparatos estatales y por extensión, de sus políticas.

Rivas y Araque (2003: 419), entre otros autores, describe la crisis del Estado, en la región, como (un) agotamiento institucional y, principalmente, como crisis de gobernabilidad. Es decir que, cuando el Estado comienza a registrar un incremento substancial y desmesurado de demandas, e igualmente no cuenta con los suficientes recursos económicos e institucionales para dar respuesta eficiente, se producen situaciones de ingobernabilidad que aunado a problemas de gestiones, declive de los proyectos y partidos, relevo generacional no calificado, junto a la presencia de ciertas distorsiones y vicios, terminan produciendo un cuadro crítico del Estado como institución y principal actor del juego político y del entramado institucional.

En este estado de cosas, típico de los países de América Latina, el proceso contemporáneo descentralizador se convirtió en una de las soluciones a la debacle en los planos financiero y económico. Osborne y Gaebler (1994) definieron un modelo exitoso de gobierno y de gestión públicas, en donde uno de los aspectos más importantes y valorados en los debates acerca del papel del Estado y sus acciones fue vista como la forma de acercar los gobiernos a los ciudadanos y una forma de gobernar la región a través de un gobierno descentralizado.

Las acciones tendientes a llevar adelante la descentralización se abroquelan en procesos que modelan y producen las transferencias de poder, de recursos y responsabilidades hacia los niveles de gobierno regional o local. Es decir, que varios autores coinciden en sostener a la descentralización como un proceso (Islam, 1997. Bossuyt, 2013); un proceso que, para el caso argentino, transcurre de manera inercial, cuyo punto de apoyo es la consecuencia de una urgencia que atender.

A partir de allí se disparan una serie de acciones que, para el caso argentino, *ab initio*, fueron no concertadas y forjaron los cimientos para una configuración descentralizadora dual; es decir, la descentralización contemporánea destaca dos movimientos: uno, que ha nacido bajo un procedimiento de facto parcial y, otro, que se ha extendido desde finales de los '70 y coexiste, en palabras de Leiras (2013) con la concentración de recursos.

A su vez, la llegada de la democracia proveyó una dinámica particular, en la cual las políticas públicas a escala nacional se apoyaron en coaliciones interprovinciales que el gobierno nacional de turno ha construido, como manera de transferir a los gobernadores de las provincias recursos financieros a cambio de lealtad electoral y legislativa, que en definitiva decanta en una autonomía política de las provincias que coexiste con la subordinación financiera. A todo ese conjunto es que caracterizamos al proceso como atípico de carácter territorial.

Junto con la anterior innovación, el desarrollo institucional de la Argentina ha construido una de las grandes federaciones que integra de manera acabada y actual, con características propias, la tríada latinoamericana junto con Estados Unidos Mexicanos y la República Federativa de Brasil.

Un dato destacable se reduce al experimento arriesgado y original que tuvo al continente americano en el laboratorio de ideas e instituciones, al adoptar formas republicanas de gobierno, *prima facie*, a la consolidación de los Estados-nación. Como bien recuerda Sábato (2010:12), mientras Europa abrazaba la monarquía con renovados bríos, las Américas –con la sola excepción de Brasil– optaron definitivamente por la república a principios del siglo XIX.

Sin embargo, la génesis de la conformación político-institucional de la Argentina es peculiar por haber sido concebida *a posteriori* de los 14 estados provinciales que adhirieron a la llamada Confederación Argentina durante los años 1835-1852.

Estos territorios se anexaron al resto de los estados subnacionales independientes, reconociéndoseles la característica de estados preexistentes a la formación del Estado argentino conformado

actualmente por 23 provincias, la ciudad dual de Buenos Aires y, a su vez, capital federal del país y, finalmente, los 2.164 municipios (tanto los que son autónomos como los que no lo son) que se distribuyen heterogéneamente entre las provincias (Cuadro I)<sup>17</sup>.

Cada una de los 23 estados provinciales y la ciudad de Buenos Aires poseen la potestad para darse su propia legislación, para elegir a sus gobernantes y legisladores por sufragio directo, organizar y sostener su administración de justicia, crear y administrar ciertos tributos y contribuciones y demás servicios públicos como la salud, educación y seguridad públicas.

La constitución nacional de 1994 consagra explícitamente la autonomía para las provincias, los municipios y la ciudad de Buenos Aires, a partir de estos enunciados:

*Artículo 121. Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.*

*Artículo 122. Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.*

*Artículo 123. Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.*

*Artículo 124. Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no*

17 Las provincias que aún no han establecido en sus constituciones las autonomías municipales son: Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Santa Fe, Santa Cruz y Tucumán.

*afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.*

*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.*

(...)

*Artículo 129. La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.*

Los tipos de descentralización que han ganado consenso en tal proceso incluyen la descentralización política, administrativa, fiscal y de mercado (Banco Mundial, 2018). La secuencia que ha delineado una tipología especial de descentralización en Argentina adscribió a las preferencias del gobierno federal. Tal como delinea Falleti (2006: 340) una vez clausurada la etapa desarrollista, el proceso descentralizador se inició en 1978 con una reforma administrativa, a la que le siguió en 1988 la descentralización fiscal y, en 1994, la política.

### **Los tres movimientos del proceso descentralizador**

En el marco regional, para el caso, América Latina y el Caribe, (Agosto, 2010) nos precisa los comienzos de los procesos descentralizadores contemporáneos. Es hacia finales de la década de 1970 y principio de la década de 1980, con el retorno de los regímenes democráticos, que se produjeron los mayores reclamos de transparencia y participación ciudadana en la gestión pública; junto con la búsqueda de la eficiencia en la implementación de las políticas estatales.

Estos procesos han tenido características y alcances muy diferentes de acuerdo con la idiosincrasia de cada país, pero básicamente ponen en primer plano la eficacia y legitimidad de la intervención estatal en las agendas de los gobiernos.

Es así como las políticas implementadas surcan el camino hacia un nuevo federalismo en los años 1980, redefiniendo las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos locales, incluyendo un menor financiamiento desde el gobierno central, un mayor énfasis en los recursos locales para resolver las propias necesidades y un número creciente de servicios privatizados (Derlien, 1992. Pouder, 1996).

Partiendo de los procesos descentralizadores de finales de la década de los ´70, del siglo pasado, que involucraron a la región latinoamericana, consideramos oportuno trazar, para el caso argentino, un sendero que parte del año 1978 y que se extiende hasta nuestros días.

En este *continuum* se ha producido un proceso descentralizador con profundas reformas que, en términos generales, dislocaron la génesis marcadamente centralista que se ejerció desde el último trienio del siglo XVIII<sup>18</sup>.

El legado de España a América Latina introdujo la tradición de la Europa continental, de carácter centralizadora extrema en la toma de decisiones de Estado, control autocrático que reflejaba los mecanismos de los que tradicionalmente se valía la corona para resolver los conflictos con las elites locales de España (...) y el temor de la corona de perder el control sobre los adelantados: los primeros exploradores que establecieron sus propios dominios en el “nuevo” continente (Nickson, 1995).

En el territorio estudiado, el historiador De Marco (2004) halla la raíz del centralismo al momento de establecerse el virreinato del Río de la Plata que origina, a su vez, el desequilibrio entre Buenos Aires y el interior. Más adelante, argumenta que el régimen de intendencias consagró una concepción centralizadora en lo atinente al gobierno y fiscalista en materia de hacienda.

18 Fiorini (1957:79) nos recuerda el federalismo argentino fue expresión de conciliación y generosa unidad, que se afirmó en parte, luego, con la pujanza de la riqueza económica, ubicando al país en uno productor en el comercio de las Naciones; empero digámoslo, el problema de la descentralización no quedó resuelto. El reflujo histórico nos muestra que después de la organización nacional el discutido centralismo porteño se ha monopolizado con un señorío de perfil imperial, tanto económica como políticamente. Aquí, en esta capital, yace toda la República; aquí concurren los gobernantes suplicantes y aquí se imparten órdenes al interior en la misma forma que los caudillos de otrora lo hicieran con sus acólitos.

En tal sentido, Buenos Aires, ocupaba casi todos ámbitos estratégicos del poder y de la economía rezagando al resto de los territorios provinciales. Estos privilegios convergieron en una tipología político-institucional, que se debatió entre ideas y largas luchas intestinas entre el “centro” y el “interior” (los restantes estados provinciales)<sup>19 20</sup>.

Una de las categorías que debemos tener en cuenta para el desarrollo de nuestro capítulo es comprender la descentralización del Estado como un proceso secuencial y difuso y, en Argentina, especialmente temático y selectivo, siendo atravesado por las tres diferentes tipologías, tal cual supone Falletti (2001), en el sentido que mencionamos en los párrafos subsiguientes: el administrativo, el fiscal y el político.

Cuando hablamos de un proceso descentralizador secuencial\*, nos concentramos en verificar las tres reformas más características que identifican una batería de aquéllas que, en el caso argentino, provienen de tres fuentes posibles:

1. A través del *proceso de devolución* de algo que fue quitado por el Estado federal a los gobiernos subnacionales. Es decir, el Estado central devuelve a los niveles locales del Estado, la

19 La génesis del centralismo la podemos hallar en el momento en que la Corona Española, en 1776, tomara la decisión de crear el Virreinato del Río de la Plata, cuya capital será Buenos Aires.

20 Halperín D. (1980:3) nos ofrece una explicación acerca del debate y las contiendas producidas hasta moldear una nación particular. En ese sentido, el autor señala que la excepcionalidad argentina radica en que sólo allí iba a aparecer realizada una aspiración muy compartida y muy constantemente frustrada en el resto de Hispanoamérica: el progreso argentino es la encarnación en el cuerpo de la nación de lo que comenzó por ser un proyecto formulado en los escritos de algunos argentinos cuya arma política era su superior clarividencia. No es sorprendente no hallar paralelo fuera de la Argentina al debate en que Sarmiento y Alberdi, esgrimiendo sus pasadas publicaciones, se disputan la paternidad de la etapa de historia que se abre en 1852. Dentro de ese debate de ideas, sin embargo, el autor remarca que esa etapa no tiene nada de la serena y tenaz industriiosidad que se espera de una cuyo cometido es construir una nación de acuerdo con planos precisos en torno de los cuales se ha resumido un consenso sustancial. Está marcada de acciones violentas y palabras no menos destempladas: si se abre con la conquista de Buenos Aires como desenlace de una guerra civil, se cierra casi treinta años después con otra conquista de Buenos Aires; en ese breve espacio de tiempo caben otros dos choques armados entre el país y su primera provincia, dos alzamientos, de importancia en el interior, algunos esbozos adicionales de guerra civil y la más larga y costosa guerra internacional nunca afrontada por el país.

soberanía sobre ciertas áreas de la administración y gestión de servicios (democratización de la gestión del sistema).

2. A través del *proceso de delegación* de funciones de un órgano central a unidades gubernamentales más pequeñas, pero sin entregar facultades de decisión más allá de ciertos límites (desconcentración administrativa).
3. A través del *proceso de transferencia* de autoridad, recursos y obligaciones de la administración central a los gobiernos subnacionales. Bajo este supuesto, el gobierno central conserva las funciones normativas, y capacidad de asignación de recursos fiscales (federalización).

Una vez clasificadas las diferentes formas que moldean los procesos más o menos descentralizadores, adherimos a la secuencia, de tres movimientos, que traza Falletti (2010) para el caso argentino.

### **Primer movimiento. La reforma administrativa**

La constitución nacional, de raigambre federal, consagrada en 1853 dotó a los estados provinciales del atributo y responsabilidad de la educación. Sin embargo, hasta bien entrados en el siglo XX, el gobierno federal, a través del Ministerio de Educación ha ejercido centralizadamente y *de facto*, tal responsabilidad en el servicio educativo argentino.

Una de las causas posibles de tal derrotero centralista lo podemos justificar, en el sentido que lo exhibe (Filmus, 1998: 2), a partir de un sistema que permitió que las funciones de integración social, consolidación de la identidad nacional, generación de consenso y la construcción del propio Estado se desarrollasen bajo la conducción ideológico-política de los sectores oligárquicos vinculados al puerto de Buenos Aires. Una estructura educativa y un currículo de contenidos excesivamente centralizado y elaborado desde el Estado nacional contribuyó a que el proyecto económico agroexportador de la “generación del 80” adquiriese un alto grado de hegemonía en todo el territorio nacional.

En este contexto altamente centralizado que ha operado en todo el territorio nacional desde mediados del siglo XIX, cualquier

modificación de *statu quo* que descentre tal dependencia hacia al centro, merece ser identificado para relevarlo y elevarlo a la categoría de reforma.

Se destaca que en la última dictadura militar (1976-1983) se correspondió con una completa descentralización en la administración educativa del nivel primario (De Luca, 2013: 84).

Ante la crisis fiscal, al endeudamiento externo, a la excesiva burocratización del aparato público y a la falta de capacidad del Estado para atender las demandas del conjunto de la sociedad, surge la primera gran reforma administrativa mediante la descentralización de las decisiones y en menor medida del financiamiento del servicio educativo, llevada adelante de manera compulsiva por un gobierno no democrático, ocurrió en 1978, cuando la junta militar, de aquel entonces, decide transferir la mayoría de las escuelas primarias (unas 6.700 escuelas y 44.000 docentes) y la dotación de recursos para salarios, cuya centralidad operaba bajo la órbita nacional que se desplaza hacia las jurisdicciones provinciales, a través de un decreto-ley de orden público<sup>21 22</sup>.

A la sazón de significar una primera reforma, llamada de primera generación (Míguez, 2014: 35) dentro de los principios del federalismo, podemos preguntarnos si esta reforma educativa estuvo amparada en una agenda estratégica e integral de desarrollo, mejora y calidad de los servicios educativos descentralizados, en función de atender, según lo indica Filmus (1998), dos factores principales: a) la lógica política que prevalezca en los procesos y, b) la capacidad del Estado nacional, de las jurisdicciones y de las instituciones escolares de asumir los nuevos roles que este proceso demanda.

En lo tocante a la reforma administrativa que abordó la política educativa partimos de una década del '70 en donde

21 La transferencia de establecimientos educativos se inició mediante las leyes 21.809 y 21.810 (5/6/1978). Anales de Legislación Argentina (1978). Vol. XXXVIII-B), pp. 1.454-1.544) y, a través del Decreto 1.230/78.

22 Ley 21.809 reglamentada por el decreto nacional 1.231 (junio de 1978). URL: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/4858.pdf>.

se promovió la descentralización en materia educativa, junto con los propósitos y objetivos básicos para el Proceso de Reorganización de la Nación. El poder militar auspició en 1976 la filosofía educativa del país al establecer, con un claro tinte nacionalista: “*la vigencia de los valores de la moral cristiana, de la tradición nacional y de la dignidad del ser argentino*” y “*la conformación de un sistema educativo acorde a las necesidades del país que sirva efectivamente a los objetivos de la Nación y consolide los valores y aspiraciones del ser argentino*” (Ministerio de Educación de la Nación, 1979).

Los objetivos prioritarios fijados para el desarrollo de la educación no se circunscribieron sólo a la descentralización de los servicios educativos hacia los estados provinciales, sino que abarcaron:

- a) La conformación de un sistema educativo acorde con las necesidades del país.
- b) La consolidación de los valores y aspiraciones culturales del ser argentino.
- c) La restauración del orden, de la autoridad y la disciplina.

Paralelamente a la cuestión de cepa ideológica que contorneó la reforma educativa hacia fines de la década del '70, de hecho, los principales objetivos de tal “reorganización” del Estado nacional fueron eminentemente fiscales, buscando reducir los déficits del gobierno federal y la burocracia (Arévalo *et al*, 2012); es decir, dejar de sostener y administrar el sistema educativo decimonónico. Asimismo, las motivaciones para impulsar la descentralización del sistema estuvieron más vinculadas a la desconcentración del gasto y al control del conflicto laboral que a metas en la calidad educativa (OAS, 2008: 79).

Además, la transferencia administrativa que ha implicado el traspaso no ha sido seguida de la respectiva dotación de recursos financieros para hacer frente a las mayores obligaciones, *de facto*, que implicaron tales reformas. Falleti (2006: 341) concluye en señalar que esta descentralización administrativa no financiada tuvo cuatro efectos importantes en las medidas de gobierno: 1) hizo que los gobernadores reformularan sus preferencias,

pasando a apoyar la descentralización fiscal antes que la política; 2) contribuyó a la reproducción del poder del Ejecutivo nacional; 3) produjo un efecto de demostración, brindando un ejemplo que podrían seguir los futuros funcionarios a cargo de las políticas públicas; y 4) generó en el sector educativo un gradualismo tendiente a una mayor descentralización de las responsabilidades.

Más contemporáneamente y de acuerdo con la tendencia a una mayor descentralización educativa, acompañada por una mayor autonomía en las escuelas y una mayor participación de la comunidad es entre todas las tendencias emergentes la que mayor optimismo ha suscitado entre los expertos educacionales con respecto a la educación en la región (Brunner, 2001).

En 1992 queda promulgada la ley de transferencia de los servicios educativos a los estados provinciales que facultó al Poder Ejecutivo federal a transferir a las provincias y a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, a partir del 1° de enero de ese mismo año, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica y las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos de educación secundaria y superiores no universitarios<sup>23</sup>.

La descentralización del sistema educativo completa su proceso de descentralización con la ley federal de educación del año 1993<sup>24</sup>. Asimismo, la ley de presupuesto de 1992 transfirió a los estados provinciales la gestión, administración y financiamiento de las escuelas de educación media y las instituciones superiores no universitarias que aún dependían del Estado federal.

En definitiva, esta última fase de los procesos de transferencia de servicios educativos de nivel nacional a las provincias se efectuó en el contexto de la reforma estructural del Estado que, entre otros efectos, se produjeron importantes diferencias salariales entre docentes de diversas provincias, y fue muy

23 Ley 24.049 reglamentada el 6 de diciembre de 1991. URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/448/norma.htm>.

24 Ley 24.195 de 1993, siendo aplicada a partir de 1996. URL: <https://www.educ.ar/recursos/90044/ley-federal-de-educacion-n-24195-de-la-republica-argentina>.

marcada también la variedad de estructuras de niveles y contenidos curriculares que resultaron de la aplicación de la ley federal de educación (Filmus y Kaplan, 2012: 37).

Vayamos ahora a un segundo momento de reformas estructurales, dentro del proceso descentralizador argentino.

### **Segundo movimiento. La reforma fiscal**

En sentido amplio, Cetrángolo et al. (2002: 2) argumenta que las políticas de descentralización fiscal suelen asociarse con la necesidad de hacer más eficiente el gasto público, combinando la búsqueda de una mejor atención de los problemas sociales con un menor costo fiscal.

Se entiende que cuanto más cerca de los beneficiarios se ubique su provisión mejor será la asignación de los recursos, ya que la definición del gasto tendrá en cuenta las preferencias locales y su control, por parte de la ciudadanía, será más efectivo.

Sin duda, ello supone que los costos y beneficios de esa provisión se limiten al espacio geográfico en que se define la política y que la comunidad local tenga mecanismos institucionales para manifestar sus preferencias y hacer valer su derecho a controlar y fiscalizar el destino de los fondos públicos.

Sin embargo, en la Argentina en los albores de la construcción del Estado nacional, aparece un sendero centralista sobre los recursos tributarios. Agosto (2010: 87) subraya que originalmente la nación concentró los derechos de importación y exportación y los impuestos indirectos, además de los ingresos por la venta y locación de tierras públicas, la renta de correos y los empréstitos.

Con las reformas fiscales introducidas a partir del año 1932 la nación absorbió también los impuestos directos, que constitucionalmente eran potestad de las provinciales. A su vez, el Estado nacional coparticipó a los estados provinciales una parte de lo recaudado. Por esta vía se fue generando una enorme dependencia de las provincias con relación al tesoro nacional, siendo este un ámbito de enfrentamiento político permanente y una gran caja, en poder del gobierno central de turno, compuesta de una laberíntica distribución de tributos,

una red de arreglos formales e informales sujeta a políticas prebendarias.

Como adelantamos en la introducción del capítulo principal, la cuestión fiscal ocupa un lugar destacado unos años más tarde de la transición democrática.

En los albores de 1988 queda sancionado un régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre el Estado federal y los estados provinciales<sup>25</sup>, dentro del plafón que otorga el sistema de coparticipación federal de impuestos creado por ley en el año 1934<sup>26</sup>.

Con la reforma constitucional de 1994, se sanciona la cláusula transitoria sexta que obliga la creación de un régimen de coparticipación federal de impuestos, que aún resulta una materia legislativa pendiente, generándose en el mientras tanto, un sinnúmero de negociaciones, revisiones y modificaciones al régimen distributivo originario, a este primer ciclo de reformas<sup>27</sup>.

En el sistema coparticipativo se destacan el rol de los tributos directos (principio en que se apoya la potestad de los estados provinciales que ha sido delegada al Estado federal) e indirectos (potestad concurrente entre el Estado federal y los estados provinciales), se condensa en:

- a) La firma de pactos y acuerdos entre ambas jurisdicciones para evitar la doble o múltiple imposición dentro del marco de la ley de coparticipación federal de impuestos, y
- b) La concentración, en cabeza del Estado federal, de las potestades tanto directas como indirectas, motivadas por las

25 Ley 23.548 de 1988, sancionada el 7 de enero. URL: <http://federalismofiscal.com/coparticipacion/ley-23548/>.

26 Ley 12.139 de 1934 (actualmente sin eficacia dadas las posteriores normas que la derogaron), publicada en el Boletín Oficial el 28 de diciembre. URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=294164>.

27 Recientemente, a partir del cumplimiento de una sentencia de la Corte Suprema de la Nación, que restituyó el 15% de los fondos provinciales para tres estados provinciales, el Estado federal concretó la devolución de recursos que se distribuirán de manera automática y gradual a todas las provincias. Se puede conocer el documento oficial a través de URL: <https://cartajefatura.atavist.com/federalismo>.

delegaciones que hicieron los estados subnacionales que terminan siendo legislados y recaudados en forma exclusiva por el Estado federal y, luego, distribuidos a los estados provinciales.

Gráfico 1. Ingresos y gastos públicos



Fuente: Fernanda Luna y Gabriel Vilches (2014). Asignación territorial del gasto queda delimitada al gasto público del gobierno federal (excluidas las transferencias a gobiernos subnacionales).

Como bien afirma Argañaráz et al. (2019), estas prerrogativas originan una elevada centralización tributaria de la recaudación efectiva.

Para sobrellevar las anquilosadas y complejas estructuras relativas al régimen de transferencias intergubernamentales, a aquéllas, se les fueron realizando suturas y parches que significaron negociaciones entre los gobiernos nacional y provinciales en los niveles ejecutivos y en los ámbitos legislativos para atender las coyunturas y saltar la falta de un nuevo régimen de coparticipación federal tributario.

Para ello, el nivel de gasto de cada estado debería surgir de un acuerdo entre los mismos y estar estrictamente basado en las responsabilidades que asuman. En este sentido, al debate en torno a la coparticipación tributaria le precede una discusión más de fondo respecto del papel del Estado en sus distintos niveles, las responsabilidades acordadas y su financiamiento (Larosa *et al*, 2016:5).

En la actualidad condensamos, en las siguientes 3 tablas, la distribución y destino primarios de los recursos recaudados por el Estado federal (prorratio del total de los recursos entre la nación y el conjunto de los estados provinciales), de acuerdo con el siguiente desglose: 1) impuestos coparticipados entre la nación y las provincias, 2) impuestos no coparticipados concentrados en la nación, 3) tributos con asignación específica (tasas, derechos, impuestos, fondos).

*Cuadro 1. Impuestos coparticipados entre la nación y las provincias*

Concepto	1. Impuestos coparticipados. Ley 23.548
Mecanismo de distribución y destino tributarios	<p>Distribución y/o destinos primarios</p> <p>a) Distribución Primaria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• +42.43% al Tesoro Nacional                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 0.7% Tierra del Fuego</li> <li>- 3.5% Ciudad de Buenos Aires)</li> </ul> </li> <li>Saldo = 38.14% para el Tesoro Nacional</li> <li>• +56.66%: a las provincias</li> <li>• +1%: al Ministerio del Interior (Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias – ATN -)</li> </ul> <p>b) De la suma de recursos coparticipados el estado nacional retiene:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Retenciones de la Nación sobre los recursos coparticipables (s/56.66%) para atender obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos: 2018: 6%, 2019: 3%, 2020 y ss.: 0%.</li> <li>• Suma fija de \$45.8 millones mensuales para distribuir a las provincias (*)</li> </ul>

Alejandro Liberman

Concepto	1. Impuestos coparticipados. Ley 23.548
Tributos que instrumentalizan la distribución y/o destinos primarios	
Impuesto a las Ganancias (IaG)	100% se distribuye entre la nación y las provincias de acuerdo con la coparticipación de 1.
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	Recaudación IVA se le restan los reintegros por exportaciones.  Ese saldo se distribuye: +11% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Esta repartición distribuye: 6.27%: provincias cuyas cajas previsionales no fueron transferidas a la nación. 93.73%: ANSES +89% se distribuye según 1.
Impuesto a la transferencia de inmuebles de personas humanas y sucesiones indivisas	+100% se distribuye entre la nación y las provincias de acuerdo con la coparticipación de 1.
Impuestos interno coparticipados	+100% se distribuye entre la nación y las provincias de acuerdo con la coparticipación según 1.
Gravamen de emergencia s/ premios de juegos de sorteo y concursos Deportivos	+80.645% se distribuye entre la nación y las provincias de acuerdo con la coparticipación según 1. +16.13%: Fondo Especial para Bibliotecas Populares +3.225%: Instituto Nacional del Teatro
Impuesto s/el Capital de las Cooperativas	Alicuota 2% +50%: se distribuye entre la nación y las provincias de acuerdo con la coparticipación según 1. +50%: Fondo de Educación y Promoción Cooperativa
Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta	+100%: se distribuye entre la nación y las provincias de acuerdo con la coparticipación según 1.
Impuesto Especifico s/la Realización de Apuestas	+100%: se distribuye entre la nación y las provincias de acuerdo con la coparticipación según 1.

## El proceso de descentralización en la República Argentina

Concepto	1. Impuestos coparticipados. Ley 23.548
Impuesto Indirecto s/ Apuestas On-line	+100%: se distribuye entre la nación y las provincias de acuerdo con la coparticipación según 1.

Fuente: Elaborado por el autor en base al documento emitido por Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Subsecretaría de Política Tributaria. Secretaría de Ingresos Públicos. Ministerio de Hacienda. Presidencia de la Nación. URL: [https://www.economia.gob.ar/sip/dniaf/destino\\_recaud.pdf](https://www.economia.gob.ar/sip/dniaf/destino_recaud.pdf)

### *Cuadro 2. Impuestos no coparticipados*

2. Impuestos no coparticipados
100% Tesoro Nacional

Fuente: Elaborado por el autor.

### *Cuadro 3. Tributos con asignación específica*

Concepto	Distribución y/o destino
Tasa de estadística	100% se distribuye: +31.30%: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). +38.47%: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. +30.23%: Tesoro Nacional
Impuestos sobre los bienes personales	+93.73%: según los criterios de la ley de coparticipación federal (1). No forma parte de los recursos coparticipados; por tanto, no sufren las detracciones con destino a la ANSES y de la parte proporcional fija de los 45.8 millones de pesos mensuales que se distribuyen entre las provincias (*). +6.27%: provincias cuyas cajas previsionales no fueron transferidas a la nación.

Alejandro Liberman

Concepto	Distribución y/o destino
Derechos de importación	<p>El 0.65% del valor CIF de las importaciones que abonen tributos aduaneros, que debe ser detráido de los gravámenes, derechos y tasas -excluida la Tasa de Estadística- se deduce, en la práctica, de la recaudación de estos derechos, asignándose de la siguiente forma:            +0.45% al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.            +0.15% al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.            +0.05% al Instituto Nacional de Tecnología Industrial.            El saldo de la recaudación de estos Derechos se destina al Tesoro Nacional.</p>
Impuesto a los créditos y débitos de cuenta corriente bancaria	100%: ANSES
Impuesto sobre los combustibles líquidos y dióxido de carbono	<p>Naftas, gasolinas, solvente, aguarrás, gasoil, diésel oil y kerosene:            +10.40%: Tesoro Nacional            +15.07%: Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)            +10.40%: Provincias            +28.69%: Sistema Único de Seguridad Social nacional (SUSS)            +4.31%: Fideicomiso de Infraestructura Hídrica            +28.58%: Fideicomiso de Infraestructura de Transporte            +2.55%: Compensación Transporte Público</p> <p>Fuel oil, coque de petróleo y carbón mineral:            Se distribuye según 1.</p>
Impuesto a la energía eléctrica	<p>0.70%: energía generada por sistemas eólicos que se vuelquen a los mercados mayoristas y/o destinen a la prestación de servicios.            19.86%: Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal.            79.84%: Fondo Subsidiario para compensaciones regionales de tarifas a usuarios finales y al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior.</p>

## El proceso de descentralización en la República Argentina

Concepto	Distribución y/o destino
Recargo sobre el gas natural y el gas licuado de petróleo	El recargo está destinado al Fondo Fiduciario para Subsidios Residenciales de Gas y tiene por objeto de financiar: a) las compensaciones tarifarias para la región patagónica, Departamento Malargüe de la provincia de Mendoza y de la región conocida como "Puna", que las distribuidoras o subdistribuidoras zonales de gas natural y gas licuado de petróleo de uso domiciliario, deberán percibir por la aplicación de tarifas diferenciales a los consumos residenciales, y b) la venta de cilindros, garrafas, o gas licuado de petróleo, gas propano comercializado a granel y otros, en las provincias ubicadas en la región patagónica, Departamento Malargüe de la provincia de Mendoza y de la región "Puna".
Impuesto sobre los videogramas grabados	100%: Fondo de Fomento Cinematográfico.
Impuesto a las entradas de espectáculos cinematográficos	100%: Fondo de Fomento Cinematográfico.
Fondo especial del tabaco	100%: Subsidio a los productores tabacaleros y otras actividades.
Impuestos a los pasajes al exterior	40%: Instituto Nacional de Promoción Turística 60%: Secretaría de Turismo
Adicional de emergencia sobre cigarrillos	100%: ANSES
Régimen simplificado para pequeños contribuyentes (llamado monotributo)	Componente impositivo: 70%: ANSES 30%: Provincias de acuerdo con la distribución secundaria de la ley de coparticipación federal, que incluye a Tierra del Fuego.  Componente previsional: 100%: ANSES
Impuestos internos - Seguros	100%: Tesoro Nacional

Concepto	Distribución y/o destino
Impuesto a los servicios de comunicación audiovisual	25%: Instituto Nacional de Cine y Artes Visuales (INCAA) 10%: Instituto Nacional del Teatro 20%: Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado 28%: Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) 5%: Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual 10%: Proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a los servicios de comunicación audiovisual, comunitarias, de frontera y de los pueblos originarios 2%: Instituto Nacional de Música

Fuente: Elaborado por el autor en base al documento emitido por Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Subsecretaría de Política Tributaria. Secretaría de Ingresos Públicos. Ministerio de Hacienda. Presidencia de la Nación. URL: [https://www.economia.gob.ar/sip/dniaf/destino\\_recaud.pdf](https://www.economia.gob.ar/sip/dniaf/destino_recaud.pdf).

Del relevamiento que surge del trabajo de Argañaráz *et al* (2019) existen 40 tributos en la órbita federal, 41 en los estados provinciales y, por último, 82 en los municipios. Pero, significativamente, de los 163 que conforman la totalidad del sistema, las tres cuartas partes de la recaudación consolidada del país se concentra en tres tributos federales (impuesto al valor agregado, el impuesto a las ganancias de personas humanas y jurídicas y los aportes y contribuciones a la seguridad social) y, uno provincial (impuesto sobre los ingresos brutos). Si se adicionan 3 tributos de potestad federal, la recaudación total alcanza al 90%. Los restantes 153 tributos se distribuyen entre los 3 niveles de gobierno.

La distribución secundaria de los ingresos tributarios (en inglés: *secondary income distribution*) representa, para el caso argentino, la porción o magnitud de la recaudación tributaria para el conjunto de los estados provinciales que se le asigna a cada unidad provincial, en acuerdo al régimen de transferencias, nación-provincias, establecido en la ley de coparticipación federal.

*Cuadro 4. Proporción de la recaudación por tributo y por nivel de gobierno*

Tributo	Nivel	Recaudación consolidada
1. IVA.....	Federal	75%
IG.....	Federal	
- 2. Personas humanas		
- 3. Personas jurídicas		
Seguridad social.....	Federal	
- 4. Aportes (empleados)		Provincial
- 5. Contribuciones (empleadores)		
6. ISIB.....		
7. Impuesto a los débitos y créditos bancarios.	Federal	15%
Tributos sobre el comercio exterior.....	Federal	
- 8. Derechos de importación		
- 9. Derechos de exportación		Federal
10. Impuesto sobre los combustibles.....		
El resto de los 153 tributos.....	Federal, Provincial, Municipal	10%
		100%

Fuente: Elaborado por el autor en base a Informe Económico IARAF (2019).

Complementariamente al anterior mecanismo de distribución tributaria, cuando arribamos al nivel subnacional que incluye a los estados provinciales y municipales, a partir del principio de autonomía, consagrado en el plexo normativo constitucional de 1994, tanto los estados provinciales como los municipales y, la ciudad de Buenos Aires, consolidaron un esquema tributario propio.

El diseño del sistema tributario se conforma de manera disímil conforme a la jurisdicción que se trate. Sin embargo, encontramos dos tributos que ocupan la mayor proporción de la recaudación, a nivel provincial, extendido en las 24 jurisdicciones (incluida la ciudad de Buenos Aires), que son: a) el impuesto sobre los

ingresos brutos (que repercute en el consumo final de productos y servicios, a partir de un cálculo porcentual que afecta a cada etapa del proceso productivo y de los servicios) y, b) el impuesto de sellos (cuya gravabilidad responde a ciertos actos onerosos). Es decir que, se trata de tributo local, real, indirecto, esencialmente formal y objetivo, que grava los instrumentos en que se revelan actos, contratos y operaciones de contenido económico (...) También es instantáneo; en tanto se perfecciona al momento de la exteriorización formal (Laguzzi, 2013).

Agosto (2017: 3) ha estimado que el impuesto sobre los ingresos brutos contribuye con el 76% de la recaudación total. El impuesto de sellos aporta el 8,6% de los recursos, mientras que los impuestos directos, como el inmobiliario y automotor, sólo representan el 6,9% y 5,4% de la recaudación respectivamente.

A su vez, en los municipios, última ratio gubernamental, hallamos un total de 2.164 de ellos diseminados entre los 23 estados provinciales (véase cuadro 5).

En este sentido, Vilas (2003: 6) retrata el diseño fiscal argentino. El panorama predominante es el de una relativamente avanzada descentralización del gasto, especialmente en el terreno de la política y los servicios sociales, junto con la persistencia de una marcada centralización de los ingresos.

Los estados provinciales, especialmente, perciben tasas y contribuciones que tienen una incidencia menor en relación con el gasto público que realizan, ya que la mayor porción de recursos es financiada por el Estado federal. En cambio, si pudieran percibir impuestos directos, sería un elemento que permitiría elevar el porcentaje de financiación propia de los gastos y además permitiría un elemento de competencia fiscal entre las diferentes jurisdicciones. Sin embargo, no es así<sup>28</sup> y esta práctica es otro elemento que restringe aún más el federalismo (Míguez, 2014: 176). A la sazón de la mencionada restricción, que entrañaría, en términos económicos y sociales mejoras sostenidas regionales, se agrega otra restricción adyacente, como lo es inmersión de las ciudades, y la sobreactuación del

28 Fuente: Ministerio del Interior. URL: <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-provincias/informacion-regional>.

Cuadro 5. Indicadores por región de recursos, superficie, población y municipios

Provincia	Región <sup>1</sup>	Generación de Recursos Propios sobre el total (en %)	Población	Superficie en Km <sup>2</sup>	Densidad Población p/km <sup>2</sup>	Cantidad de Municipios
Buenos Aires	-x-	52%	16.476.149	307.571	54	135
Ciudad de Buenos Aires	Asimilable a una provincia pero con distrito único con la reforma constitucional de 1994.	77%	3.049.229	200	15.246	-x-
Catamarca	<b>Norte Grande</b>	18%	9.218.551	849.563	11	600
Chaco	09/04/1999 - Tratado	14%				
Corrientes	Parcial Interprovincial	16%				
Formosa	(La Rioja se encuentra	9%				
Jujuy	en proceso de	14%				
La Rioja	incorporación	10%				
Misiones	(Resolución T/078 del	27%				
Salta	Parlamento del NOA de	23%				
Santiago del Estero	20/04/2012)					
Tucumán		12%				
		29%				

Provincia	Región <sup>1</sup>	Generación de Recursos Propios sobre el total (en %)	Población	Superficie en Km <sup>2</sup>	Densidad Población p/km <sup>2</sup>	Cantidad de Municipios
Chubut La Pampa Neuquén Río Negro Santa Cruz Tierra del Fuego	<b>Patagónica</b> 26/6/1996	54% 31% 67% 38% 54%	2.655.123	1.911.605	1	279
Córdoba Entre Ríos Santa Fe	<b>Centro</b> 15/08/1998 - Córdoba y Santa Fe 06/04/1999 - Acta Adhesión de Entre Ríos 06/04/1999 - Tratado de Integración Regional	39% 27% 34%	8.206.342	377.109	22	1.050
Mendoza San Juan San Luis	<b>Cuyo</b> 22/01/1988 – Tratado de Integración Económica	47% 30% 21%	3.064.106	315.226	10	101
<b>Total</b>			<b>42.669.500</b>	<b>3.761.274</b>	<b>11</b>	<b>2.165</b>

Fuente: Elaborado por el autor en base a datos extraídos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – DNP.

Estado federal, en vez de, darles prioridad y sustento a aquellas para generar un desarrollo y un crecimiento sostenidos de alcance local.

Se mantiene, en efecto, una fuerte dependencia de los estados provinciales respecto de los recursos recaudados por el gobierno nacional. Sólo la ciudad autónoma de Buenos Aires recauda más de 90 por ciento de sus ingresos. Hay una decena de estados provinciales (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz, Chubut, Tierra del Fuego, Río Negro y Mendoza) que recaudan entre uno y dos tercios de sus ingresos totales, mientras el resto lo hace en menos de un tercio, e incluso dos provincias (La Rioja y Formosa) dependen en más de 90 por ciento de recursos transferidos desde el Estado nacional.

La dependencia de recursos coparticipables provenientes del Estado federal es menos aguda para las provincias que perciben regalías por la explotación de recursos hidrocarburíferos (Salta y las provincias patagónicas), pero en este caso el nivel y la sustentabilidad de esta fuente de ingresos está directamente ligada a la política de las empresas en cuyo beneficio se privatizó la actividad, y del marco normativo general definido por el Estado federal en el momento de efectuarse la privatización.

Poniendo en contexto el sendero descentralizador y autonómico de los estados subnacionales reafirmados con la reforma constitucional, en paralelo al mandato legal de generar una reforma sobre la coparticipación fiscal, se produjo, por un lado, el incumplimiento a la manda constitucional, sobre este último proceso; y, por otro lado, una gran cantidad de tributos variopintos y un enmarañado diseño de y entre las distintas jurisdicciones. Las políticas de descentralización fiscal, en palabras de Cetrángolo *et al* (2002) no hacen más que derivar en serios costos en materia de cohesión social. Tanto en el campo sanitario como en la provisión de educación se pueden identificar una multiplicidad de respuestas locales, en lo referido tanto a la forma en que adopta el proceso como a sus resultados en términos de equidad y eficiencia. La ausencia de coordinación desde el nivel central permitió una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial y municipal que responde, a grandes rasgos, a la configuración previa de cada sistema y a la política sectorial adoptada en cada lugar, como respuesta al propio proceso descentralizado.

Los frutos del mencionado aquelarre fiscal endémico se conforman, por tanto, por una cantidad y diversidad de instrumentos de recaudación que, aun instalados, 14 de las 24 jurisdicciones (incluida la ciudad de Buenos Aires) representan, tan sólo, un 31% de sus ingresos totales anuales. Dicho de otro modo, la diferencia de cobertura genera una dependencia exclusiva del gobierno federal para cubrir más de dos tercios del gasto público provincial (véase cuadro 5, columna 3 y cuadro 6).

*Cuadro 6. Ranking promedio de generación de recursos propios, por regiones, sobre el total de ingresos provinciales (en %)*

Región	Ranking promedio de generación de recursos propio sobre el total de ingresos (en %)*
Ciudad de Buenos Aires	77
Buenos Aires	52
Patagónica	48
Cuyo	33
Centro	33
Norte Grande	16

Fuente: Elaborado por el autor en base a Informe IARAF (2017) en Diario La Nación. URL: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-mayoria-de-las-provincias-no-genera-ni-un-tercio-de-sus-gastos-nid2063916>

\*Magnitudes ordenadas de mayor a menor en cuanto a la dependencia del gobierno federal.

En el nivel municipal, es dable destacar que hay una equivalencia marcada de las heterogeneidades y disparidades que ocurren entre las provincias; tanto en materia de producción de riqueza, de cantidad de población y de desarrollo en general.

Además de estos tópicos, en los municipios aparece un déficit institucional relacionado con su falta de autonomía que, si bien, no provoca una limitación en materia fiscal y financiera, contraría al mandato constitucional con respecto de la autonomía plena e integral de aquellos.

Los municipios argentinos son responsables de prestar ciertos servicios públicos urbanos, tales como la inspección sanitaria, seguridad urbana, obras públicas, el barrido y la higiene de las calles y aceras, el mantenimiento y cuidado de los espacios verdes, la asistencia social, el control urbanístico y de tránsito, entre otros tantos hechos y bases de imposición.

Los sistemas de recaudación en los municipios se basan en tres tipos de tributos: los derechos, las contribuciones y las tasas. En algunas jurisdicciones también aparece gravado, vía impuestos, los automotores radicados en aquellas, patentes de rodados y sobre las propiedades. Además de ello, cuentan con el aporte adicional al de los recursos propios, que hace cada estado provincial a sus municipios por la vía de la coparticipación federal. Sugestivamente, la ausencia de los municipios en la asignación y distribución secundaria de recursos hace posible la discrecionalidad del gobierno provincial y los municipios y la inequidad transversal entre los municipios.

Siempre llegamos al mismo punto de arranque. Álvarez E. (2005) nos invita a pensar una instancia de consensos políticos generales entre los cuatro niveles de gobierno para evitar que pueda acontecer una situación como la descrita. Se hace necesario, por tanto, agilizar la tramitación de la nueva ley de coparticipación, celebrando primero esos acuerdos entre los municipios y cada provincia, que consideramos como habilitantes para que, una vez lograda la mencionada concordancia, ésta pueda negociar con los demás gobiernos provinciales y con el gobierno federal la nueva ley de coparticipación tributaria adecuada a los parámetros establecidos por la constitución nacional.

El autor apunta además, en proponer una maniobra arriesgada y disruptiva del actual esquema de descentralización fiscal. Esto es, transferir a los municipios los tributos que puedan ser objeto de fácil recaudación por ellos; son, básicamente, los relacionados con hechos imponibles realizados en el territorio del municipio. Ello debe ser complementado con un sistema de participación por el cual los municipios transfieran parte de lo recaudado a la provincia. Se deberían ceder a los municipios: a) impuesto sobre bienes inmuebles; b) impuesto a los automotores; c) impuesto a los espectáculos públicos; d) impuesto sobre los

establecimientos cuyas actividades económicas, o de otro tipo, se desarrollen en su jurisdicción, siempre que no tomen como base imponible sus ventas. Todas estas propuestas intentan promover una verdadera descentralización hacia los gobiernos subnacionales transfiriéndoles potestades tributarias y recaudatorias y así desinflar a un Estado central que ahoga las arcas públicas sosteniéndose a través de deuda pública interna y externa para solventar los abultados gastos propios.

### **Tercer movimiento. La reforma política-institucional**

Al dar inicio al capítulo de la reforma política e institucional debemos recordar que en un sistema federal cada unidad gubernamental tiene un marco limitado dentro del cual puede ejercer su poder (Ackerman, 1999: 205). Este delicado equilibrio entre los poderes constituidos gira alrededor, sobre todo, del tipo de representación territorial que impone el sistema democrático alcanzado y que, también, estuvo presente en la reforma constitucional del '94.

El sistema argentino es considerado con sobrerrepresentación distrital en ambas cámaras, que superan las líneas divisorias de la sobrerrepresentación no intencionada, cuyos niveles de sobrerrepresentación distrital indican un pronunciado predominio territorial de la organización de la representación (Reynoso, 2004: 81).

Bajo este diseño de las representaciones legislativas, pondremos bajo análisis el último de los movimientos del primer ciclo de grandes reformas que culmina con la sexta reforma constitucional de 1994.

Una de las reformas que motivaron un remozado texto constitucional fue la figura de la reelección presidencial desde antaño excluida expresamente por la constitución federal de 1853, en función del rechazo causado por las sucesivas reelecciones de Juan Manuel de Rosas como gobernador de Buenos Aires en dos oportunidades (1829-1832 y 1835 y 1852), ambos significaron 21 años de gobierno casi ininterrumpidos.

Natale (2000) nos recuerda que la sorpresa invadió el país cuando en diciembre de 1993 se conoció que Carlos Menem y

Raúl Alfonsín, jefes de ambos partidos de gobierno y oposición, habían acordado, en lo que después pasó a conocerse como Pacto de Olivos (por la ciudad vecina a la Capital Federal donde, además de tener su sede la residencia presidencial, se habían entrevistado los dos líderes), promover una reforma de fondo de la constitución en la que el líder del partido justicialista accedía a la posibilidad de la reelección presidencial.

Además de la posibilidad de la reelección por un período más de presidente de la nación, las importantes reformas constitucionales de 1994 llegaron a 43 artículos (nuevos y modificados) y 17 cláusulas transitorias, algunas de las cuales serán aplicables en el siglo venidero y otras aún pendientes, sobre todo la disposición transitoria sexta la cual prevé que la ley de coparticipación debía sancionarse antes de finalizado el año 1996.

Otras de las materializaciones que motivaron la reforma política-institucional se debieron al aseguramiento y reforzamiento del federalismo y la descentralización, de acuerdo con:

- a) Las modificaciones del régimen financiero en cabeza del legislativo federal para imponer 1) contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias; 2) contribuciones directas, 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. Las contribuciones previstas, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.
- b) La incorporación del tercer senador por la minoría. La disposición transitoria segunda dispone que será designado además un tercer senador por distrito por cada Legislatura. El conjunto de los senadores por cada distrito se integrará, en lo posible, de modo que correspondan dos bancas al partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la legislatura, y la restante al partido político o alianza electoral que le siga en número de miembros de ella. En caso de empate, se hará prevalecer al partido político o alianza electoral que hubiera obtenido mayor cantidad de sufragios en la elección legislativa provincial inmediata anterior

- c) Los poderes compartidos en materia de establecimientos de utilidad nacional; en tanto que, las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.
- d) La autonomía municipal y de la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, donde cada provincia dicta su propia constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.
- e) La concesión de las potestades a los estados provinciales en materia internacional, por cuanto se las habilita para crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.
- f) La propiedad de los recursos naturales, correspondiendo a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.
- g) La determinación del órgano en la intervención federal que es atribución del Congreso federal, a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires.
- h) El crecimiento armónico de la nación, en virtud de promover la creación de regiones que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo a las provincias.
- i) La aprobación de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos. Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2 del Artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia inte-

resada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.

El anterior detalle verifica que del espíritu del legislador constituyente reformador vigorizó el interior del sistema federal del Estado argentino al proveerle al legislativo, *alma mater* de los debates políticos partidarios, los instrumentos de base para modelar y balancear, a través de diferentes plexos normativos, las relaciones entre los niveles gubernamentales que históricamente, en los hechos, plantaron los cimientos para consolidar un régimen federal descentralizado menguado en favor de los intereses del gobierno central de turno.

Como señala Sabsay (1999:427) ha existido una clara intención del constituyente (...) de concretar en base a una revisión de los ámbitos de competencias que les corresponden a la nación y a las provincias. Seguidamente, con esa finalidad se extiende la esfera de actuación de las provincias, ya sea a través del otorgamiento de nuevas potestades (creación de regiones y realización de acuerdos internacionales), incluyendo cláusulas de resguardo (dominio originario de los recursos naturales); ya sea aumentando las facultades de control de las provincias (a través del régimen concurrente de contribuciones indirectas), como también la cota impuesta a las facultades excepcionales del gobierno federal (poder de policía y la materia de intervención federal).

## **Conclusiones**

En términos generales, los procesos de descentralización, *del primer ciclo de reformas del Estado*, fueron una imposición exógena, sin participación de las provincias y municipios, impulsada por la necesidad de solucionar los problemas de financiamiento y déficit fiscal atribuido al gobierno federal. Bajo esta coyuntura, de manera inercial se trasladaron funciones a las jurisdicciones subnacionales en forma desordenada, sin preparación administrativa y funcional, sin coordinación, con soluciones homogéneas que no contemplaban las especificidades provinciales. Para la Nación era prioritario transferir responsabilidades, más allá de la falta de capacitación

y adecuación institucional a la nueva situación (Manzanal, 2006: 39).

Por un lado, los momentos en los cuales se hicieron efectivas las reformas del Estado federal que impactaron en los niveles de gobierno inferiores, no estuvieron acompañados, en general, de una coordinación interestatal sostenida y, además, la distribución de los fondos ha sido, en parte, discrecional y marcadamente insuficiente para atender en tiempo y forma las nuevas prestaciones que implicaron los procesos de descentralización hacia las provincias y los municipios.

El derrotero que cubrió los albores del año 1978 hasta la llegada de una reformada constitución federal en 1994 ha establecido un formato de reformas administrativas, fiscales y políticas que refundaron un Estado federal débil con una férrea centralización de facto.

Tanto las transferencias del sistema educativo, como la dislocada descentralización y autonomía de los gobiernos subnacionales a tenor de reclutar cuotas de poder territorial por parte de los gobernadores de provincia, han modelado un primer ciclo de reformas con características propias materializándose, de acuerdo con lo descrito precedentemente, un modelo de descentralización dual.

La Argentina contemporánea, ha construido un espacio de debates y disputas convergentes en el ámbito de la normatividad y divergentes en la órbita de los hechos. Esta dualidad asegura un desdoblamiento en los procesos descentralizadores que, por un lado, aspiran a la construcción de una tipología dinámica y creativa en las relaciones intergubernamentales, pero, a su vez, contrastan con los mecanismos informales de poder, con la urgencia de la coyuntura liderada por el gobierno central que recentraliza o, en cambio, de una crisis fiscal y financiera cíclicas. Todos los condimentos puestos en la mesa federal hacen colapsar los lineamientos de mediano y largo alcance que obstruyen la previsibilidad del camino hacia la consolidación de un sistema descentralizado que evite la trayectoria de desequilibrios e inequidades entre los diferentes niveles de gobierno.

## Referencias consultadas

- Agosto, Gabriela (2010), “El proceso de descentralización en la República Argentina. Somos Americanos”, en *Revista de Estudios Transfronterizos* 1 (X), 81-101, <http://www.redalyc.org/html/3379/337930337005/>.
- Agosto, Walter (2017), “El ABC del sistema tributario argentino”, en *Documento de Políticas Públicas* 188, 1-12, <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/08/188-DPP-ADE-El-ABC-del-sistema-tributario-argentino-Julio-2017.pdf> [13-05-2019].
- Ackerman, Susan R. (2001), *Corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Álvarez E., Juan Manuel (2005), “La potestad tributaria a partir del concepto constitucional de autonomía”, en *Periódico Económico Tributario* 322, [http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf050057-alvarez\\_echague-potestad\\_tributaria\\_partir\\_concepto.htm](http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf050057-alvarez_echague-potestad_tributaria_partir_concepto.htm) [13-05-2019].
- Argañaraz, Nadin *et al* (2019), “Vademécum tributario argentino 2019: 163 tributos legislados por nación, provincias y municipios”, en *Informe Económico* (febrero), 1-12.
- Banco Mundial (2018), *Decentralization and subnational regional economics. What, why, and where*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm> [13-05-2019].
- Bernal, Marcelo *et al* (2018), *Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*, Buenos Aires, Editorial Astrea.
- BID (2008), *La descentralización vista como eje fundamental para el desarrollo. Web Stories*, <https://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2008-07-15/la-descentralizacion-vista-como-eje-fundamental-para-el-desarrollo%2C4684.html> [13-10-2018].
- Bossuyt, Jean (2013), *Overview of the decentralisation process in Latin America: Main achievements, trends and future challenges*, Quito, Ecuador, Seminario Regional en Descentralización y Gobernanza Local en América Latina y el Caribe, <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2013/12783.pdf> [13-05-2019].
- Bresser, Luiz (1999), *Reformas del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial en América Latina en la perspectiva internacional*, Buenos Aires, CLAD, Eudeba.

- Brosio, G. et al (2013), *Decentralization and reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations*, Cheltenham, UK., Northampton, MA, USA, Edward Elgar.
- Brunner, José J. (2001), *Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias*, Santiago de Chile, Séptimo Encuentro del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto de Educación en América Latina, UNESCO, [https://www.researchgate.net/publication/242086368\\_GLOBALIZACION\\_Y\\_EL\\_FUTURO\\_DE\\_LA\\_EDUCACION\\_TENDENCIAS\\_DESAFIOS ESTRATEGIAS](https://www.researchgate.net/publication/242086368_GLOBALIZACION_Y_EL_FUTURO_DE_LA_EDUCACION_TENDENCIAS_DESAFIOS ESTRATEGIAS), pp. 23-25 [13-05-2019].
- Burki, Shahid J., Perry, Guillermo E.; Dillinger, William R. (1999), *Más allá del centro: la descentralización del Estado*, Washington DC, Banco Mundial.
- Cetrángolo, Oscar; Gatto, Francisco (2002), *Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado*, Quito, Ecuador, Seminario Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores, ILPES, Gobierno de la provincia de Pichincha, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28459/1/LCbueR252\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28459/1/LCbueR252_es.pdf) [14-10-2019].
- Derlien, Hans-U. (1992), "Observation on the state of comparative administration research in Europe rather comparable than comparative", en *Governance* 3(5).
- De Marco (2004), "Buenos Aires v. el interior. Dos hermanos desunidos", en *Revista La Nación* 25, <https://www.lanacion.com.ar/620911-buenos-aires-v-el-interior-los-hermanos-desunidos> [13-05-2019].
- Díaz, Guillermo (2016), "Capacidades para la implantación de procesos de descentralización en territorios sub-nacionales: una aproximación teórica y empírica", en *Revista Polis* 46, 1-17, <https://journals.openedition.org/polis/11723> [13-05-2019].
- Di Gropello, Emanuela; Cominetti, Rossella (1998), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia Latinoamericana*, CEPAL, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31147/S9800076\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31147/S9800076_es.pdf?sequence=1) [15-10-2018].
- Faletti, Tulia G. (2010), *Decentralization and subnational politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Falletti, Tulia G. (2006), "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada", en

- Desarrollo Económico* 183 (46) 317-352, <http://www.jstor.org/stable/4151121> [12-10-2018].
- Falleti, Tulia G. (2001), *Antecedentes históricos del proceso de centralización y escenario político e institucional de la descentralización en Argentina, informe de avance, descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática*, Buenos Aires, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Universidad Torcuato Di Tella.
- Fernández, Juan M. (2011), *Administración municipal, dependencia de recursos vs descentralización de funciones*, Mar del Plata, Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
- Fernández, Víctor R. (2002), "Transformación del Estado y procesos de descentralización. La propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-interés en el capitalismo global. Problemas del desarrollo", en *Revista Latinoamericana de Economía* 128 (33), 55-93.
- Filmus, Daniel (1998), "La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto", en *Revista Reforma y Democracia* 10, 1-13, <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/324/0031501.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [16-10-2018].
- Finot, Iván (2007), "Los procesos de descentralización en América Latina", en *Investigaciones Regionales* 10, <http://www.re-dalyc.org/pdf/289/28901008.pdf>, pp. 173-205 [15-10-2018].
- Finot, Iván (2001), "Descentralización en América Latina: teoría y práctica", en *Serie Gestión Pública* 12, 1-133, <http://www.bivica.org/upload/descentralizacion-practica.pdf> [15-10-2018].
- Fiorini, Bartolomé (1957), "Federalismo y descentralización administrativa", en *Lecciones y Ensayos* 1, 77-91, [http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/1/lecciones\\_y\\_ensayos\\_nro\\_0001-suplemento.pdf](http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/1/lecciones_y_ensayos_nro_0001-suplemento.pdf) [13-05-2019].
- Jaramillo C., Martha (2010), "La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California", en *Región y Sociedad* 49 (22), [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-39252010000300007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252010000300007) [13-05-2019].
- Halperín D., Tulio (1980), *Una nación para el desierto argentino*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Islam, Kazi Maruful (1997), "Administrative decentralization: A conceptual analysis and its implication in Bangladesh", en

*A journal of mass communication, public administration and social sciences* 1 (1).

- Laguzzi, Eduardo M. (2013), *Tributos en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Ad Hoc.
- Larosa, Roberto *et al* (2016), “Relación Fiscal Nación – Provincias. La devolución del 15%: su incidencia sobre las finanzas provinciales y sus efectos sobre la ANSES”, en *ATE, CTA e IDEP* (mayo), 1-36, <https://unidadpopularcaba.org.ar/descargas/documentos/2016/Relacion%20Fiscal%20Nacion%20-%20Provincias.pdf> [13-05-2019].
- Luna, Fernanda *et al* (2014), “Asignación territorial del gasto en educación: el caso de Argentina”, en *Revista Internacional de Presupuesto Público* 78, <http://asip.org.ar/asignacion-territorial-del-gasto-en-educacion-el-caso-de-argentina/> [13-05-2019].
- Manzanal, Mabel (2006), “Descentralización y municipios en Argentina. Contrastes y contradicciones. Crítica en desarrollo”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* 1, 37-60, <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Manzanal%20Critica%20en%20D.pdf> [13-05-2019].
- Míguez, Daniel (2014), “Las reformas educativas argentinas en el contexto latinoamericano. Los sentidos de igualdad y democracia (1983-2006)”, en *RLEE* 3 (XLIV), 11-42, [https://www.researchgate.net/publication/280683566\\_Las\\_reformas\\_educativas\\_argentinas\\_en\\_el\\_contexto\\_latinoamericano](https://www.researchgate.net/publication/280683566_Las_reformas_educativas_argentinas_en_el_contexto_latinoamericano) [13-05-2019].
- Míguez, Jonhatan (2014), “Los aspectos políticos del federalismo fiscal argentino”, en *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* 61, 167-189, [http://www.eseade.edu.ar/images/RIIM\\_60/miguez\\_riim61.pdf](http://www.eseade.edu.ar/images/RIIM_60/miguez_riim61.pdf) [13-05-2019].
- Ministerio de Cultura y Educación (1979), *Realidad educativa 1970-1978*, <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL003838.pdf> [13-05-2019].
- Mitre, Bartolomé (1941), *Obras completas Vol. VIII*, 245-246, Edición del Congreso de la Nación.
- Muñoz P., Víctor M. (2009), “Reflexiones sobre la descentralización”, en *Estudios Políticos* 46, 65-76, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/59927> [13-05-2019].
- Natale, Alberto (2000), “La reforma constitucional argentina de 1994”, en *Cuestiones Constitucionales* 2, <https://revistas.ju->

- ridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5588/7261 [13-05-2019].
- Nickson, R. Andrew (1995), *Local government in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- OAS (2008), *La descentralización y los desafíos para la gobernabilidad democrática*, Washington D.C., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, <http://www.oas.org/sap/publications/2008/la%20descentralizacin.pdf> [14-10-2018].
- Osborne, D. et al (1994), *La reinención del gobierno*, Madrid, Editorial Paidós.
- Oszlak, Oscar (1999), “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado”, en *Nueva Sociedad* 160, 81-100.
- Palma, Eduardo et al (1989), “Las nociones de descentralización y descentralización”, en *Documento CPS-48*, Santiago de Chile, ILPES.
- Pérez, Pedro (2002), *Descentralización y gobierno local*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas, 1-17, <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/VI%20Cong%20Iberoa%20MunicipP%EDrez.pdf> [13-05-2019].
- Pollitt, Christopher (2007), “Decentralization: A central concept in contemporary public management”, en Ferlie, Ewan; Lynn, Laurence E.; Pollitt, Christopher, *The Oxford Handbook of Public Management*, Osford UK, Oxford University Press.
- Pouder, Richard W. (1996), “Privatizing services in local government: An empirical assessment of efficiency and institutional explanations”, en *Public Administration Quarterly* (spring).
- Puelles B., Manuel de (1993), “Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa”, en *Revista Iberoamericana de Educación* 3, <https://rieoei.org/historico/oevirt/rie03a01.htm> [13-05-2019].
- Reynoso, Diego (2004), “Bicameralismo y sobre-representación en Argentina en perspectiva comparada”, en *Revista SAAP* 1 (2), 69-94.
- Rivas L., José A.; Araque C., José A. (2003), “El Estado en América Latina: crisis y reformas”, en *Espacio Abierto* 3 (12), 417-435, <https://www.redalyc.org/html/122/12212306/> [13-05-2019].
- Rosales O., Mario (2012), “Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en Améri-

- ca Latina”, en *Polis* 22, <https://journals.openedition.org/polis/2649#tocto1n1> [12-10-2019].
- Sábato, Hilda (2010), *Pueblo y política. La construcción de la Argentina moderna*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Sabsay, Daniel A. (1999), “El federalismo argentino. Reflexiones luego de la reforma constitucional”, en Agulla, Juan Carlos, *Ciencias sociales: Presencia y continuidades*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias, Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología, 425-438.
- Vilas, Carlos (2003), *Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990*, Buenos Aires, INAP – Dirección de Estudios e Información, [http://209.177.156.169/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_320.pdf](http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_320.pdf) [13-05-2019].
- White, L.D. (1959), *Encyclopedia of social sciences*, Vol. V-VI.

*Anexo. Reseña histórica de las reformas constitucionales*

Período	Acontecimiento	Resultados
1810	Revolución independentista contra el gobierno español.	Argentina se erige como país soberano. El “pueblo” de Buenos Aires peticionó para que se instalara un gobierno provisional elegido por ese “pueblo”. De tal forma el Cabildo nombró una junta de gobierno invitando a las demás jurisdicciones a que repliquen el cambio institucional local donde se erige el ejecutivo local escindido del poder central de España.
1819	1° intento de creación de constitución unitaria (sesgo centralista)	Se promulgaba en Buenos Aires la primera Constitución argentina. De carácter unitario, la Constitución despertó el enojo de las provincias, celosas de su autonomía y aceleró el surgimiento de un grupo heterogéneo de caudillos, que se transformó en el sostén de las ideas republicanas y federales enfrentadas a los intereses porteños. Historia de Belgrano, de Bartolomé Mitre, sobre la Constitución de 1819. Bosquejo de un centralismo rudimentario, sin órganos apropiados a su funcionamiento, en presencia de la masa informe de un federalismo rudimentario y anárquico, que era una negación del ideal y un desconocimiento del modelo, no satisfacía las exigencias teóricas ni prácticas, y de aquí que pugnase con los hechos, sin satisfacer las conciencias. Sin fuerza sólida que la sostuviese ni fuerza moral que la propiciara, era una fórmula vacía de sentido que no contenía los gérmenes de la vida presente ni futura. Sin embargo, ella fue jurada con entusiasmo patriótico el 25/5/1819, así en Buenos Aires como en las provincias, con excepción de las de Entre Ríos, Santa Fe, Banda Oriental y Corrientes, y los ejércitos de los Andes y del Perú le prestaron homenaje (Mitre, 1941:245-246).

Período	Acontecimiento	Resultados
1826	2° intento de creación de constitución (sesgo centralista)	<p>Esta constitución aseguraba la libertad e independencia de toda dominación extranjera, y establecía el sistema de gobierno representativo y republicano, pero en contra al sentir de las provincias, establecía un régimen de carácter unitario y centralista.</p> <p>El Poder Ejecutivo estaría a cargo de un presidente que duraría 5 años en su cargo, y el Poder Legislativo sería bicameral, integrado por diputados elegidos por el pueblo, y senadores que representaban a las provincias.</p> <p>Las provincias tendrían un gobernador, elegido por el presidente de la nación y que dependían de éste.</p> <p>El marcado centralismo que inspiraba a la nueva Constitución fue suficiente para que obtuviera el rechazo de las provincias.</p>
1831	Pacto Federal	<p>Piedra fundamental de la Confederación argentina suscrita por Corrientes, Santa Fe, San Luis, Jujuy, Santiago del Estero, Catamarca, Córdoba, la Rioja, San Juan, Salta, Mendoza, Tucumán y Entre Ríos (Trece Ranchos).</p>
1853	Constitución federal originaria	<p>Las provincias del interior sancionaron la Constitución de la Confederación argentina sin la concurrencia de Buenos Aires. Coexistencia de diferentes órdenes estatales y gubernamentales, el federal y los provinciales.</p> <p>Orden federal: facultades delegadas de manera expresa o implícita.</p> <p>Orden provincial: facultades residuales y autonomía institucional, político, económico, financiero y administrativo.</p>
1860	1ª reforma constitucional	<p>Debate sobre el diseño federal.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Profundización de los institutos federales.</li> <li>2) Crecimiento de las autonomías provinciales.</li> </ol> <p>Permitir la incorporación de Buenos Aires a la unidad nacional.</p>

## El proceso de descentralización en la República Argentina

Período	Acontecimiento	Resultados
1866	2ª reforma constitucional	Mecanismos de financiamiento del Estado federal. Delegación de manera exclusiva al gobierno federal, en particular, en lo referido a los aranceles de comercio exterior. Nacionalización de las aduanas en forma definitiva.
1898	3ª reforma constitucional	Restricción a la actuación del presidente del país mediante el aumento del número de ministros, y a la vez posibilitar al Congreso Nacional el reajuste de la representación del pueblo en la Cámara de Diputados mediante la realización de censos, y la posterior designación de funcionarios públicos.
1949	4ª reforma constitucional	Creación de una virtual nueva Constitución de carácter social, pero con avisos autoritarios: se establecía el control ideológico de los partidos políticos (el presidente podía declarar la suspensión de las garantías constitucionales sin intervención del Congreso).
1957	5ª reforma constitucional	Sin intervención del Congreso, durante un gobierno de facto y hallándose proscrito el peronismo: restauración del régimen constitucional anterior a la misma de 1949, con objeto de anular la nueva constitución creada por el Gobierno Federal Peronista. Además, cabe remarcar un importante hecho: se incorporan los derechos sociales del trabajador. Esta reforma fue claramente inconstitucional desde que no se respetó el procedimiento del artículo 30. La Suprema Corte de Justicia de la Nación la convalidó.
1972	Enmienda transitoria	El gobierno de facto, por acto unilateral, aplicó el Estatuto Fundamental, alegando "cumplir los fines de la Revolución Argentina, y en ejercicio del poder Constituyente" Dicho estatuto modificó, entre otros, los siguientes artículos: 42, 45, 46, 48, 55, 56, 67, incisos 7, 18, 68, 69, 71, 77, 81-85, 96. El Estatuto fue precedido por la Ley 19608 que declaró la necesidad de la reforma constitucional.

Alejandro Liberman

Período	Acontecimiento	Resultados
1994	6ª reforma constitucional	Avance del proceso de descentralización a partir de la incorporación de la “autonomía municipal”.

Fuente: Elaborado por el autor.

### CAPÍTULO III

## FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES: EL CASO DE CANADÁ

*Catarina Ianni Segatto  
Daniel Béland*

### **Introducción**

La descentralización en sistemas federativos ha ocupado centralidad en el debate sobre las trayectorias y los resultados de las políticas sociales, principalmente, en las últimas décadas. Esto porque la descentralización fue entendida como un mecanismo de promoción de mayor competencia entre las jurisdicciones, lo que produciría mayor eficiencia e innovación en las políticas subnacionales. También se entendió como un mecanismo de aumento del control social, de fortalecimiento de la rendición de cuentas y de mayor democratización por la proximidad entre gobierno y ciudadanos (Adolph *et al*, 2012. Arretche, 1996. Bankauskaite y Saltman, 2007. Greer, 2013. Greer y Fonseca, 2014. Muller, 2012). En consecuencia, las reformas administrativas implementadas en las últimas décadas en diversos países, diseminadas e inducidas por organismos bilaterales y multilaterales, como el Banco Mundial, adoptaron la descentralización como un elemento clave para promover una buena gobernanza, así como para impulsar un crecimiento más sostenible y equitativo, el fortalecimiento de las capacidades estatales y la expansión de políticas públicas (Greer y Fonseca, 2014. Muller, 2012).

La literatura muestra que, sin embargo, la descentralización trae retos relacionados con la producción de economías de escala y tensiones en la coordinación, resultando en conflictos intergubernamentales. Esto planteó cuestionamientos relacionados con la capacidad de los sistemas descentralizados para promover una mayor eficiencia y rendición de cuentas (Greer, 2013). Como reto, los estudios buscaron comprender los resultados de diferentes modelos de descentralización, incluyendo diferentes grados de autonomía de los gobiernos subnaciona-

les y de asignación de responsabilidades, servicios, políticas y de regulaciones a gobiernos subnacionales (Adolph *et al*, 2012, Bankauskaite y Saltman, 2007).

Este capítulo busca contribuir con la discusión sobre la descentralización a partir de un análisis histórico de las políticas de salud y educación en Canadá. Entendemos que la descentralización sigue siendo un concepto impreciso y, por lo tanto, el análisis de trayectoria de la descentralización permite un mejor entendimiento sobre su significado y sus resultados, como señala Falletti (2005, 2013). Además, el análisis del caso de Canadá permite la comprensión de los procesos de descentralización en una Federación altamente descentralizada, lo que es distinto de los otros casos analizados en este libro.

Para ello, este capítulo está dividido en tres secciones, además de esta Introducción. En la primera sección se presenta una breve sistematización de la literatura sobre federalismo y descentralización, mostrando las diferencias y las intersecciones entre ambos debates, particularmente, las implicaciones de la descentralización en las políticas sociales en países federalistas. En la segunda sección, las políticas de educación y de salud se presentan a partir del análisis de sus trayectorias. Finalmente, las consideraciones finales muestran que el legado previo de ambas políticas fue central en la definición del grado de autonomía de las provincias y del papel del gobierno federal.

### **Descentralización en sistemas federativos**

Diversos autores apuntan que descentralización y federalismo no son sinónimos. El federalismo involucra la división de poderes entre gobiernos federal y subnacionales, en el cual coexiste autonomía e interdependencia, lo que en las palabras de Elazar (1991) se refiere a “*shared rule*” y “*self-rule*”. La autonomía de los gobiernos subnacionales es central en el federalismo por ser el mecanismo que promueve una distribución territorial del poder entre los entes federados, que pasan a tener poderes exclusivos y compartidos en relación a un territorio (Faletti, 2013). Además, garantiza la expresión de las diversidades entre las regiones en sus decisiones y políticas públicas (Béland y Lecours, 2013. Burgess y Gress, 1999).

Estas diversidades son categorizadas por Burgess y Gress (1999) como político-culturales y de tradición, étnica-nacionalistas, territoriales, socioeconómicas y demográficas. Especialmente, en función de las primeras –político-culturales y de tradición y étnica-nacionalista–, la autonomía fue un elemento fundamental para el mantenimiento de la unidad, evitando conflictos y secesiones: *La palabra latina foedus significa pacto o acuerdo, generalmente, entre unidad y diversidad* (Moreno y Colino, 2010: 6, traducción nuestra).

Para garantizar esa autonomía de los entes subnacionales, la descentralización se constituye como una característica común en los países federalistas. Según Falleti (2013: 140), la descentralización se refiere al conjunto de políticas que transfieren responsabilidades, recursos y autoridad de niveles más altos de gobierno a niveles más bajos. Sin embargo, algunas características de la descentralización en países federalistas, que las diferencian de la descentralización en países unitarios, son centrales para su comprensión. La primera de ellas se refiere al hecho de que la descentralización se hace entre gobiernos electos y esos gobiernos responden y son responsabilizados por la población que los elige. Lo que, en países unitarios, es distinto, ya que los niveles de gobierno más bajos no responden a la población que los elige, sino a los niveles de gobierno más altos. La segunda de ellas está relacionada con las dimensiones de la descentralización en países federalistas, que incluyen la descentralización administrativa, política y fiscal (Greer y Fonseca, 2013). La descentralización administrativa se refiere a políticas que transfieren la prestación de servicios a los gobiernos subnacionales. Esta transferencia puede implicar servicios de educación, de salud, de vivienda y otros programas sociales, además, puede incluir o no la transferencia de recursos para la financiación de la prestación de estos servicios. La descentralización fiscal está relacionada con el aumento de ingresos transferidos a los gobiernos subnacionales que no están vinculados directamente a la prestación de un determinado servicio, o bien, a la transferencia de una determinada responsabilidad y al aumento de autoridad fiscal de los gobiernos subnacionales, incluyendo su capacidad de tasar. Por último, la descentralización política se refiere a las reformas constitucionales y electorales que involucra la devolución de autoridad política a los entes subnacionales y a la creación

de espacios activos de representación política de los niveles subnacionales (Falleti, 2005, 2013)<sup>29</sup>. Estas características hacen que los gobiernos subnacionales tengan incentivos para tomar decisiones y adoptar políticas que puedan atribuir crédito a ellos (*credit claiming*) y evitar daños (*blame avoidance*) y promover y defender su autonomía (Greer & Fonseca, 2013, Weaver, 1986).

En sistemas federativos, la autonomía de los gobiernos subnacionales es comúnmente garantizada constitucionalmente. Sin embargo, dado que autonomía y descentralización son conceptos distintos, hay variaciones en la asignación de poderes entre las diferentes políticas públicas. En el caso brasileño, por ejemplo, estados y municipios fueron reconocidos como entes federados por la Constitución Federal de 1988, pero poseen diferentes poderes en las políticas de salud y de educación. En la política de salud, los estados son responsables por el financiamiento y la oferta de la atención secundaria, mientras que los municipios por la atención primaria y, en la política de educación, los gobiernos municipales son responsables por el financiamiento y la oferta de la educación infantil y de la enseñanza básica, mientras que los gobiernos estatales por las enseñanzas básica y media (Brasil, 1988).

Esta asignación de poderes ocurre por medio de procesos de descentralización que buscan reestructurar la gestión pública con la distribución vertical de responsabilidades, recursos y autoridad entre los niveles de gobierno (Falleti, 2013). Sin embargo, la literatura apunta que la descentralización se refiere a un proceso en que una situación  $t$  se transforma en  $t + 1$ . Es decir, la descentralización no puede ser entendida como un modelo único, sino como un proceso que varía históricamente, resultando en variaciones en el binomio centralización/descentralización. Mueller (2012) apunta que ese binomio se

29 Hay otras clasificaciones similares en la literatura, como la de Rodden (2004). En su clasificación, Rodden diferencia la descentralización de políticas públicas, fiscales y políticas. La descentralización de políticas públicas está relacionada con la capacidad de los gobiernos subnacionales de ejercer su control local exclusivo y compartido, la descentralización fiscal, la relación entre ingresos y gastos, capacidad de recaudación de ingresos propios y autonomía en los gastos y descentralización, existencia de elecciones para los gobiernos locales y la influencia de los gobiernos regionales y centrales en ellas.

refiere a tendencias opuestas en un mismo *continuum*, y que los países federalistas pueden aproximarse más o menos de ellos. Como resultado de diferentes trayectorias, las Federaciones pueden ser más o menos centralizadas/descentralizadas, lo que incluso supone reconocer que hay Federaciones más centralizadas. Canadá es considerada una Federación altamente descentralizada, en la que las provincias son las principales decisoras e implementadoras de las políticas sociales. Otros países federalistas, como Rusia y Venezuela, son considerados más centralizados, y que el gobierno federal tiene más poderes fiscales y decisorios (Banting y Corbett, 2002. Lecours y Béland, 2013. Marchildon, 2018. Mueller, 2012. Wallner, 2014).

Las trayectorias de los procesos de asignación de autoridad entre los entes federales son diferentes entre los países, pero también pueden variar históricamente en un mismo país, así como pueden variar entre las políticas públicas. Esto significa que los modelos y grados de estos procesos de asignación de autoridad cambian con el tiempo. De esta manera, no son únicos y no son resultados de procesos históricos lineales (Benz y Broschek, 2013). Falleti (2005, 2013) señala que esta variación puede verse influenciada por la secuencia y el tiempo en que las reformas de descentralización se implementan a lo largo del tiempo, lo que implica comprender la forma en que esta asignación de autoridad entre los niveles nacionales y subnacionales de gobiernos se desarrolló en países federativos. Según Falleti (2005, 2013), la secuencia y el tiempo en la adopción de reformas que promuevan la descentralización administrativa, fiscal y política explica sus resultados:

*Si la coalición que lidera los procesos de descentralización está orientada por intereses territoriales vinculados a los niveles subnacionales, es probable que implementa reformas caracterizadas por una mayor descentralización política. Mientras que [cuando] los intereses nacionales predominan en la primera coalición que lidera los procesos de descentralización, es más probable que la descentralización administrativa sea implementada en un primer momento (Falleti, 2013: 144, traducción nuestra).*

En América Latina, Falleti (2013) apunta que hubo tres momentos de descentralización. En un primer momento, la

descentralización fue implementada como un mecanismo de equilibrar el poder de las elites regionales. En ese caso, la transferencia de responsabilidades, recursos y autoridad buscó responder y resolver conflictos interregionales que impedían la consolidación de un Estado-nación. A continuación, en los años sesenta, las políticas de descentralización se implementaron en un contexto de desarrollo a partir de la creación de agencias paraestatales, que buscaron desarrollar la infraestructura regional para crear condiciones de inversión internacional y promover el desarrollo de las regiones en los países. Finalmente, en el período entre finales de los años setenta a finales de los años noventa, la descentralización fue implementada como mecanismo para asegurar mayor estabilidad macroeconómica y disminuir la burocracia estatal nacional, considerada sobredimensionada e ineficiente (Falleti, 2013: 142). En el caso brasileño, el proceso más reciente de descentralización empieza en los años ochenta, en los últimos años del régimen militar, pero se intensificó con el proceso de redemocratización y con la aprobación de la Constitución Federal de 1988. Falleti (2005, 2013) apunta que la descentralización política fue promovida inicialmente con la Enmienda Constitucional número 15 en 1980, que reinstaló la elección directa para gobernadores. En seguida, ocurrieron procesos de descentralización fiscal, que se iniciaron con la aprobación de la Enmienda Constitucional número 23 en 1983, aumentando los recursos transferidos a los estados y municipios, siendo seguida por otras medidas que también aumentaron los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales y fortalecieron su autoridad de recaudación. Por último, la descentralización administrativa se inició en la década de los ochenta, especialmente en la política de salud, pero ocurrió de manera más intensa a partir de la década de noventa, resultado de los poderes de los gobiernos subnacionales ya adquiridos en las otras dos oleadas de reformas.

### **Federalismo, descentralización y Estado de bienestar social**

Otra importante discusión sobre la descentralización en sistemas federativos se refiere a los resultados de la diversidad en las políticas sociales. La literatura apunta que los Estados de bienestar social federativos serían caracterizados por una tensión entre la garantía de derechos sociales y universales,

así como a la garantía de la diversidad de las “naciones subnacionales” (Banting, 2006. Obinger *et al*, 2005). En las palabras de Wildasky (1984), la uniformidad es la antítesis de federalismo.

La expansión de las políticas sociales fue central para la garantía de la ciudadanía e inclusión social, superando las nociones de que determinados individuos serían merecedores y otros no merecedores. De ese modo, las políticas sociales tienen un papel importante en la disminución de las diferencias de clase, región, lenguaje, raza y étnicas, así como en la disminución de la pobreza y la desigualdad (Daigneau y Béland, 2015. Johnston *et al*, 2018). Las políticas sociales y universales están relacionadas con una solidaridad social entre ciudadanos, es decir, cohesión social y una noción de identidad nacional compartida (Johnston *et al*, 2018).

Sin embargo, la autonomía de los entes subnacionales, característica del federalismo, produce una variación mayor en las decisiones y en el contenido de las políticas en función de la expresión de sus diversidades, y pueden reforzar desigualdades de capacidades fiscales y administrativas (Greer, 2007). Esto también puede desafiar las nociones de identidad nacional compartida (Johnston, et al., 2018). Además, en sistemas federativos, las minorías tienen poder de veto en las decisiones nacionales en función de la representación desproporcionada entre las unidades federadas, lo que impide la construcción de consensos nacionales, necesarios, especialmente, para la expansión de políticas de bienestar social (Johnston *et al*, 2018. Pierson, 1995. Stepan, 1999). Por último, el gasto social en las federaciones es menor que en países unitarios, lo que se explica como una “carrera hacia abajo” (*race to the bottom*) en las políticas sociales (Béland y Lecours, 2013. Greer y Fonseca, 2014. Simeón, 2006. Wallner, 2014). Por eso, según Tiebout (1956), los ciudadanos “votan con sus pies”, es decir, cambian de jurisdicción de acuerdo con el paquete de servicios ofertados y los impuestos recolectados que mejor atienden sus preferencias. Como resultado, los gobiernos subnacionales ofrecen políticas que están alineadas a las demandas de sus ciudadanos. Sin embargo, las jurisdicciones con un paquete mayor de bienestar social podrían atraer a una población más pobre, lo que podría hacer que disminuyeran esas políticas a lo

largo del tiempo (Peterson, 2006). Esta gran autonomía entre las jurisdicciones podría llevar a un aumento de la competencia entre ellas, orientando a los gobiernos subnacionales a adoptar políticas similares o políticas mínimas (Wallner, 2014).

A pesar de estos argumentos, estudios más recientes muestran que el federalismo no siempre es un obstáculo a la expansión de las políticas sociales y no lleva necesariamente su disminución (Banting, 2005, 2006. Béland y Lecours, 2013. Greer, 2006. Goodyear-Grant *et al*, 2018. Obinger *et al*, 2005. Scharf, 2011. Watts, 2006):

*En realidad, bajo circunstancias institucionales e ideológicas específicas, el federalismo puede, en realidad, estimular el desarrollo de programas sociales generosos. Es evidente que, como se ha mencionado anteriormente, el federalismo puede tener diferentes formas y, con ello, la relación entre el federalismo y el desarrollo del bienestar social varía de un país a otro. Además de la naturaleza de los sistemas federativos, la forma en que interactúan con el sistema político formal, el sistema partidista y los legados previos probablemente influyen en el impacto que el federalismo tiene en el Estado de bienestar social (Béland y Lecours, 2013: 213, traducción nuestra).*

Dos mecanismos son señalados por la literatura como importantes para garantizar mayor universalidad en sistemas federativos. El primero de ellos se refiere al papel del gobierno federal, influenciando a los gobiernos subnacionales a adoptar políticas específicas y seguir determinados estándares y directrices nacionales a través de transferencias de recursos, lo que garantiza mayor coordinación y consistencia entre las políticas, y se reducen desigualdades regionales ligadas a las capacidades fiscales y administrativas por medio de asistencia técnica y redistribución de recursos (Banting, 2005, 2006; Greer, 2006; Goodyear-Grant *et al.*, 2018; Obinger *et al.*, 2005; Scharf, 2011; Watts, 2006). El segundo está relacionado con la relación horizontal entre gobiernos subnacionales. Por un lado, la competencia entre ellos puede aumentar la homogeneización y la armonización, ya que los liderazgos subnacionales luchan por recursos y adoptan las políticas comparables. Por otro lado, la cooperación entre ellos derivada de problemas comunes, de

la difusión de ideas y del aprendizaje, que puede derivar en la adopción de políticas similares (Bakvis y Brown, 2010. Bolleyer, 2006. Wallner, 2014). Johnston *et al* (2018: 2) apunta que si federalismo y diversidad desafían los modelos tradicionales de expansión de las políticas públicas, ellos también permiten la construcción de nuevos caminos para que las políticas públicas superen las divisiones sociales.

### **Canadá: una Federación descentralizada**

Canadá se constituyó como una Federación desde su creación en 1867, formada por dos niveles de gobierno: gobierno federal, 10 provincias y tres territorios. La élite anglófono era favorable a una constitución de un Estado unitario, pero, por constituirse como un país “multinacional”, en el que Quebec se caracteriza por una población mayoritariamente francófono, el sistema federativo fue adoptado. Como resultado, Béland y Lecours (2013) señalan que Canadá emergió como una Federación centralizada, en la que el gobierno federal poseía los poderes sobre políticas consideradas más importantes, como la política económica, de transporte, de comercio y de exportación, mientras que los gobiernos provinciales eran responsables de las políticas consideradas secundarias, incluidas las políticas sociales.

La gran diversidad lingüística y cultural entre provincias es, por lo tanto, uno de los principales factores que justificaron el alto grado de descentralización del país, que está entre las federaciones más descentralizadas (Marchildon, 2018; Wallner, 2014). Esto significa que los gobiernos provinciales tienen una gran autonomía fiscal y administrativa en la mayoría de las políticas públicas, si se compara a otros países federalistas. Es decir, los liderazgos subnacionales pueden tomar decisiones y desarrollar políticas públicas basadas en sus agendas, sin mucha y, en algunos casos, ninguna influencia del gobierno federal. Esta autonomía es especialmente relevante en el caso de las políticas sociales, siendo las provincias las principales tomadoras de decisión e implementadoras (Marchildon, 2018, Wallner, 2014).

La autonomía en algunas políticas también fue resultado de la presión de Quebec. En los años sesenta, un movimiento de “nacionalismo subnacional” en Quebec presionó al gobierno

federal a promover una mayor descentralización: “los gobiernos de Quebec reclamaron mayores poderes para proteger la diversidad cultural y lingüística de la población de Quebec y promover el avance económico de los canadienses franceses en su provincia” (Béland y Lecours, 2013: 216, traducción nuestra). Esto significa que la descentralización de las políticas sociales fue resultado de la difusión de ideas nacionalistas que reivindican la necesidad de ese cambio, para que las regiones pudieran expresar su identidad e ideología en sus políticas.

Esto también produjo una descentralización asimétrica, ya que algunos poderes fueron descentralizados para Quebec, pero no para otras provincias: “Normalmente, el gobierno federal afirma formalmente que está abierto a extender la descentralización a otras provincias, sin embargo, es conocido que sólo Quebec quiere asumir nuevas responsabilidades” (Béland y Lecours, 2013: 222, traducción nuestra). Otro resultado de estos procesos de descentralización se refiere al hecho de que Quebec ha adoptado históricamente políticas sociales diferentes de las demás provincias, y ha usado su autonomía para no aceptar diversas políticas federales, lo que también reforzó esa asimetría formal e informal en relación a las otras provincias (Marchildon, 2018; Wallner, 2014).

A pesar de existir una trayectoria de gran descentralización en las políticas sociales, su expansión fue resultado de una actuación más coordinadora del gobierno federal, que buscó, después de la Segunda Guerra Mundial, desarrollar y expandir políticas de bienestar social a partir de transferencia de recursos y de programas federales. A pesar de los esfuerzos realizados en los años treinta, sólo una década después, es que el gobierno federal creó su primer programa social (Béland y Lecours, 2013). Cameron y Simeon (2002) apuntan que el gobierno federal fue central para expandir programas sociales a partir de la construcción de dinámicas características de un federalismo más cooperativo.

En consecuencia, Canadá posee un Estado de bienestar social más liberal, en el que hay una combinación de políticas sociales para grupos específicos, basados en necesidades e ingresos, cobertura limitada en programas de vivienda, entrenamiento y seguro para personas con necesidades especiales, de la cobertura

universal en los servicios de salud, la educación básica y la enseñanza media y de los programas universales específicos, como el plan de pensiones, el desempleo y la compensación para los trabajadores (Banting, 1987). De ese modo, Canadá produjo una contra-narrativa para los estudios pesimistas anclados en la incompatibilidad entre federalismo, diversidad y políticas sociales y universales (Johnston *et al*, 2018: 1-2).

A pesar de ello, hubo una declinación de la participación del gobierno federal en diferentes políticas a partir de la década de los ochenta en función de recortes en los gastos federales. La idea era que mayor autonomía de las provincias y menor intervención del gobierno federal en las políticas subnacionales resultaría en un *laboratorio de la democracia*, o sea, funcionaría como un mecanismo de creación de innovaciones en las políticas a nivel subnacional. Esto prevaleció hasta el Gobierno Harper, que creyó que la descentralización produciría competencia entre las provincias, más eficiencia y mayor innovación. Sin embargo, la literatura muestra que, en algunas políticas, esto tuvo efectos de mayor segregación de minorías, produciendo incluso mayor competencia y conflictos intergubernamentales. En algunos casos llegó a paralizar algunas decisiones y, en otros, la cooperación entre las provincias llevó a una mayor homogeneidad en las políticas (Béland *et al*, s/d. Fierlbeck, 2013a, 2013b. Marchildon, 2013. Rice y Prince, 2013. Wallner, 2014).

Aunque el gobierno federal ha disminuido su intervención en algunas políticas, especialmente en las políticas sociales, el sistema de ecualización, adoptado desde el final de la década de los cincuenta, permaneció y algunos programas federales fueron sustituidos por beneficios específicos. Tales beneficios fueron subsidios de desempleo y apoyos para la población anciana y las personas con discapacidades, comenzaron en la década de los sesenta y aún están en vigor. Este sistema está anclado en la idea de que la vida de los ciudadanos canadienses no debe ser afectada por el lugar en que viven (Stevenson, 2007 *apud* Lecours y Béland, 2013). El sistema de ecualización incluye tres transferencias: el programa de ecualización, la transferencia de salud (Canada Health Transfer, CHT) y la transferencia de asistencia social (Canadá Social Transfer, CST). Mientras el primero busca disminuir las desigualdades de capacidades

fiscales entre las provincias a partir de las transferencias de recursos a las provincias que presentan capacidad fiscal por debajo de la media canadiense, la segunda y la tercera transfieren recursos para asegurar patrones mínimos en los servicios sociales y de salud en lo que se refiere a su acceso, cobertura y calidad (Béland, *et al*, 2017. Fierlbeck, 2013<sup>a</sup>. Lecours y Béland, 2013. Théret, 1999. Wallner, 2014).

Aunque estas transferencias se separan, cualquier aumento o disminución en los recursos transferidos puede impactar en los gastos de cualquiera de estas políticas. Según Béland *et al* (2017), lo que importa para los gobiernos provinciales es el importe total de los recursos recibidos en las tres transferencias. Los resultados de la ecualización comprenden un aumento de la capacidad fiscal de las provincias con menor capacidad fiscal y de gasto social. Sin embargo, las provincias con mayor capacidad fiscal no redujeron sus capacidades, ya que los recursos redistribuidos son federales. A pesar de ello, hay un gran conflicto intergubernamental por la proporción de los ingresos minerales en el cálculo de las capacidades fiscales de las provincias y las diferencias de gasto social según los contextos y las necesidades regionales. Generalmente, este tema no estuvo en el centro de las discusiones políticas. Sin embargo, cuando el gobierno federal tomó decisiones unilaterales y cuando las posiciones de las provincias fueron incompatibles, conflictos y disputas políticas dominaron las RIG (Béland *et al*, 2017. Lecours y Béland, 2013. Théret, 1999).

Además, es importante señalar que no hay consenso en la literatura sobre las RIG entre las provincias. La literatura muestra que esas relaciones son resultados de interacciones informales entre burócratas y ministros, no hay, por lo tanto, mecanismos institucionalizados de RIG. Por un lado, esta informalidad conduce a comportamientos competitivos entre las provincias, lo que fue común, por ejemplo, en la política de recursos naturales: *consensos sobre nuevas políticas sociales es difícil de alcanzar en el federalismo canadiense, porque las provincias están normalmente buscando proteger su autonomía* (Béland y Lecours, 2013: 223, traducción nuestra). Para otros, hay relaciones cooperativas entre ellos, que permitieron una difusión de ideas entre las provincias: menor diversidad y mayor consistencia entre las políticas en el plano subnacional (Bakvis & Brown 2010; Bolleyer 2006; Wallner, 2014).

Es importante señalar que los gobiernos locales son el tercer nivel de gobierno, pero no son considerados entes federados, como ocurre en el caso brasileño. Ellos son *criaturas* de las provincias, responsables de políticas de infraestructura y seguridad y de servicios locales. Aunque este papel es restringido, han ganado más autonomía y mayores responsabilidades en las últimas décadas (Horak, 2012. Sancton, 2010. Smith, 2010). Este es el caso de las políticas de integración y reasentamiento de inmigrantes y refugiados, en la que algunos gobiernos locales, como Toronto, reciben recursos de los gobiernos federal y provinciales para coordinar las acciones localmente (Segatto, s/d). En los casos de salud y educación, los gobiernos locales no tienen ninguna competencia, pero hay autoridades regionales de salud y distritos escolares vinculados a los Ministerios de Educación y de Salud de las provincias, que son responsables de la implementación de la política a nivel local (Marchildon, 2018. Wallner, 2014).

Esta trayectoria produjo un federalismo clásico. Es decir, los poderes entre los entes federados se dividen y sus poderes son absolutos en la mayoría de las políticas. Lo anterior acarrió constreñimientos que han sido superados con mecanismos propios de un federalismo de *compartición de costos*, que incluyen las transferencias intergubernamentales y de *decisión conjunta*, como arenas federativas (Banting, 1987. Johnston *et al*, 2018).

### **Implicaciones de descentralización en las políticas de educación y salud**

Las políticas de educación y de salud se caracterizaron por una trayectoria de descentralización, en la que las provincias fueron históricamente las principales responsables de sus decisiones y de la oferta de esos servicios. A pesar de ello, ambas políticas siguieron trayectorias distintas, que tuvieron implicaciones en los grados de descentralización, en la participación del gobierno federal en esas políticas y en las RIG.

La universalización de los servicios de salud ocurrió como resultado de una combinación de factores. Las innovaciones provinciales, especialmente a través de la creación del programa Medicare en la provincia de Saskatchewan en 1944 por la Co-

*operative Commonwealth Federation* (CCF), más tarde llamado *New Democratic Party* (NDP), fueron fundamentales para insertar ese asunto en la agenda del gobierno federal en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, las transferencias de recursos federales a través de programas de compartición de costos (*cost-shared*) fueron centrales para la expansión de la cobertura de los servicios de salud en el país, consolidando su universalización (Banting y Corbett, 2002. Bakvis y Brown, 2010. Gray, 1991, 1998. Marchildon, 2005, 2018. Tuohy, 1994).

Como resultado, todas las provincias ofrecen cobertura universal de servicios de salud, médicos y hospitalarios, administrados exclusivamente por las provincias. Sin embargo, los servicios dentales y la cobertura farmacéutica no están incluidos, siendo cubiertos por los empleadores. Éstos y otros servicios, como atención de salud continuada y atención domiciliaria, son subsidiados o cubiertos por los gobiernos provinciales y federal en los casos de grupos más vulnerables según edad e ingresos, incluyendo la población indígena, los veteranos, la población carcelaria y los refugiados (Marchildon, 2018. Tuohy, 1994).

El papel del gobierno federal aplica en la regulación en las políticas farmacéutica, de innovación y de infraestructura (Fierlbeck, 2013a). Además, el gobierno federal desempeña un papel de coordinación, considerado importante para asegurar que las provincias sigan las directrices nacionales determinadas en la *Canada Health Act* aprobado en 1984, ya que las transferencias están vinculadas a la efectividad de esas directrices. Ellas incluyen portabilidad, accesibilidad, universalidad, alcance y administración pública. Lo anterior significa que las provincias deben asegurar que los organismos públicos sean responsables de la prestación del servicio, que todos los servicios sean cubiertos y que todos los residentes tengan acceso igual a ellos, aunque cambien o se desplacen (Béland *et al*, 2017).

Aunque estas directrices nacionales están vinculadas a la transferencia de los recursos, las provincias poseen una gran autonomía en la definición de sus políticas subnacionales. Sin embargo, esta mayor autonomía vino acompañada de un cambio en las RIG, que se volvieron más conflictivas (Bakvis y Brown, 2010). Esto fue seguido de cambios en los criterios para

las transferencias federales, decididos unilateralmente por el gobierno federal. Las transferencias se efectuaron según una asignación per cápita a partir de 2014. Además, el gobierno federal redujo el monto transferido a las provincias (Beland *et al*, 2017. Marchildon y Mou, 2014. McIntosh, 2004).

En función de esas decisiones unilaterales, las provincias pasaron a actuar de manera más cooperativa a partir del estrechamiento de las relaciones horizontales entre ellas. Lo que Cameron y Simeon (2002) llamaron un federalismo más colaborativo, en el que los objetivos nacionales son alcanzados por las provincias actuando de manera colaborativa, no como resultado de decisiones unilaterales del gobierno federal o de la coerción inducida por determinados comportamientos de las provincias a través del poder fiscal central. En ese sentido, las relaciones más horizontales de colaboración entre las provincias superaron ese modelo dual y de mayor competitividad. Hay intercambios entre las provincias en la provisión de servicios de salud en áreas rurales y cuidados domiciliarios, por ejemplo, pero esa participación no es obligatoria y no existe restricción si las provincias no cooperan (Fierlbeck, 2013b: 66).

A pesar de eso, Marchildon (2018) apunta que hay espacios de discusión y de construcción de consensos entre el gobierno federal y las provincias, como consejos y grupos de trabajo, que cuentan con la participación de representantes de los Ministerios de Salud de las provincias y del gobierno federal. En esos espacios, fue posible desarrollar procesos de mayor colaboración.

Fierlbeck (2013<sup>b</sup>) señala que los desafíos aún existen para una mayor cooperación vertical y horizontal en esta política. Un modelo con mayor descentralización y compartición de poder entre las provincias trae grandes problemas de gobernanza para el sistema de salud. Según la autora, el intento del gobierno federal de incentivar un federalismo más competitivo produjo mayor competencia entre las provincias, no ha presentado soluciones interesantes en esa política y es posible que eso esté produciendo una dinámica de “carrera hacia abajo” (Fierlbeck, 2013<sup>b</sup>: 64).

En las provincias, hubo la creación de las autoridades regionales de salud (*Regional Health Authority*), que se inició en

los años sesenta. La idea de ese proceso, que se conoció como regionalización, era aumentar la coordinación y la integración de los servicios de salud, las demandas locales, la participación social y la responsabilidad, así como mejorar la eficiencia del sistema y reducir los costos. Para ello, hubo la descentralización de algunas responsabilidades y decisiones de los Ministerios de Salud de las provincias para esas autoridades, lo que significó otro proceso de desconcentración o delegación. Aunque también hubo un proceso de centralización de decisiones que se tomaban en los consejos de los hospitales y pasaron a ser responsabilidad de dichas autoridades. En la mayoría de los casos, estas autoridades regionales no poseen una verdadera autonomía para tomar decisiones y dependen de los recursos de las provincias que ya llegan etiquetados (Black y Fierlbeck, 2006. Boichuk, 2009. Lewis y Kouri, 2004. Fierlbeck, 2016. Marchildon, 2006, 2015 y 2016).

Actualmente, algunas provincias, como Alberta, Nueva Escocia, Ontario y Saskatchewan, han promovido cambios en esas autoridades regionales, reestructurándolas o eliminándolas. Es decir, aumentando la centralización intraprovincial en función de problemas relacionados a la coordinación, estandarización y uniformidad de los servicios de salud (Segatto *et al*, s/d).

La política de educación también fue caracterizada por una trayectoria en la que la oferta de la educación básica fue iniciada localmente a partir de consejos locales de educación. Esto porque había, como se mencionó anteriormente, una diversidad cultural y lingüística entre Quebec y las provincias anglófonas. Adicionalmente, la dispersión geográfica de las comunidades dificultaba la existencia de una gestión de mayor centralización de las escuelas a nivel provincial. Por su parte, la poca integración y comunicación entre las provincias también dificultó cualquier centralización de la política a nivel nacionalmente. Había un consenso de que los consejos locales de educación acercaban las decisiones de la población. Wallner (2014) muestra que, a lo largo del tiempo, todas las provincias, principalmente Quebec, fueron contrarias a cualquier intervención del gobierno federal en esa política.

Como resultado, la política de educación fue históricamente caracterizada por una gran autonomía provincial comparada

con otros países federalistas, y con las demás políticas sociales en Canadá. En la educación, las provincias tienen poderes legales, administrativos y fiscales casi exclusivos en relación a la enseñanza fundamental y media. Cada provincia tiene su propia política y no hay un Ministerio de Educación nacional responsable de esa política en todo el país. Lo que es distinto de otras Federaciones, en las que, aunque los gobiernos subnacionales posean un alto grado de autonomía en esa política, el gobierno federal ejerce un papel de coordinación *más fuerte*. En Australia, por ejemplo, hay una trayectoria de mayor intervención del gobierno federal en la educación básica. Ejemplos de ello incluyen la creación de un currículo nacional y de referenciales para la actuación docente en los años noventa y 2000, que los estados deben seguir. Para ello, el gobierno federal creó incentivos financieros. Otros ejemplos incluyen a Estados Unidos, en donde el gobierno federal pasó a asumir una posición más coordinadora para disminuir la desigualdad entre los estados, principalmente, con *No child left behind* aprobada en 2001, y Brasil, en que el gobierno federal adoptó diversas directrices nacionales, mecanismos de redistribución de recursos y sistemas de evaluación e información a partir de la segunda mitad de la década de noventa (Segatto y Abrucio, 2018. Wallner, 2014).

La universalización de la educación en Canadá también ocurrió después de la Segunda Guerra Mundial, cuando las provincias centralizaron sus políticas en Ministerios de Educación provinciales, reduciendo los poderes de los consejos locales de educación (Wallner, 2014). A diferencia de la política de salud, no hubo una actuación más coordinadora e inductora del gobierno federal en la universalización de la política, como resultado de iniciativas provinciales.

Las provincias tienen competencias legales, administrativas y fiscales en la educación básica, siendo responsables por la elaboración e implementación del currículo y de las evaluaciones, por la acreditación de los programas de formación inicial de profesores, por la certificación de los profesores y por la reglamentación de la carrera de profesores. Esta última incluye las referencias docentes, la formación continuada y el desarrollo profesional de los profesores, directores y otros profesionales de la educación. En el caso de Ontario, la certificación y algunas

cuestiones referentes a la carrera docente son responsabilidad de un órgano autónomo en relación al Ministerio de Educación. Esto significa que no hay un currículo nacional, tampoco mecanismos de evaluación nacionales (Segatto, 2016).

Algunas de estas funciones fueron descentralizadas para los distritos escolares, siendo, por lo tanto, ejecutadas por ellos. Entre ellas, incluyen la selección y la contratación de directores y profesores, la compra de materiales y la implementación de programas en las escuelas, que pueden ser propios o provinciales. La movilidad de profesores entre los distritos y las provincias es complicada. Los distritos compran materiales, contratan profesores y construyen edificios (Segatto, 2016).

Wallner (2014) apunta que, a pesar de la ausencia de una política nacional o incluso de coordinación nacional y de la gran autonomía de las provincias, no hay diferencia significativa entre las políticas de educación. Según la autora, valores por alumnos en las enseñanzas fundamental y media, el promedio de profesores por alumno y los resultados educativos son similares entre las provincias. Hay, por lo tanto, una equidad interregional e interescolar en el país. Esto puede ser explicado por políticas similares adoptadas por las provincias.

La autora apunta que las provincias trabajan conjuntamente para diseñar e implementar políticas más coherentes. Las decisiones provinciales no se hacen de manera aislada, como se esperaba en un contexto de gran autonomía, deciden considerar las resoluciones de otras jurisdicciones. Wallner (2014) apunta que los actores, incluyendo liderazgos políticos provinciales, burócratas de los ministerios y de los distritos, profesionales de las escuelas y otros miembros de la comunidad de esa política, están ligados por canales formales e informales que promueven una difusión de ideas entre ellos. Uno de esos canales es el Consejo de Ministros de Educación de Canadá, creado en 1967 por los Ministros de Educación de las provincias para discutir asuntos relacionados con la política de Educación, implementar actividades, proyectos e iniciativas en áreas de interés mutuo, consultar y cooperar con las organizaciones nacionales de educación y el Gobierno Federal, así como representar los intereses de las provincias y territorios a nivel internacional (Segatto, 2016). Sin embargo, la autora resalta que los contextos

de cada una de las provincias influyen el modo en que esas ideas se transformarán en políticas. Por lo tanto, hay una adaptación de estas ideas a los contextos regionales y a las necesidades locales.

### **Consideraciones finales**

La descentralización permite el reconocimiento de las diversidades regionales a partir de la concesión de autonomía de los gobiernos subnacionales en la definición de sus políticas, garantizando así la unidad en países heterogéneos. Como se ha presentado, una federación altamente descentralizada puede, sin embargo, afrontar desafíos relacionados con la garantía de la universalidad de las políticas sociales, así como la coherencia y la consistencia entre las políticas implementadas en las diferentes unidades federadas. En este sentido, el gobierno federal puede desempeñar un papel importante de coordinación, en la reducción de desigualdades regionales y en la garantía de estándares mínimos. El caso canadiense muestra que las relaciones horizontales entre las provincias también pueden ser importantes para enfrentar los desafíos que impone la gran descentralización existente en determinados países.

La trayectoria descentralizada de las políticas sociales en Canadá resultó en una dinámica institucional, en la que las provincias son las principales tomadoras de las decisiones y responsables de la oferta de los servicios de salud y educación en el país. A pesar de ello, esas políticas tuvieron trayectorias y resultados distintos. En la política de salud, el gobierno federal tuvo un papel importante en garantizar la cobertura universal de los servicios. En la política de educación, incluso con la ausencia de una política nacional y de una actuación más coordinadora del gobierno federal, la universalización de la educación básica fue la garantizada y las políticas de las provincias presentan similitudes, lo que fue resultado de una difusión de ideas entre ellas. El caso canadiense muestra que los resultados de la descentralización dependen de la dinámica institucional del federalismo, de su interacción con otros factores institucionales y de los legados previos de las políticas. A pesar de ello, el análisis del caso canadiense muestra que la competencia entre las provincias, incentivada por el gobierno federal, especialmente después de la década de los noventa, puede traer desafíos a la

gobernanza de los sistemas y a la cooperación entre ellas, ya que no hay incentivos institucionalizados para su cooperación. Además, la literatura muestra que esto puede producir una “carrera hacia abajo” en las políticas sociales.

Además de estos desafíos, la literatura ha llamado la atención sobre los desafíos ligados a las “nuevas” diferencias resultantes de una sociedad multicultural, en la que las diversidades no se concentran territorialmente (Johnston *et al*, 2018). En ese caso, la autonomía de las provincias y los procesos de descentralización no serán suficientes para garantizar la expresión de esas diversidades. Además, el multiculturalismo puede traer desafíos a la solidaridad y a las nociones de identidad nacional compartida, centrales para la preservación y la expansión de las políticas sociales.

### References consultadas

- Adolph, Christopher; Greer, Scott L.; Fonseca, Elize M. (2012), “Allocation of authority in European health policy”, en *Social Science & Medicine* 75 (9), 1595-1603.
- Arretche, Marta (1996), “O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11(31), 44-66.
- Bakvis, Herman; Brown, Douglas (2010), “Policy coordination in federal systems: comparing intergovernmental processes and outcomes in Canada and the United States”, en *Publius: The Journal of Federalism* 40(3), 484-507.
- Bankauskaite, Vaida; Saltman, Richard B. (2007), “Central issues in the decentralization debate”, en Saltman, R. B.; Bankauskaite, V.; Vrangbaek, K., *Decentralization in health care*, Maidenhead, McGraw-Hill/Open University Press, 9-21
- Banting, Keith G. (1987), *Welfare state and Canadian federalism*, Montreal/Kingston, McGill-Queen’s University Press.
- Banting, Keith G. (2005), “Canada: nation-building in a federal welfare state”, en Obinger, H. S.; Leibfried; Castles, F. G.; *Federalism and the welfare state: New world and European experiences*, New York, Cambridge University, 89-137.
- Banting, Keith G. (2006), “Social citizenship and federalism: is a federal welfare state a contradiction in terms?”, en Greer, S. L., *Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in western democracies*, New York, Palgrave MacMillan, 44- 66.

- Banting, Keith G.; Corbett, Stan. (2002), "Health policy and federalism: an introduction", en Banting, K. G.; Corbett, S., *Health policy and federalism: A comparative perspective on multi-level governance*, Montréal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 1-38
- Béland, Daniel; Lecours, André (2013), "Federalism, nationalist politics, and social policy: How ideas and institutions shape federal dynamics?", en Benz, A.; Broschek, J.; *Federal dynamics: continuity, change, and the varieties of federalism*, Oxford, Oxford University Press, 209-228
- Béland, Daniel; Lecours, André; Segatto, Catarina I. (s/d), *The fiscal and institutional politics of resource revenue: Federalism and oil ownership in Brazil and Canada*.
- Béland, Daniel; Lecours, André; Marchildon, Gregory P.; Mou, Haizhen; Olfert, M. Rose. (2017), *Fiscal federalism and equalization policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Benz, Aarthur; Broschek, Jörg (2013), *Federal dynamics: continuity, change, and the varieties of federalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Black, Martha; Fierlbeck, Katherine (2006), "Whatever happened to regionalization? The curious case of Nova Scotia", en *Canadian Public Administration* 49 (4), 506-526.
- Bolleyer, Nicole (2006), "Federal dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: How substates' internal organization affects intergovernmental relations", en *Publius* 36 (4), 471-502.
- Boychuk, Terry (2009), "After Medicare: regionalization and Canadian health care reform", en *Canadian Bulletin of Medical History* 26(2), 353-378.
- Brasil (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília.
- Burgess, Michael; Gress, Franz (1999), "Symmetry and asymmetry revisited", en Agranoff, R., *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 43-56.
- Cameron, David; Simeon, Richard (2002); "Intergovernmental relations in Canada: the emergence of collaborative federalism", en *Publius: The Journal of Federalism* 32 (2), 49-72.
- Daigneault, Pierre-Marc; Béland, Daniel (2015), "Introduction: understanding welfare reform in the Canadian provinces", en Béland, D.; Daigneault, P., *Welfare reform in Canada: provincial social assistance in comparative perspective*, Toronto, University of Toronto Press, 1-17.

- Elazar, Daniel. (1991), *Exploring federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama.
- Falleti, Tulia G. (2005), "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective", en *American Political Science Review* 99(3), 327-46
- Falleti, Tulia G. (2013), "Decentralization in time: a process-tracing approach to federal dynamics of change", en Benz, A.; Broschek, J., *Federal dynamics: continuity, change, and the varieties of federalism*, Oxford, Oxford University Press, 140-166.
- Fierlbeck, Katherine (2016), "The politics of regionalization", en *HealthcarePapers* 16 (1), 58-62.
- Fierlbeck, Katherine (2013<sup>a</sup>), "Introduction: renewing federalism, improving health care: can this marriage be saved?", en Fierlbeck, K.; Lahey, W., *Health care federalism in Canada: critical junctures and critical perspectives*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 3-25.
- Fierlbeck, Katherine. (2013<sup>b</sup>), "The political dynamics of health care federalism", en Fierlbeck, Lahey, K., *Health care federalism in Canada: critical junctures and critical perspectives*, Montreal, McGill-Queen's University Press, p. 45-70.
- Gray, Gwendolyn (1991), *Federalism and health policy: the development of health systems in Canada and Australia*, Toronto, University of Toronto Press.
- Gray, Gwendolyn (1998), "Access to medical care under strain: new pressures in Canada and Australia", en *Journal of Health Politics, Policy and Law* 23 (6), 905-47.
- Greer, Scott L.; Fonseca, Elize M. (2015); "Decentralization and health system governance", en Kuhlmann, E.; Blank, R. H.; Bourgeault, I.; Wendt, C., *The palgrave international handbook of healthcare policy and governance*, London, Palgrave Macmillan, 409-424.
- Greer, Scott L. (2013), "Intergovernmental governance for health: Federalism, decentralization and communicable diseases", en Greer, S.; Wismar, L. M.; Figueras, J., *Strengthening health system governance*, New York, Open University Press, 187-205.
- Greer, Scott L. (2007), *Nationalism and self-government*, New York, Suny Press.
- Greer, Scott L. (2006), "The politics of divergent policy", en Greer, S. L., *Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in western democracies*, New York, Palgrave MacMillan, 157-174.

- Goodyear-Grant, Elizabeth; Johnston, Richard; Kymlicka, Will; Myles, John (2018), *Federalism and the welfare state in a multicultural world*, Montreal/Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Horak, Martin (2012), "Conclusion: understanding multilevel governance in Canada's cities", en Horak, M.; Young, R., *Sites of governance: multilevel governance and policy-making in Canada's big cities*, Montreal/Kingston, McGill-Queen's University Press, 338-370.
- Johnston, Richard; Myles, John; Goodyear-Grant, Elizabeth; Kymlicka, Will (2018), "Introduction: the progressive's dilemma", en Goodyear-Grant, E., Johnston, R.; Kymlicka, W.; Myles, J., *Federalism and the welfare state in a multicultural world*, Montreal/Kingston, McGill-Queen's University Press, 1-16
- Lecours, André; Béland, Daniel (2013). "The Institutional politics of territorial redistribution: federalism and equalization policy in Australia and Canada", en *Canadian Journal of Political Science* 46 (1), 93-113.
- Lewis, Steven; Kouri, Denise (2004), "Regionalization: making sense of the Canadian experience", en *HealthcarePapers* 5 (1), 12-31.
- Marchildon, Gregory P. (2005), "Canadian health system reforms: lessons for Australia?", en *Australian Health Review* 29 (1), 105-19.
- Marchildon, Gregory P. (2006), "Regionalization and health services restructuring in Saskatchewan", en Beach, C. M.; Chaykowski, R. P.; Shortt, S. F.; St-Hilaire; Sweetman, A.; *New evidence and new directions*, Kingston, Queen's University.
- Marchildon, Gregory P. (2013), "The future of the federal role in Canadian health care", en Fierlbeck, K.; Lahey, W., *Health care federalism in Canada: critical junctures and critical perspectives*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 177-191.
- Marchildon, Gregory P. (2015), "The crisis of regionalization", en *Healthcare Management Forum* 28 (6), 236-238.
- Marchildon, Gregory P. (2016), "Regionalization: what have we learned?", en *HealthcarePapers* 16 (1), 8-14.
- Marchildon, Gregory P. (2018), "Health care in Canada: interdependence and independence", en Marchildon, G. P.; Bossert, T. J., *Federalism and decentralization in health care: a deci-*

- sion space approach*, Toronto, University of Toronto Press, 43-70.
- Marchildon, Gregory P.; Mou, Haizhen (2014), “A needs-based allocation formula for Canada health transfer, en *Canadian Public Policy* 40 (3), 209-23.
- McIntosh, Tom (2004), “Intergovernmental relations, social policy and federal transfers after Romanow”, en *Canadian Public Administration* 47 (1), 27-51.
- Moreno, Luis; Colino, César (2010), “Introduction”, en Moreno, L.; Colino, C., *A global dialogue on federalism: diversity and unity in federal countries*, Québec, McGill-Queen’s University Press, 3-15.
- Mueller, Sean (2012), *Why centralisation? A comparative analysis of the Swiss Cantons*, Canterbury, Kent, University of Kent.
- Obinger, Hebert; Leibfried, Stephan; Castles, Francis G. (2005), *Federalism and the welfare state: new world and European experiences*, New York, Cambridge University.
- Peterson, Paul (2006), “The changing politics of federalism in the United States”, en Greer, S. L., *Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies*, New York, Palgrave MacMillan, 92-115.
- Pierson, Paul (1995), “Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy”, en *Governance* 8, 449-78.
- Rice, James J.; Prince, Michael, J. (2013), *Changing politics of Canadian*, Toronto, University of Toronto Press.
- Rodden, Jonathan (2004), “Comparative federalism and decentralization: on meaning and measurement”, en *Comparative Politics* 36 (4), 482-500.
- Sancton, Andrew (2010), “Local government”, en Courtney, J. C.; Smith, D. E., *The Oxford handbook of Canadian politics*, New York, Oxford University Press, 131-49.
- Scharpf, Fritz W. (2011), “The join-decision trap: Lessons from German federalism and European integration”, en Kincaid, J., *Federalism*, London, SAGE Publications Ltd., 333-376.
- Segatto, Catarina I.; Abrucio, Fernando L. (2018), “Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará”, en *Revista de Administração Pública* 52 (6), 1179-1193.
- Segatto, Catarina I.; Béland, Daniel; Marchildon, Gregory P. (s/d), *Institutional and territorial dynamics in health care re-*

- gionalization and de-regionalization: The case of Saskatchewan, Canada.*
- Segatto, Catarina I. (2016), *Práticas inovadoras na educação: as experiências da Columbia Britânica e de Ontário*, São Paulo, Instituto Unibanco.
- Segatto, Catarina I. (s/d), *Integration and settlement policies and healthcare access to refugees in two federal countries: Canada and Brazil.*
- Simeon, Richard (2006), “Federalism and social justice: thinking through the tangle”, en Greer, S. L., *Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies*, New York, Palgrave MacMillan, 18-43.
- Smith, David E. (2010), “Canada: a double federation”, en Courtney, J. C.; Smith, D. E., *The Oxford handbook of Canadian politics*, New York, Oxford University Press, 75-91.
- Stepan, Alfred (1999), “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos”, en *Dados* 42 (2), 197-251.
- Théret, Bruno (1999), “Regionalism and federalism: a comparative analysis of the regulation of economic tensions between regions by Canadian and American federal intergovernmental transfer programmes”, en *International Journal of Urban and Regional Research* 23 (3), 479-512.
- Tiebout, Charles (1956), “A pure theory of local expenditures”, en *Journal of Political Economy* 64 (5), 416-24.
- Tuohy, Carolyn (1994), “Health policy and fiscal federalism”, en Banting, K. G.; Brown, D. M.; Courchene, T. J., *The future of fiscal federalism*, Kingston, Queen’s University, 189-212.
- Wallner, Jennifer (2014), *Learning school: federalism and public schooling in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Watts, Ronald L. (2006), “Origins of cooperative and competitive federalism”, en Greer, S. L., *Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies*, New York, Palgrave MacMillan, 201-223.
- Weaver, R. Kent (1986), “The politics of blame avoidance”, en *Journal of Public Policy* 6 (4), 371-398.
- Wildavsky, Aaron (1984), “Federalism means inequality: political geometry, political sociology, and political culture”, en Golembiewski, R. T.; Wildavsky, A., *The costs of federalism*, New Brunswick, Transaction Books, 55-69.



**SEGUNDA PARTE: EL ROL DE LAS RELACIONES  
INTERGUBERNAMENTALES**



**CAPÍTULO IV**  
**GOBERNANDO CON LAS PROVINCIAS CENTRALES:**  
**POLÍTICA DISTRIBUTIVA Y RELACIONES**  
**INTERGUBERNAMENTALES EN EL GOBIERNO**  
**DE MAURICIO MACRI**

*Lucas González*  
*Romina Del Tredici*

**Introducción**

Diversos estudios sostienen que, en países federales, las elecciones se dirimen en los distritos más poblados (donde está la mayor cantidad de votantes), pero la gobernabilidad se asegura con el apoyo en el Congreso nacional de los distritos con menor población. Este, justamente, es uno de los efectos esperados de una de las principales instituciones del sistema federal, la sobrerrepresentación.

Para muchos estudios, la sobrerrepresentación genera, por un lado, efectos fiscales, ya que favorece con más transferencias a las provincias menos pobladas (algunas veces, las más pobres). La razón principal para estos estudios es que los beneficios políticos de un dólar marginal invertido en un estado pequeño y con sobrerrepresentación son mayores que un dólar marginal invertido en un estado grande en el que el impacto per cápita es menor. Este efecto fiscal genera desequilibrios distributivos, ya que no todas las provincias reciben la misma cantidad de fondos federales per cápita (o de acuerdo a algún criterio objetivo de necesidad social o eficiencia económica). En particular, castiga a las provincias más grandes y pobladas, que reciben menos transferencias per cápita que las menos pobladas y más sobrerrepresentadas.

Pero, por otro lado, esto también genera efectos políticos. Como resultado del efecto distributivo anterior, es más eficiente para los presidentes en gobiernos federales armar su coalición de gobierno en el Congreso con esas provincias o estados sobrerrepresentados. Por eso, el efecto político más importante

de la sobrerrepresentación (y quizás del sistema federal en su conjunto, al menos para algunos autores) es que no hay coalición ganadora sin las provincias sobrerrepresentadas (Ardanaz et al., 2012). Dicho de otra manera, para asegurar una coalición ganadora en el Congreso, se necesita distribuir a las provincias más sobrerrepresentadas y asegurar su apoyo.

Este trabajo analiza la política distributiva y las relaciones intergubernamentales durante los primeros años del gobierno de Mauricio Macri en la Argentina (2016-2019), las compara con las de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, y analiza si tienen lugar los mismos efectos fiscales y políticos que espera parte de la literatura: distribución a las provincias más sobrerrepresentadas y coaliciones ganadoras con ellas. Si eso fuese así, los efectos de la sobrerrepresentación podrían mantenerse más allá de las configuraciones políticas y partidarias del gobierno de turno; si no, estas configuraciones dinámicas (y otros factores no analizados aquí) podrían ser más relevantes para analizar la política distributiva y la gobernabilidad que algunas de las (estables) instituciones centrales del sistema federal de gobierno.

El gobierno de Macri proporciona una oportunidad interesante para el análisis de las relaciones intergubernamentales en Argentina, ya que supone, en principio, un cambio sustantivo en las configuraciones políticas de los partidos anteriores. El Partido Justicialista (PJ) gobernó Argentina durante más de tres cuartos de los años transcurridos desde la transición a la democracia de 1983. En gran parte de este período, el PJ contó con apoyo de la mayoría de las provincias, sobre todo las del interior. Debido a esto es difícil separar el impacto de la sobrerrepresentación del efecto que generan las coaliciones partidarias del PJ. Además, los dos gobiernos de la Unión Cívica Radical (UCR) fueron gobiernos minoritarios, sujetos a fuertes presiones de los gobernadores del PJ, particularmente de las provincias del interior. En estos gobiernos radicales sucedió algo similar a los efectos fiscales y políticos durante los gobiernos del PJ. Por eso, en Argentina es complejo desvincular los efectos políticos de las instituciones (como la sobrerrepresentación) de los de la política partidaria en las relaciones intergubernamentales. En este trabajo, analizamos los posibles efectos de la sobrerrepresentación (y la política partidaria) en la política distributiva y las relaciones intergubernamentales.

El trabajo, por un lado, muestra que durante el gobierno de Macri no hay un efecto fiscal y redistributivo a favor de las provincias más sobrerrepresentadas. Pero además evidencia que en la actualidad hay una coalición de gobierno sin estas provincias, cuestionando también el efecto político a nivel federal esperado por parte de la literatura.

El presidente Macri ganó las elecciones con el apoyo de los electores de las provincias centrales. En esto no hubo grandes cambios respecto de los periodos anteriores. Pero durante su gobierno, la distribución federal de obra pública (*pork*) y de transferencias sociales no favoreció a las provincias más sobrerrepresentadas, sino que benefició fundamentalmente a las provincias centrales. La coalición de gobierno, además, está formada principalmente por estas provincias, con poca relevancia de las provincias sobrerrepresentadas. Esto tiene no sólo implicancias redistributivas enormes, sino que también tiene impactos en términos de gobernabilidad (entendida como productividad legislativa).

La próxima sección revisa las principales expectativas teóricas en la literatura sobre sobrerrepresentación. Luego de presentar los datos y la estrategia metodológica, en la sección siguiente analizamos la distribución de obra pública y transferencias sociales en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner y Mauricio Macri. En ambos, analizamos los efectos redistributivos y políticos de la estrategia de distribución. En la última sección presentamos algunas reflexiones finales sobre los resultados y sus implicancias para el caso y para la discusión comparada. Este análisis, esperamos, puede informar a los debates sobre relaciones intergubernamentales en países federales, particularmente aquellos con grandes desigualdades entre regiones de sus territorios.

### **El debate en la literatura**

Bennett y Mayberry (1979) y Holcombe y Zardkoohi (1981) desarrollaron estudios tempranos que afirman que los estados con más sobrerrepresentación tienden a recibir más fondos federales per cápita. Atlas et al. (1995) y Lee (1998, 2000) presentaron evidencia de que los distritos pequeños y sobrerrepresentados suelen recibir transferencias per cápita

significativamente más altas que otros distritos. Parte de la literatura comparativa sobre el tema llegó a conclusiones similares (ver Rodden, 2010; Samuels y Snyder, 2001; Gibson et al., 2004; Gibson y Calvo, 2000; Gordin, 2010). Por ejemplo, Rodden (2010) encontró resultados para apoyar ese argumento para los casos de Argentina, Brasil, la Unión Europea, Alemania, Australia y Estados Unidos.

Sobre la base de estos resultados, una parte de la literatura conecta a la sobrerrepresentación y las transferencias federales con desequilibrios fiscales y políticos a nivel federal y subnacional. Por un lado, sostienen que la sobrerrepresentación genera efectos fiscales no deseables en los dos niveles. A nivel federal, parte de los recursos federales se canalizan principalmente para formar coaliciones políticas con provincias excesivamente sobrerrepresentadas en el Congreso y no para forjar políticas programáticas a nivel nacional desde la administración central. Esto genera déficits fiscales a nivel nacional y políticas públicas inestables y de baja calidad (Gordin, 2010; Ardanaz et al., 2012). A nivel subnacional, debido a que no todas las provincias reciben la misma cantidad de fondos federales per cápita, se castiga a las provincias más grandes y pobladas que tienden a recibir menos transferencias per cápita que las más sobrerrepresentadas. Las provincias que más transferencias reciben tienden a hacer más gasto corriente, ya que esos fondos suelen ser usados para ampliar la planta de empleados públicos y el clientelismo (Gibson, 2006; Gordin, 2010).

Pero, por otro lado, estos autores argumentan también que la sobrerrepresentación genera efectos políticos tanto a nivel nacional como a nivel provincial y local. A nivel federal, es más eficiente para los presidentes en gobiernos federales armar una coalición de gobierno en el Congreso con las provincias sobrerrepresentadas. Por eso, en sistemas federales con alta sobrerrepresentación, los presidentes pueden armar una coalición ganadora que asegure la gobernabilidad solamente con las provincias sobrerrepresentadas (Ardanaz et al., 2012).

A nivel provincial y local, la sobrerrepresentación fortalece las maquinarias políticas locales. Si las provincias más sobrerrepresentadas tienden a recibir más transferencias federales y los ciudadanos de estos distritos no pagan por ellas,

sostiene el argumento, éstos últimos tienen menos incentivos para controlar a los políticos en relación a su uso. Los políticos, por su parte, sin control ciudadano, tienden a gastar más en patronazgo y clientelismo, lo que se asocia con maquinarias políticas subnacionales más fuertes (Gibson, 2006: 224).

Para otra parte de la literatura, los efectos redistributivos y políticos de la sobrerrepresentación y del sistema federal en su conjunto son esperables (y en algún punto deseables). En el momento de la formación de la federación, las provincias menos desarrolladas y políticamente menos fuertes acordaron ser parte de la unión política a cambio de instrumentos político-institucionales (como la sobrerrepresentación) y fiscales (como el sistema de transferencias federales) que pudieran favorecerlas en el futuro. Estas instituciones fueron diseñadas como mecanismos para corregir las desigualdades iniciales entre las unidades que formaban la unión. Si los datos empíricos confirman esos efectos redistributivos y políticos, simplemente estarían indicando que las instituciones originales están funcionando según su diseño esperado (González, 2018).

Para Escolar (2013), por ejemplo, en el caso particular de Argentina, hay dos campos de batalla electorales: la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y el interior del país. La RMBA concentra la mayor proporción de la población del país, pero no tiene los mismos recursos institucionales que el interior del país. Las provincias del interior cuentan con recursos políticos para el gobierno central (vía sobrerrepresentación) pero dependen de él fiscalmente. El efecto más relevante de esta configuración es que quien quiera coordinarse a nivel federal deberá hacerlo en ambas arenas. El *pork*, para Escolar (2013), se usa para mantener estables las coaliciones políticas en una política territorial centrífuga. Trabajos posteriores confirman esta expectativa sobre el uso de la obra pública para mantener una coalición de gobierno (González y Mamone, 2015).

En este trabajo, analizamos la política distributiva durante los tres últimos presidentes en Argentina, y evaluamos si los efectos fiscales (o redistributivos) y políticos de la sobrerrepresentación son los mismos entre los distintos gobiernos, o si, por el contrario, las relaciones intergubernamentales dependen de otras configuraciones más dinámicas que las instituciones del sistema federal.

## **Datos y metodología**

En este trabajo, estudiamos la asignación de fondos federales discrecionales y transferencias sociales. Los fondos discrecionales son aquellos que no se asignan mediante marcos legales específicos. Por lo tanto, excluimos del análisis los fondos con destino específico regulados por ley (como los fondos de coparticipación, por ejemplo). Concentramos el análisis en los fondos federales de obra pública, una herramienta política en manos de los gobiernos que muchos especialistas de la literatura consideran crucial para armar o mantener coaliciones electorales y de gobierno, además de estimular el crecimiento y promover la redistribución territorial (es mano de obra intensiva y tiende a generar grandes externalidades económicas en los lugares donde se la localiza).

Utilizamos datos originales sobre inversión real directa y transferencias de capital del gobierno federal entre 2005 y 2018 recogidos de la Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación, abiertos por ubicación geográfica. Los datos originales en pesos corrientes fueron convertidos a dólares para controlar por inflación.<sup>30</sup> Los gastos en infraestructura pública consisten en transferencias de capital a provincias y municipios, o la adquisición directa de bienes de uso para construir viviendas, escuelas, hospitales, rutas y autopistas, puentes, canales, represas, gasoductos y alcantarillado. Hemos excluido de nuestro análisis los subsidios del gobierno central a empresas privadas y del sector público. Reportamos la distribución de estos fondos usando estadísticas descriptivas para los veinticuatro distritos de Argentina (23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires) entre los años 2005 a 2018.

Por problemas de fuentes y tipo de dato disponible, no pudimos comparar los datos del periodo 2005-2018 con datos disponibles para años previos (1999-2009). Estos últimos son datos de infraestructura federal que incluyen las transferencias

30 Los datos podrían haber sido deflactados utilizando el índice del costo de la construcción (ICC) reportado por INDEC, pero la ausencia de datos disponibles para algunos años no nos permitió deflactar toda la serie de datos, por lo que decidimos trabajar con datos en dólares estadounidenses.

del gobierno central a las provincias de dieciocho programas presupuestarios del Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios obtenidos de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) y controlados por inflación usando el índice de costos de la construcción (ICC) del INDEC (año base 1993=100). Reportamos los datos de ambas series por separado.

Encontramos tres razones principales para estudiar la asignación de los fondos de infraestructura en este país. En primer lugar, se trata de fondos que los gobiernos centrales tienen para armar o mantener coaliciones electorales y de gobierno. En Argentina, los proyectos de obra pública constituyen una herramienta importante para reasignar recursos entre regiones (Porto y Sanguinetti, 2001: 238). La asignación regional de la obra pública es un mecanismo para redistribuir dinero de algunas regiones (las que aportan con su recaudación) a otras (en las que el gobierno central realiza inversiones públicas) (Sollé Ollé, 2010: 299).

En segundo lugar, estos fondos aumentaron 429 por ciento en términos reales (después de controlar por inflación) durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner en Argentina, convirtiéndose en una de las herramientas políticas más importantes en manos del gobierno central, tanto para armar coaliciones de gobierno como para premiar a aliados y castigar a opositores.<sup>31</sup> Además, pretendemos analizar si esta relevancia se mantiene durante el gobierno de Mauricio Macri.

En tercer lugar, los presidentes en Argentina tienen un enorme poder discrecional sobre su asignación. Por un lado, tienen poderes institucionales *ex ante* para decidir su asignación a través de la ley de presupuesto. Pero, además, los presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) contaron con mayorías parlamentarias (y alta disciplina partidaria) en ambas cámaras durante una parte sustantiva de sus mandatos presidenciales, lo que les garantizó grandes poderes partidarios para influir en el proceso de toma de decisiones. Por otro lado, el Ejecutivo nacional en Argentina tiene enormes poderes institucionales *ex post* para reasignar

31 Estos fondos llegaron a representar casi el 8 por ciento del presupuesto total en Argentina en 2006.

partidas presupuestarias ya aprobadas por el Congreso, a través de los llamados “superpoderes.”<sup>32</sup>

Analizamos, también, la distribución de transferencias sociales. Dividimos a éstas en dos partidas principales: por un lado, fondos de promoción y asistencia social y por el otro, asignaciones familiares. Utilizamos datos del Ministerio de Salud y Desarrollo Social y otros organismos<sup>33</sup> del gobierno nacional entre 2007 y 2018 para fondos de promoción y asistencia social y datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social entre 2010 y 2018 para asignaciones familiares, recogidos del portal de Presupuesto Abierto, Ministerio de Hacienda, abiertos por ubicación geográfica. Los datos originales en pesos corrientes fueron convertidos a dólares para controlar por inflación. Reportamos la distribución de estos fondos usando estadísticas descriptivas para los veinticuatro distritos de Argentina (23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires).

Los fondos de promoción y asistencia social incluyen al programa de apoyo al empleo, proyectos productivos comunitarios, políticas alimentarias, programa de economía social, plan nacional de protección social, acciones para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, y otros programas menores de asistencia social. Las asignaciones familiares son las asignaciones Prenatal, por Embarazo para Protección Social, por Maternidad, por Nacimiento y Adopción, por Hijo (Familiar y Asignación Universal por Hijo, AUH), por Matrimonio, por Cónyuge y Ayuda Escolar Anual.

Estudiamos estos fondos de promoción y asistencia social por razones similares a los de obra pública. Por un lado, son fondos con mayor nivel de discreción en el reparto que el resto de las transferencias sociales. Por su carácter discrecional,

32 Estos poderes fueron creados inicialmente como una medida extraordinaria durante la crisis económica de 2001. Pero el presidente Kirchner logró que el Congreso sancionase la reforma del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera (24.156) en agosto de 2006, dando estabilidad a esta discutida resolución.

33 Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR), Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, Agencia Nacional de Discapacidad, Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

cabe analizar si los fondos de promoción y asistencia social también se reparten con criterios políticos, para armar o mantener coaliciones electorales y de gobierno, como los fondos de obra pública. Estos dos tipos de fondos (obra pública y de promoción y asistencia social) son algunos de los principales fondos discrecionales en manos de los gobiernos. Comparamos los fondos de promoción y asistencia social con otros fondos sociales más programáticos, como las asignaciones familiares, que son reguladas por marcos legales específicos y que los gobiernos centrales tienen para hacer frente a necesidades sociales en distritos vulnerables.

Exploramos la distribución geográfica y territorial de los fondos de obra pública y las transferencias sociales teniendo en cuenta si el gobierno nacional beneficia más a las provincias centrales, a las del interior o a una combinación de ellas. Construimos una clasificación simplificada de provincias según sus características estructurales. Dividimos la federación en dos regiones principales, como lo hacen Gibson (1997) y Gibson y Calvo (2000). Las denominamos región pampeana central y provincias del interior. En Argentina, la región pampeana más poblada y desarrollada incluye las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. También incluimos, por razones analíticas, a la Capital Federal. Las otras provincias del interior son menos pobladas, y las dividimos en las provincias patagónicas del sur, relativamente más desarrolladas, Cuyo, y las provincias del Noreste (NOA) y Noroeste (NEA), relativamente menos desarrolladas. También clasificamos las provincias dependiendo de si el gobernador es aliado o está en la oposición al presidente. Incluimos una variable dicotómica, codificada como 1 si los presidentes y los gobernadores están en la misma coalición de gobierno en un año determinado, 0 si es lo contrario. Lo codificamos en base a datos electorales oficiales, información de diarios y periódicos, y en entrevistas con expertos provinciales durante el trabajo de campo.<sup>34</sup>

34 Comparamos nuestra codificación con otras proporcionadas por Nicolás Cherny, Carlos Freytes, Sara Niedzwiecki y Emilia Simison. Estas codificaciones son muy similares entre sí: la mayoría de los gobernadores/año se codifican de manera similar. Los datos y la base de datos están disponibles para consultas.

Evaluamos, además, el impacto político de la política distributiva en términos de gobernabilidad, entendida como capacidad de llevar adelante una agenda de reformas en el Congreso nacional. Para ello usamos un indicador de productividad legislativa, medida como cantidad de leyes aprobadas en ambas cámaras en el período ordinario de sesiones, según el origen de los proyectos de leyes. Los datos provienen de la información parlamentaria del Departamento de Asuntos Parlamentarios, Congreso de la Nación Argentina.

### **Política distributiva y Relaciones Intergubernamentales durante los gobiernos de los Kirchner**

Néstor y Cristina Kirchner ganaron las elecciones con el apoyo de votantes de las provincias centrales. Calculamos el porcentaje de votos válidos en los cuatro distritos centrales (Capital Federal, provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) en el total de votos obtenidos por la fórmula ganadora en cada una de las elecciones.

En 2003, Néstor Kirchner fue electo con el 22 por ciento de los votos conseguidos en las elecciones generales, debido a que Carlos Menem (quien obtuvo cerca del 25 por ciento de los votos) renunció a la segunda vuelta electoral. A pesar de que asumió con un bajo apoyo, el 63,65 por ciento de los votos totales obtenidos se concentraron en los cuatro distritos centrales. La provincia de Buenos Aires fue un distrito clave en la elección del presidente, ya que representó el 44,3 por ciento del total obtenido a nivel nacional por el Frente para la Victoria.

Cristina Fernández de Kirchner también ganó las elecciones con el apoyo de votantes de las provincias centrales. Los cuatro principales distritos electorales (Provincia de Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe) representaron 54,57 por ciento del total de votos del país. La provincia de Buenos Aires fue un distrito clave en las elecciones. Representó 37,95 por ciento de los votos de todo el país. En las elecciones para su segundo mandato, un 58,57 por ciento del apoyo a la presidenta estuvo concentrado en los cuatro distritos centrales.

Estos datos refuerzan el argumento de que, en países federales como Argentina, las elecciones se dirimen en los distritos más

poblados (donde está la mayor cantidad de votantes). Sin embargo, como veremos en la sección que sigue, estos distritos no fueron los más beneficiados con la política distributiva del gobierno nacional durante este periodo.

### ***La distribución federal de obra pública***

En línea con las expectativas teóricas de una parte de la literatura sobre sobrerrepresentación, durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, los gobernadores de las provincias más sobrerrepresentadas del interior recibieron más fondos federales de infraestructura per cápita que el resto del país. Las provincias menos pobladas del interior están ampliamente sobrerrepresentadas en el Congreso nacional y los presidentes las necesitan para mantener una coalición de gobierno. Entre las provincias del interior, las menos pobladas de la Patagonia fueron las más beneficiadas, seguidas por el Noroeste (NOA) y el Noreste (NEA).

Las provincias más beneficiadas fueron las menos pobladas de la Patagonia: Santa Cruz, la provincia natal de los Kirchner, fue la más favorecida (La Nación, 2010a, 2010b), seguida por Tierra del Fuego, La Pampa, Río Negro y Chubut. Todos ellos son distritos escasamente poblados, muy sobrerrepresentadas, en manos de gobernadores que fueron aliados políticos cercanos con ambos presidentes (Verna y Das Neves, después de 2006, fueron la excepción).<sup>35</sup>

La siguiente región fue el norte, aunque no todas las provincias recibieron la misma cantidad de fondos: en el NEA, Formosa (gobernada por Gildo Insfrán, en el poder desde 1995) y Chaco (gobernada por Jorge Capitanich, 2007-2015) fueron las provincias que recibieron la mayor cantidad de fondos per cápita. En el NOA, los distritos más beneficiados fueron La Rioja, Jujuy, San Juan y Catamarca.

En este breve análisis podemos ver que Néstor y Cristina Kirchner favorecieron con la distribución de los desembolsos federales a los distritos sobrerrepresentados del interior, pero también

35 Neuquén no estuvo entre las 10 provincias más favorecidas (durante este período, el partido local, el MPN, no estaba entre los aliados clave del kirchnerismo).

beneficiaron a los distritos políticamente aliados. Durante los años 2003-2009 (usamos esta serie y después comparamos con la otra), los distritos aliados recibieron, en promedio, casi 50 por ciento más fondos que la provincia promedio y 120 por ciento más que los distritos en la oposición.<sup>36</sup>

Como contracara de lo anterior, los Kirchner penalizaron a las provincias más pobladas cuando distribuyeron fondos federales de infraestructura, particularmente a los distritos más grandes y poblados en manos de la oposición (González 2016; González y Mamone, 2015). Los cuatro distritos más poblados de la pampa central (Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe) recibieron en promedio 5 veces menos fondos per cápita que el resto de las provincias (según datos de la serie 2003-2009). Durante estos años, ambos presidentes castigaron severamente a estos cuatro distritos en la distribución de obra pública, ya sea porque formaban parte de la oposición, como la Capital Federal (gobernada por Mauricio Macri del PRO, 2007-2015), Santa Fe (gobernada por los socialistas desde 2007) y Córdoba (en manos de la oposición del PJ desde 1999); o porque estuvieron en manos de gobernadores aliados pero que podían ser importantes competidores al poder presidencial (como la provincia de Buenos Aires, gobernada por Daniel Scioli, 2007-2015). A estos distritos grandes, gobernados por la oposición y los retadores del poder presidencial, les siguieron tres provincias medianas (Mendoza, Salta y Entre Ríos; algunos de los gobernadores de estos distritos también tenían aspiraciones presidenciales).

### ***La distribución federal de transferencias sociales***

Comparamos los resultados anteriores de distribución de obra pública con el reparto de transferencias sociales, que incluyen los fondos de promoción y asistencia social y las asignaciones familiares, medidas en monto per cápita (en dólares estadounidenses, para controlar por inflación).

36 Estas cifras son mucho más grandes que las equivalentes para Brasil (20,4%), Colombia (17%) (González y Mamone, 2015), Portugal (19%; Migueis, 2013), India (16%; Arulampalam et al., 2009) y Estados Unidos (alrededor de 4-5%; Berry et al., 2010: 783).

A diferencia de lo que sucedió con la obra pública, en montos per cápita, el gobierno de Cristina Kirchner favoreció a las provincias más pobladas y menos sobrerrepresentadas con los programas de promoción y asistencia social. Los cuatro grandes distritos pampeanos centrales (Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe) recibieron montos por encima de la media nacional (de 37,93 USD per cápita). Este grupo de provincias recibió 61,44 USD per cápita promedio por año. Pero si analizamos en más detalle a este grupo, vemos que los principales beneficiados fueron sobre todo dos distritos: la Capital Federal, que recibió casi tres veces más que el promedio del resto de las provincias (175 USD per cápita), y la provincia de Buenos Aires, que recibió algo más que el promedio (40 USD). Santa Fe (12 USD per cápita) y Córdoba (18 USD) no fueron favorecidos con fondos sociales como los dos distritos anteriores.<sup>37</sup>

La distribución de asignaciones familiares federales siguió un patrón de distribución parecido. La región central recibió 169 USD per cápita, levemente por encima de la media nacional de 161 USD per cápita. Pero entre los distritos centrales, la Capital Federal recibió casi el doble de fondos que la media nacional (329 USD per cápita).

Por el contrario, tanto el Noroeste (NOA) como el Noreste (NEA) y Cuyo recibieron montos bastante inferiores a los de los dos distritos centrales en transferencias sociales. En relación a los programas de promoción y asistencia social, el gobierno de Cristina Kirchner destinó 44 USD per cápita promedio por año al NOA, 33 USD al NEA y 17 USD a Cuyo (promedios bastante más bajos que los 61 USD promedio a las provincias centrales o los 175 USD a Capital).<sup>38</sup> Este patrón de distribución se repitió en relación a las asignaciones familiares. El NEA recibió menos

37 Las provincias Patagónicas siguieron a las provincias centrales como las principales receptoras de fondos de promoción y asistencia social. Santa Cruz recibió 79 USD per cápita, seguida por Chubut con 32 USD. Neuquén fue la menos beneficiada de esta región (16 USD per cápita promedio por año).

38 La opositora San Luis fue la que menos recibió (con 9 USD promedio). La provincia de La Rioja, por el contrario, fue la más favorecida del NOA (con 78 USD per cápita promedio por año), seguida por Tucumán (56 USD) y Jujuy (44 USD per cápita). En el NEA, Chaco y Formosa fueron las provincias que más fondos de promoción y asistencia social recibieron (61 y 31 USD per cápita promedio por año, respectivamente).

fondos que Cuyo y el NOA (136 USD, 134 USD y 146 USD per cápita, respectivamente) y las tres regiones menos que la región central y en particular de la Capital Federal (169 y 329 USD per cápita).

En síntesis, durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, la distribución de obra pública benefició fundamentalmente a las provincias del interior, particularmente a las políticamente aliadas del interior. Los datos de obra pública parecen confirmar una relación entre fondos recibidos y sobrerrepresentación, al ser los distritos más sobrerrepresentados los que más fondos recibieron. Estas provincias fueron clave para asegurar la gobernabilidad (y además sus gobernadores no fueron grandes competidores para el poder presidencial). Pero también podemos identificar un posible efecto partidario, y que gobernaron esos distritos los aliados clave de los dos presidentes del periodo. El gasto discrecional aumenta la capacidad de un gobernador aliado para generar beneficios políticos y recompensar a los votantes, mientras que castiga a los gobernadores a quienes el presidente ve como posibles retadores. Es un desafío empírico importante poder aislar estos efectos institucionales y partidarios con los datos disponibles. Por eso creemos importante analizar las relaciones entre las variables más allá del período analizado y explorar los vínculos durante el gobierno de Mauricio Macri.

Por el contrario, las transferencias sociales beneficiaron sobre todo a las provincias centrales, pero en particular a los dos distritos centrales donde se concentra no sólo la mayor cantidad de votantes del país, sino también la mayor población de habitantes pobres y la mayor cantidad de protestas del país. Las protestas masivas crean una oportunidad para una respuesta política. Las movilizaciones sociales de hecho aumentan la importancia de la desigualdad entre los votantes, enviando una señal a los actores políticos sobre la necesidad de la redistribución (Lodola 2005; Calvo y Moscovich 2017). Por eso, y a pesar de que se vieron afectados por una baja cantidad de fondos de infraestructura, el gobierno federal transfirió a los dos distritos centrales mayores sumas de fondos para protegerlos socialmente. Fenwick y González (2017) sugieren que, más allá del imperativo de reducir las protestas o la necesidad de capturar votos y apoyo del Conurbano (ver Zarazaga, 2014: 78), Cristina Kirchner también tuvo que contrarrestar los efectos negativos de

privar de gasto en infraestructura a las provincias más grandes. Los fondos sociales (y quizás entre ellos, sobre todo la AUH) facilitaron la capacidad de los Kirchner de mantener su apoyo en estas grandes provincias, al tiempo que socavó la capacidad del gobernador de actuar como intermediario en los beneficios sociales y en los fondos de infraestructura. Estos presidentes no pudieron darse el lujo de perder el apoyo de los distritos ricos en votantes, pero tampoco quisieron transferir fondos discrecionales que pueden ser utilizados por un gobernador para construir su propia base de apoyo. Por eso transfirieron programas sociales a los hogares socialmente vulnerables, que en su mayoría no podían ser administrados por los gobernadores para construir sus propios vínculos con los votantes.

### ***El impacto político y redistributivo***

Analizamos primero el impacto político en términos de gobernabilidad, medida como productividad legislativa. Durante el gobierno de Cristina Kirchner, el Congreso aprobó un promedio de 111 proyectos de ley por año, de las cuales casi la mitad (44,5 por ciento) fueron enviados por el Poder Ejecutivo nacional. Estos valores son parecidos a los del gobierno de Néstor Kirchner. Durante su mandato, el Congreso aprobó 125,6 proyectos de ley al año en promedio, de los que más de la mitad (53,2 por ciento) fueron iniciativa del Ejecutivo nacional. Estos datos son cercanos al promedio histórico desde la transición a la democracia de 1983 hasta 2015. Durante estos 32 años, se aprobaron 127,5 proyectos de ley en promedio por año, de los cuáles el 44,9 por ciento fue iniciativa del Poder Ejecutivo nacional (Ver Tabla 1).

Estos datos parecen confirmar la idea de que la distribución de fondos a las provincias más sobrerrepresentadas garantiza no sólo su apoyo político (y la de sus representantes en el Congreso nacional) sino también, y sobre todo, la formación de una coalición de gobierno y el sostenimiento de una agenda de reformas.

Pero además del efecto político, esta forma de distribución también tuvo importantes efectos redistributivos. Esto se debe a que se redistribuyeron grandes cantidades de fondos desde las provincias más ricas del centro del país a las del

interior. Si bien se transfirieron muchos fondos a las provincias Patagónicas, también se benefició mucho a las provincias menos desarrolladas del NEA y del NOA, particularmente con obra pública, que es de uso discrecional. Las provincias más grandes, pobladas, y ricas del centro del país fueron las más castigadas durante este período con los fondos de obra pública, aunque se buscó contener conflicto social con fondos sociales.

### **Política distributiva y Relaciones intergubernamentales en el gobierno de Mauricio Macri**

Como en los dos gobiernos anteriores, Mauricio Macri ganó las elecciones en 2015 en las provincias centrales. Pero en este caso, el apoyo de los distritos centrales fue aún más importante para la victoria electoral. En la primera vuelta, en la que Macri obtuvo el segundo lugar, los tres distritos principales (Capital Federal, Buenos Aires y Córdoba) concentraron el 61,52 por ciento de los votos válidos contabilizados para el PRO. En los cuatro distritos principales, incluyendo a la Provincia de Santa Fe, Macri obtuvo el 69,80 por ciento de sus votos. En la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2015, Macri concentró el 66,28 por ciento de los votos en los cuatro distritos principales. La provincia de Córdoba tuvo un rol clave en la victoria del presidente, aportando un 13,43 y un 11,91 por ciento del total de votos obtenidos en la primera y en la segunda vuelta respectivamente. En esta última elección, el PRO obtuvo el 71,52 por ciento de los votos de esta provincia.

#### ***La distribución federal de obra pública***

Cristina Kirchner distribuyó, en promedio, 407 USD en obra pública per cápita por provincia, por año durante su mandato. En el año 2015, ese valor llegó a 532 USD. Mauricio Macri, distribuyó 262 USD entre 2016 y 2018, bajando a 124 USD en el último año disponible de la serie (datos al tercer trimestre de 2018). Este es un primer dato importante: la obra pública en el gobierno de Mauricio Macri disminuyó hasta un poco más de un tercio de lo que se distribuyó en promedio en el gobierno de Cristina Kirchner.

Analizando la distribución federal de obra pública durante el gobierno de Macri, se puede observar que la misma no

favoreció a las provincias sobrerrepresentadas como en las dos presidencias anteriores, sino que benefició fundamentalmente a las provincias centrales. En un cambio profundo y sustantivo respecto de las dos administraciones anteriores, Mauricio Macri favoreció ampliamente a la Capital Federal en la distribución de infraestructura federal. Le distribuyó un promedio de 724 USD per cápita por año. Este distrito no sólo es la cuna política del presidente, sino que también es uno de los distritos menos sobrerrepresentados y de los más ricos del país en términos de ingresos o producto bruto per cápita. El valor promedio de lo distribuido a la Capital Federal es 3,4 veces más de lo que distribuye al NEA (214 USD) o más de dos veces y media lo que recibe el NOA (274 USD), las regiones más sobrerrepresentadas y también más empobrecidas del país. Aquel valor promedio es casi 7 veces el valor repartido a la opositora provincia de Tucumán, la que menos recibe de todo el norte del país.

Además de beneficiar enormemente a la Capital Federal, Macri también favoreció a los gobernadores de su partido, el PRO, con más fondos que al resto del país. La Capital Federal y la provincia de Buenos Aires recibieron, en promedio, 401 USD per cápita, o a 1,6 veces más que el resto del país (249 USD promedio).

Llamativamente, Macri no favoreció de la misma manera a los gobernadores del PRO que a los gobernadores de la Coalición Cambiemos (que también incluye a los gobernadores radicales de Corrientes, Jujuy y Mendoza). Todos los gobernadores de Cambiemos recibieron, en promedio 258 USD per cápita, mientras que los gobernadores fuera de la coalición recibieron, en promedio, 262 USD. Los gobernadores del Radicalismo aliados en la coalición Cambiemos recibieron solamente 163 USD en promedio.

Si a la coalición central del PRO (provincia de Buenos Aires y Capital Federal) sumamos a la provincia de Córdoba (distrito electoral clave en la victoria del macrismo), el promedio de lo que recibieron estos tres distritos es de 305 USD, casi el doble de lo que recibieron los Radicales de Cambiemos. La coalición de estos tres distritos no es solamente una coalición partidaria (fueron los principales bastiones electorales del país para el PRO). Ella tiene también un componente estructural clave: se

trata de provincias centrales, relativamente ricas (a pesar de que tienen regiones enormemente empobrecidas, como partes del conurbano bonaerense), además de ser aliadas políticas.

El NEA y NOA están entre las regiones menos favorecidas por el gobierno del PRO, con un promedio de 214 y 274 USD per cápita, respectivamente. La provincia de Tucumán fue la que menos fondos recibió de estas regiones (107 USD per cápita), seguida por Corrientes (con 139 USD per cápita; Misiones, con 160 USD, Entre Ríos 172 USD y Chaco 249 USD en promedio). Cuyo también fue una región muy castigada en el reparto de obra pública federal: recibió en promedio 189 USD. Las provincias que menos obra pública recibieron en esta región fueron Mendoza (132 USD) y San Luis (160 USD).

En síntesis, el gobierno del PRO favoreció a las provincias centrales y sobre todo a la Capital Federal del país. Este distrito, junto con la provincia de Buenos Aires y la de Córdoba, fueron los principales bastiones electorales del macrismo. Durante este periodo, la sobrerrepresentación no parece haber tenido el mismo efecto fiscal que tuvo durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner.

El gobierno de Macri también favoreció en valores per cápita a las provincias patagónicas, que son las provincias menos pobladas (además de ser también algunas de las provincias más ricas del país).<sup>39</sup> La gran diferencia con los dos presidentes anteriores no está en la distribución a las provincias patagónicas, sino en la pérdida de relevancia relativa de las provincias del norte del país (NEA y NOA) a favor de las provincias centrales.

### ***La distribución federal de transferencias sociales***

En relación a la distribución de transferencias sociales, lo primero que llama la atención es que no aparecen cambios sustantivos entre las administraciones del PJ y del PRO, al menos en los montos globales y en término de los distritos

<sup>39</sup> Las provincias patagónicas, en promedio y per cápita, recibieron 333 USD. Entre ellas, la provincia más favorecida fue Tierra del Fuego, seguida por Río Negro (no es llamativo que la provincia de Santa Cruz haya dejado el primer lugar como receptora de fondos de obra pública durante este período).

favorecidos en montos per cápita. El gobierno de Cristina Kirchner distribuyó, en promedio, 38 USD per cápita en fondos de promoción y asistencia social y 161 USD per cápita en asignaciones familiares. El gobierno de Mauricio Macri repartió algo más en promedio para ambas partidas, 44 USD y 212 USD per cápita respectivamente. Estas diferencias son mucho menores a las que hay en obra pública (aun cuando el gobierno de Macri haya hecho de la obra pública un pilar clave de su campaña electoral y de su política territorial).

Además, el gobierno de Mauricio Macri favoreció prácticamente a las mismas provincias que el gobierno de Cristina Kirchner con la distribución de transferencias sociales. Si analizamos los fondos de promoción y asistencia social, al tope de la lista, y al igual que en el gobierno anterior, los grandes distritos pampeanos centrales fueron los más beneficiados del país con fondos de promoción y asistencia social, recibiendo 63 USD per cápita promedio por año. Pero, dentro de este grupo, los más beneficiados fueron los dos distritos centrales: la Capital Federal recibió 166 USD per cápita, equivalente a casi cuatro veces (3,77 veces) la media nacional de esos años, seguida por la provincia de Buenos Aires (con 49 USD). Córdoba y Santa Fe recibieron muchos menos fondos de promoción y asistencia social (15 y 22 USD per cápita, respectivamente). La distribución de asignaciones familiares conserva tendencias parecidas. La región central recibió 220 USD per cápita, por encima de la media nacional de 212 USD per cápita. Entre los distritos centrales, la Capital Federal recibió casi el doble de fondos que la media nacional (403 USD per cápita).

Tanto el NOA como el NEA recibieron montos de transferencias sociales bastante inferiores en promedio a los de la región central, particularmente la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires. En fondos de promoción y asistencia social, el gobierno de Macri distribuyó 60 USD per cápita promedio por año al NOA y 38 USD al NEA (Cristina Kirchner distribuyó montos muy parecidos, 44 y 33 respectivamente).<sup>40</sup> En asignaciones

40 La provincia de Jujuy fue la más favorecida del NOA (con 80 USD per cápita promedio por año), seguida por Tucumán (71 USD) y Santiago del Estero (59 USD per cápita). En el NEA, Chaco y Formosa fueron las provincias que más transferencias sociales recibieron (47 y 40 USD per cápita promedio por año, respectivamente).

familiares, Macri transfirió 176 USD per cápita al NAE y 185 al NOA, comparados con los 220 USD de la región central y los 403 USD per cápita de la Capital Federal.<sup>41</sup>

### ***El impacto político y redistributivo***

Al igual que con los presidentes anteriores, la lógica de distribución durante el gobierno de Mauricio Macri también tuvo un impacto político en términos de gobernabilidad. Durante este gobierno, el Congreso aprobó un promedio de 84 proyectos de ley por año, de las cuales sólo un tercio (29,25 por ciento) fueron enviados por el poder ejecutivo nacional. En el primer año de gobierno se aprobaron 101 leyes, pero en 2018 se aprobaron solamente 66 proyectos (86 en 2017), de los cuáles 19 fueron iniciativa del presidente. Los valores de 2018 son cercanos a la mitad del promedio de los 32 años previos al gobierno de Macri, desde la transición a la democracia (1983-2015): durante este periodo se aprobaron 127,5 proyectos de ley en promedio por año, de los cuáles el 44,9 por ciento fue iniciativa del poder ejecutivo nacional (Ver Cuadro 1).

*Cuadro 1: Cantidad de Leyes Aprobadas en el Congreso Nacional, por período*

Presidencia/Años	Promedio de Leyes por Año	Iniciativa del Poder Ejecutivo	IPE/total
Mauricio Macri	84.33	24.67	29.25
Cristina Kirchner	111.13	49.50	44.54
Néstor Kirchner	125.60	53.20	42.36
Promedio 1983-2015	127.52	57.15	44.82

Fuente: Información Parlamentaria, Congreso de la Nación Argentina. Departamento de Asuntos Parlamentarios.

Además de estos datos agregados, podemos analizar la agenda legislativa que el gobierno no logró aprobar en el Congreso. El

<sup>41</sup> Formosa y Catamarca fueron las provincias que menos recibieron de ambas regiones, con 158 USD per cápita promedio.

Congreso sólo sancionó una parte menor de una pretenciosa agenda de reformas que el gobierno presentó durante su mandato. En particular, aprobó sólo una parte menor de una reforma al sistema previsional, rechazando el resto de las reformas, en materia laboral, electoral y penal. En materia previsional y luego de violentas manifestaciones, el Congreso solamente aprobó la modificación de la fórmula de movilidad y una extensión de la edad jubilatoria en el sector privado. El resto de la agenda previsional, como por ejemplo la eliminación de los regímenes previsionales especiales, fue abandonada (La Voz del Interior, 2019).

La reforma laboral del gobierno fue rechazada desde un inicio por el sindicalismo. Previendo una fuerte oposición, el Ejecutivo presentó una reforma más acotada, pero aun así el bloque justicialista en el Senado se rehusó a debatirla (La Voz del Interior, 2019). La reforma política, en particular la implementación de la boleta electrónica, tampoco fue aprobada en el Congreso nacional. En 2016, el gobierno logró la media sanción de la Cámara de Diputados, pero fue archivada en el senado. Un proyecto de ley que permite que las empresas privadas financien la campaña electoral todavía está debatiéndose en el Congreso. Finalmente, algunos puntos del proyecto de reforma al código penal generaron mucha discusión en el Congreso, pero todavía ninguno de los puntos centrales fue aprobado (La Voz del Interior, 2019).

Además de estos efectos en materia de gobernabilidad, y al igual que en los gobiernos anteriores, podemos esperar que la forma de distribución del gobierno central haya tenido importantes efectos redistributivos entre distritos. En lugar de beneficiar a la coalición de provincias del interior, el gobierno de Macri favoreció a las provincias centrales, que son las más desarrolladas y económicamente diversificadas del país, y entre las de ingreso per cápita más alto. Por ello, podríamos esperar que estos efectos redistributivos hayan sido diametralmente opuestos a los del gobierno anterior. Desafortunadamente, no tenemos datos que nos permitan calcular el Gini interprovincial para años de la serie posteriores a 2009. Trabajos futuros podrán analizar esto en más detalle cuando se pueda acceder a mejores datos.

## **Algunas reflexiones finales**

Este trabajo intenta contribuir al debate sobre los efectos fiscales o redistributivos y políticos de la sobrerrepresentación. En este último punto nos interesa en particular explorar su impacto en las relaciones intergubernamentales. Analizamos datos sobre distribución de transferencias federales que parecen indicar que esta institución del sistema federal, en primer lugar, no genera efectos fiscales y políticos estables en el tiempo, favoreciendo regularmente a las provincias periféricas, como sostiene una parte importante de la literatura. Los datos reportan variación en estos efectos a lo largo del tiempo, existiendo claras diferencias entre las administraciones estudiadas aquí. Por ello, podemos sugerir que la influencia de la sobrerrepresentación también podría depender de la configuración territorial de los vínculos políticos y partidarios entre presidentes y gobernadores. Estas dinámicas partidarias podrían reforzar o debilitar su influencia. Trabajos futuros, con series de tiempo suficientemente largas, podrán explorar si se mantiene un efecto sistemático de esta variable o si el mismo es producto de terceras variables interviniendo en la relación.

Durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner las elecciones se ganaron con el apoyo de votantes clave de las provincias más grandes y más pobladas. Pero la gobernabilidad se construyó con las provincias menos pobladas y más sobrerrepresentadas en el Congreso nacional. Estas provincias no sólo recibieron más fondos de obra pública, sino que fueron aliadas clave en la agenda legislativa de los presidentes. El posible efecto fiscal de la sobrerrepresentación (los distritos más sobrerrepresentados son los que más fondos recibieron) también coincidió con un posible efecto partidario (esos distritos estaban gobernador por aliados clave de los dos presidentes). Como resultado, durante estas dos presidencias, se redistribuyeron fondos a las provincias del interior y se garantizó una agenda de reformas en el Congreso.

Durante el gobierno de Mauricio Macri las elecciones también se ganaron con el apoyo de los votantes de las provincias centrales. Pero, a diferencia de las dos presidencias anteriores, la política distributiva de la obra pública favoreció fundamentalmente a estas mismas provincias. Esto hizo que sea menos claro el

posible efecto fiscal de la sobrerrepresentación (de hecho, los distritos menos sobrerrepresentados son los que más fondos recibieron) aun cuando parece mantenerse el posible efecto partidario (el presidente repartió más fondos a los distritos gobernados por aliados clave del presidente).

Durante ambos periodos, las provincias más favorecidas con transferencias federales (fondos de asistencia y promoción social y asignaciones familiares) fueron las que enfrentaron más urgencia social, tanto en términos de la mayor concentración de habitantes pobres como de la cantidad de protestas del país. Esta continuidad podría deberse a una estrategia de contención del conflicto social durante el periodo estudiado.

Además del debate con la literatura sobre la sobrerrepresentación, este trabajo también esboza algunos posibles efectos de la política distributiva y las relaciones intergubernamentales durante el gobierno de Macri. Los principales efectos que identificamos son una creciente concentración de fondos federales (de obra pública y transferencias sociales) en la región central y baja gobernabilidad, entendida como capacidad de reforma (y medida como productividad legislativa), en el Congreso nacional. Esto se debe a que, producto de lo primero, el gobierno de Macri no cuenta con el apoyo estable de la coalición de provincias del interior. O, dicho de otra manera, la política distributiva de Macri no garantiza el sostenimiento de una agenda de reformas.

En este periodo, la coalición de gobierno con las provincias centrales quitó relevancia a las provincias sobrerrepresentadas. El gobierno central concentró la distribución de obra pública y las transferencias sociales (tanto las discrecionales como las más programáticas) en estas provincias. Ese grupo de provincias es la coalición electoral principal del gobierno. Distribuyendo a ella, el gobierno quizás maximice sus chances electorales. Pero esta decisión tiene implicancias redistributivas enormes. Por un lado, el estado central concentra ingresos en los distritos que ya tienen economías más complejas y diversificadas, aumentando además su presencia en donde su penetración (en términos de infraestructura de servicios) es relativamente más fuerte. Quizás podría argumentarse que el gobierno central (y provincial) está penetrando más en el conurbano bonaerense donde las necesidades económicas y sociales son tan urgentes

como en distritos clave del interior, pero estudios futuros podrán analizar esto con datos precisos. Pero también, y sobre todo, se aleja aún más de las tradicionales “zonas marrones” (O’Donnell, 1993) donde históricamente no llegó o donde su presencia física y jurídica ha sido más débil o tenue.

Ardanaz et al. (2012: 36) sostienen que el lado “más oscuro” del sistema político federal argentino es que las provincias más sobrerrepresentadas tienen una fuerte influencia en la política y las políticas públicas nacionales. Hoy el lado más oscuro del gobierno parece ser justamente la decisión del gobierno de alejarse de ellas.

### Referencias consultadas

- Ardanaz, Martin; Leiras, Marcelo; Tommasi, Mariano (2012), “The politics of federalism in Argentina: Implications for governance and accountability,” en *IDB Working Paper* IDB-WP-327.
- Arulampalam, Wiji; Dasgupta, Sugato; Dhillon, Amrita; Dutta, Bhaskar (2009), “Electoral goals and centre–state transfers in India,” en *Journal of Development Economics* 88, 103-119.
- Atlas, Cary; Gilligan, Thomas; Hendershott, Robert; Zupan, Mark (1995), “Slicing the federal net spending pie: Who wins, who loses, and why?,” en *American Economic Review* 85, 624-9.
- Bennett, James T.; Mayberry, Eddie R. (1979), “Federal tax burdens and grant benefits to states: The impact of imperfect representation”, en *Public Choice* 3 (34), 255-269.
- Berry, Christopher; Burden, Barry; Howell, William (2010), “The president and the distribution of federal spending”, en *American Political Science Review* 104, 783-799.
- Calvo, Ernesto; Moscovich, Lorena (2017), “Inequality, protests, and the progressive allocation of cash transfers in the Argentine provinces,” en *Latin American Politics and Society* 59 (2), 3–26.
- Departamento de Asuntos Parlamentarios, Congreso de la Nación Argentina (2019), *Estadísticas Parlamentarias. Proyectos, Leyes Sancionadas. Reuniones y Sesiones. Composición*, [https://www.diputados.gov.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/estadisticas\\_parlamentarias/estad\\_parlam.html](https://www.diputados.gov.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/estadisticas_parlamentarias/estad_parlam.html) [13-05-2019].

- Escolar, Marcelo (2013), "La ilusión unitaria: política territorial y nacionalización política en Argentina", en *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político* 7.2, 441-451.
- Fenwick, Tracy Beck; Gonzalez, Lucas (2017), "Undermining governors: The 'double punishment' of spending strategies in the Argentine provinces 2003-2015," Buenos Aires, XIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Gibson, Edward (1997), "The populist road to market reforms: Policy and electoral coalitions in Mexico and Argentina", en *World Politics* 49 (3), 339-70.
- Gibson, Edward L.; Calvo, Ernesto (2000), "Federalism and low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina," en *Studies in Comparative International Development* 35 (3), 32-55.
- Gibson, Edward L., Calvo, Ernesto; Falleti, Tulia (2004), "Relocative federalism: Legislative overrepresentation and public spending in the western hemisphere", en Gibson, Edward L., *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward L. (2006), "Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos", en *Desafíos* enero-junio (14), 204-237.
- González, Lucas (2016), "When are federations more unequal? The political economy of interregional redistribution in developing federations," en *Studies in Comparative International Development (SCID)* 51 (2), 209-234.
- González, Lucas (2018), "Federal transfers, inequality, and redistribution: contrasting theories and empirical evidence for five Latin American cases," en *Regional & Federal Studies*, 1-21.
- González, Lucas; Mamone, Ignacio (2015), "Distributive politics in developing federal democracies: Compensating governors for their territorial support", en *Latin American Politics and Society* 57 (3), 50-76.
- Gordin, Jorge P. (2010), "Patronage-preserving federalism? Legislative malapportionment and subnational fiscal policies", en *New Directions in Federalism Studies*, Routledge, 86-100.
- Holcombe, Randall; Zardkoohi, Asghar (1981), "The determinants of federal grants", en *Southern Economic Journal*, 393-399.

- INDEC (2018), Índice de pobreza por personas, según centros urbanos y regiones. Años 2016-2018, en: <https://www.indec.gob.ar/> [13-05-2019].
- La Nación (2010<sup>a</sup>), “Favorecen con obra pública a las provincias aliadas”, <https://www.lanacion.com.ar/politica/favorecen-con-obra-publica-a-las-provincias-aliadas-nid1288287> [26-07-2010].
- La Nación (2010<sup>b</sup>), “Obras públicas y propaganda, pilares del presupuesto”, <https://www.lanacion.com.ar/politica/obras-publicas-y-propaganda-pilares-del-presupuesto-nid1306195> [19/09/2010].
- La Voz del Interior (2019), “Todas las reformas pretendidas que ¿todavía no llegarán? Los cambios previsionales, laborales, electorales y penales nunca superaron la barrera de los proyectos”, <https://www.lavoz.com.ar/noticias/todas-reformas-pretendidas-que-todavia-no-llegaran> [13-05-2019].
- Lee, Frances (1998), “Representation and public policy: The consequences of senate apportionment for the geographic distribution of federal funds”, en *Journal of Politics* 60 (1), 34-62.
- Lee, Frances (2000), “Senate representation and coalition building in distributive politics”, en *American Political Science Review* 94 (1), 59-72.
- Lodola, Germán (2005), “Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del plan trabajar”, en *Desarrollo Económico* 44 (176), 515-536.
- Migueis, Marco (2013), “The effect of political alignment on transfers to Portuguese municipalities,” en *Economics & Politics* 25 (1), 110-133.
- O’Donnell, Guillermo (1993), “On the state, democratization and some conceptual problems (A Latin American view with glances at some post-communist countries)”, en *Kellogg Institute Working Paper* 192.
- Porto, Alberto; Sanguinetti, Pablo (2001), “Political determinants of intergovernmental grants: Evidence from Argentina”, en *Economics and Politics* 13 (3), 237-256.
- Rodden, Jonathan (2010), “Federalism and inter-regional redistribution, in the political economy of inter-regional fiscal flows: Measurement determinants and effects on country stability (studies in fiscal federalism and state-local finance)”, Cheltenham, Elgar.

- Samuels, David; Snyder, Richard (2001), "The value of a vote: Malapportionment in comparative perspective", en *British Journal of Political Science* 31 (4), 651-671.
- Samuels, David; Snyder, Richard (2004), "Legislative malapportionment in Latin America", en Gibson, Edward L., *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Solé Ollé, Albert (2010), "The determinants of regional allocation of infrastructure investment in Spain", en Bosch, Núria; Espasa, Marta; Solé, Albert, *The political economy of inter-regional fiscal flows: Measurement determinants and effects on country stability (studies in fiscal federalism and state-local finance)*, Cheltenham, Elgar Publishing.
- World Development Indicators (2019), *GINI index (World Bank estimate)*, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators> [13-05-2019].
- Zarazaga, Rodrigo (2014), "Política y necesidad en programas de transferencias condicionadas: la asignación universal por hijo y el programa de inclusión social con trabajo", en Acuña, Carlos, *El Estado en acción: fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.



## **CAPÍTULO V**

### **TOMA DE DECISIONES POLÍTICAS EN BRASIL: ARENAS DE NEGOCIACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y SALVAGUARDAS FEDERALES**

*Eduardo José Grin  
Martina Bergues  
Fernando Luiz Abrucio*

#### **Introducción**

En la historia federativa brasileña, la segunda mitad de la década de los noventa puede ser identificada como un período en el cual la dinámica de las RIG estuvo caracterizada por una mayor participación del gobierno federal. Franzese (2010) destaca que mientras la literatura concuerda acerca del proceso de descentralización promovido por la Constitución de 1988 (CF 88), los análisis sobre las transformaciones ocurridas a partir de 1995 difieren sobre la interpretación. Por un lado, Almeida (2005) afirma que el gobierno federal habría desempeñado un importante papel en el rediseño de las RIG, pero que sus acciones no serían suficientes para caracterizar un proceso de recentralización. Por otro lado, Arretche (2009) indica que, a partir de 1995, el Estado brasileño habría experimentado un proceso de centralización federativa ya anticipado en los dispositivos de la CF 88.

En este debate, Abrucio (2005) sugiere que las transformaciones del federalismo brasileño también pueden ser comprendidas a la luz de un proceso de coordinación federativa, es decir, de las formas de integración, cooperación y decisión conjunta presentes en las federaciones. En esta visión, la actuación del gobierno federal coordina los esfuerzos para la promoción de la universalización de políticas públicas a través de la acción subnacional (Abrucio, Franzese, 2008). De esa forma, la década de los noventa puede ser entendida como el momento en que el gobierno federal pasó a realizar una serie de acciones con el objetivo de nacionalizar patrones de políticas públicas (Franzese, 2010).

Lotta *et al* (2014) observan que ese movimiento de coordinación se materializó en la formulación de políticas, programas y planes por parte del gobierno federal, caracterizando una doble tendencia en el contexto federativo brasileño: por un lado, transferencia de recursos con descentralización de competencias y, por otro, coordinación del gobierno federal en la formulación de políticas públicas. Esta última se dio, mayoritariamente, por medio de la vinculación del traspaso de ingresos a la prestación más controlada de servicios, así como por la adopción de metas y estándares nacionales de políticas públicas a ser cumplidos por los entes subnacionales (Abrucio; Franzese, 2007).

Gonçalves (2009) sugiere que ese movimiento de coordinación puede ser encontrado en algunas áreas de políticas públicas desde los noventa y, en otras, sólo a partir de la primera década del siglo XXI. Además de las políticas, programas y planes, la autora destaca que la coordinación también se expresaría en la constitución de sistemas únicos de políticas públicas. Por este medio se producirían incentivos a la adhesión de los entes subnacionales vinculados a contrapartidas y condiciones a ser cumplidas.

Uno de los mecanismos utilizados por el gobierno federal para limitar la autonomía de gasto de los gobiernos subnacionales fue la creación de reglas dirigidas a garantizar el uso adecuado de los recursos destinados a programas sociales (Almeida, 2005). Esto se dio tanto por la opción de vincular ingresos con transferencias intergubernamentales para gastos sociales específicos, como por la transferencia simple de recursos para determinados programas (Almeida, 2005). Así, los cambios observados a mediados de la década de 1990 y continuados a gran escala en los años 2000 revelan cambios en los patrones de RIG en el contexto federal, mostrando la complejidad del arreglo federativo brasileño.

Si las discusiones de la literatura se concentran en analizar si es posible hablar de (re) centralización en la federación brasileña, el objetivo de este artículo es problematizar de qué forma las instancias de negociación federativa y los arreglos de las RIG abordaron los intentos del gobierno federal de crear estándares nacionales de políticas públicas. Es decir, comprender de qué forma los acuerdos de cooperación intergubernamental

participaron en las discusiones de las iniciativas que se consideran marcos de la (re) centralización regulatoria, y en qué medida fueron capaces de negociar estas propuestas con el gobierno federal.

Se busca discutir si las instancias de cooperación federativa, institucionalizadas o no, fueron capaces de comportarse como arenas de salvaguarda del federalismo. En otras palabras, si las interacciones entre niveles de gobierno, mediadas por foros de negociación federal, reunieron capacidad política para mantener la autonomía subnacional y reducir la ascendencia del ente central en las definiciones sobre políticas públicas.

Como premisa, se parte de la distinción analítica evidenciada por Arretche (2012) entre quien regula (toma de decisiones políticas) y quien ejecuta (implementación de políticas). Destaca que las iniciativas analizadas se refieren a la primera dimensión, ya que, en la mayoría de los casos, una mayor centralización regulatoria se ha dado justamente para coordinar el proceso de descentralización de la ejecución de las políticas públicas. En este trabajo, interesa analizar cuál fue el papel de las arenas de negociación federativa creadas en los años noventa, para definir de qué modo las políticas públicas descentralizadas pasaron a ser coordinadas por la esfera nacional e implementadas a nivel subnacional.

A partir de esa distinción, buscaremos problematizar la centralización regulatoria del gobierno federal en la década de noventa, teniendo en cuenta dos dimensiones: 1) alteraciones en las reglas constitucionales, en las normas infraconstitucionales y/o en programas; y 2) niveles de negociación, o no, de esas alteraciones, analizando si fueron compartidas con los entes subnacionales o si fueron definidas sin la mediación de las instancias de cooperación federativa.

Para discutir esta cuestión, empíricamente se compararán tres arenas de políticas públicas (salud, vivienda y educación). Estas tres áreas poseen arreglos intergubernamentales en diferentes etapas de institucionalización y con diferentes trayectorias. La salud representa un área insertada en un sistema de políticas públicas en la cual los foros federales de negociación federativa se institucionalizaron desde el inicio de la década de noventa

y funcionan efectivamente como espacios de negociación. La educación representa una política en la que no hay instancias federativas formalizadas de consenso o algo que se asemeje a un sistema de políticas públicas. La vivienda, a su vez, representa una política en la que se buscó crear un sistema nacional, pero que nunca fue efectivamente institucionalizado. Para cada una de las políticas, evidenciamos algunas iniciativas que la literatura identifica como representativas del cuño más centralizador en el comportamiento del gobierno federal.

En este sentido, vale resaltar que la existencia de sistemas de políticas públicas es entendida como una matriz que, con base en la negociación intergubernamental, profundiza el intercambio federativo (Franzese, 2010). Los sistemas de políticas públicas se configuran, entonces:

*[...] no sólo como regulación federal y transferencias de recursos, sino también como un conjunto formado por relaciones intergubernamentales que se materializan en el cotidiano de la gestión compartida de políticas públicas y se construyen bajo la forma de pacto realizados en arenas de negociación ya instituidas (Franzese, 2010: 17).*

Los sistemas de políticas públicas transfieren de forma más organizada recursos políticos, financieros y, sobre todo, la gestión de las políticas para los entes subnacionales. Por lo tanto, la existencia de esta institucionalidad importa para comprender la forma en que se organizan las RIG en un determinado ámbito de políticas públicas. El diferencial de los sistemas de políticas públicas es la existencia de arenas federativas para consenso, negociación y administración de conflictos. De ese modo, en las áreas sectoriales en que hay sistemas funcionando, las disonancias federativas son tratadas en el interior de una institucionalidad cuyas reglas favorecen la producción de consenso entre el gobierno federal y los entes subnacionales (Grin y Abrucio, 2018<sup>a</sup>).

En ese sentido, ese trabajo busca evaluar de qué forma los diferentes tipos de arreglos federativos fueron capaces de actuar como arenas de negociación y consenso para la definición de normas, reglas y regulaciones. En otras palabras, de qué forma la existencia y la actuación de estos foros fue capaz de influir

en la formulación de reglas que impactan la implementación de las políticas a nivel subnacional. La hipótesis teórica de este trabajo es que, en línea con la literatura del institucionalismo histórico, reglas y arenas decisorias influyen en el resultado de la cooperación federativa en términos de preservar la autonomía de los entes subnacionales.

Para ello, la discusión está organizada de la siguiente manera. Después de la introducción, se presenta el referencial teórico del capítulo. En consecuencia, se discute en las tres secciones subsecuentes la trayectoria de las tres políticas públicas elegidas, respectivamente, salud, vivienda y educación. En la sexta sección, *Toma de decisiones políticas en la década de los noventa: reflexiones conceptuales y analíticas*, se tejen ejes de reflexión sobre la problemática. Por último, en la séptima sección, se sugiere una agenda de investigación para profundizar las cuestiones planteadas.

### **Salvaguardas federativas y los acuerdos de colaboración y coordinación intergubernamental**

En el federalismo, dada la existencia de niveles de gobierno autónomos para generar e implementar políticas públicas, la coordinación intergubernamental es una de las cuestiones más desafiantes para esa forma de organización territorial del Estado. La constitución de arenas de consenso federativo ha sido una de las formas más recurrentes para buscar alineación entre diferentes esferas de gobierno, cuando la coordinación y la cooperación se vuelven importantes para el diseño e implementación de políticas públicas.

Como premisa teórica de este capítulo, utilizaremos el concepto de salvaguarda federativa introducido por Bednar (2009) y profundizado en el contexto de los arreglos intergubernamentales por Schnabel (2015) y Bolleyer (2009). Estas autoras, basadas en la idea de Bednar de salvaguardas federativas, identificaron los consejos intergubernamentales como instituciones centrales en las federaciones, ya que contribuyen con la estabilidad federativa y se contraponen a oportunismos y unilateralismos.

De acuerdo con Bednar (2009), cierto grado de oportunismo es benéfico a la federación, pues incentiva un nivel necesario de

adaptación y acomodo en el sistema federativo. Sin embargo, si el oportunismo es muy fuerte, puede amenazar la balanza federativa y llevar hasta la quiebra de la federación. De acuerdo con la autora, el comportamiento oportunista en una federación puede tener tanto una dimensión horizontal como una vertical. En este artículo, enfocaremos solamente en la dimensión vertical, es decir, en la relación entre los gobiernos federales y subnacionales.

En esa dimensión, se encuentran dos tipos principales de comportamiento oportunista: a) de arriba hacia abajo, cuando el gobierno federal viola las jurisdicciones subnacionales; y b) de abajo hacia arriba, cuando gobiernos subnacionales no se conforman con las condiciones de los programas federales definidas por el gobierno federal. Esta literatura destaca que las federaciones cuentan con salvaguardas federativas, definidas como mecanismos que incentivan el cumplimiento con la distribución de poder y previenen o sancionan comportamientos oportunistas de los entes federativos. Bednar (2009) identifica algunas instancias que se configuran como salvaguardias: 1) estructurales (coaliciones gubernamentales, bicameralismo, etc.), 2) políticas (partidos); 3) judicial (tribunal constitucional); y 4) popular (electores).

Schnabel (2015), a su vez, añade los foros intergubernamentales en la lista de salvaguardas federativas. En efecto, foros intergubernamentales proveen a los gobiernos con arenas formalizadas para la coordinación. En la misma dirección, Bolleyer (2009) ha argumentado que analizar foros intergubernamentales es importante, pues su concepción y formato afectan los resultados de las políticas derivadas de negociaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Lo que la literatura deja claro es que los arreglos intergubernamentales pueden o no actuar como salvaguardas federativas, ya que la efectividad de esta salvaguarda depende del compromiso de los gobiernos con la coordinación (Schnabel, 2015). Por ello, alto compromiso está asociado con altos costos de salida, lo que limita la libertad de acción y comportamiento oportunista. En este sentido, las dimensiones de análisis –institucionalización, vinculación y agenda– deben ser evaluadas, según Bolleyer

(2009), considerando la institucionalización e integración de las arenas de coordinación.

En ese sentido, arenas intergubernamentales pueden ser claves para la estabilidad federativa, ya que son espacios en los que se busca producir política pública a través de negociación y compromiso entre esferas de gobierno. Son estos foros centrales para las RIG, pues ellos pueden proporcionar incentivos que aseguran la distribución federal de poder al tiempo que aumentan los costos de la no obediencia de sus decisiones. La institucionalidad creada busca evitar comportamientos oportunistas y unilaterales por medio de procedimientos de coordinación intergubernamental mantenidos por interacciones regulares entre entes gubernamentales (Schnabel, 2015).

Por otro lado, si existe débil institucionalización de las arenas o si existe dominación federal en las arenas verticales, el papel de salvaguarda puede no ser cumplido en su potencialidad. La dominación federal significa que ese nivel siempre preside –no hay rotación–, convoca y decide la agenda de los encuentros, lo que puede evitar temas contenciosos. La coordinación depende de la disposición de un solo actor que puede decidir o no llamar a los encuentros si desea seguir actuando de forma unilateral. De esa forma, el compromiso subnacional tiende a ser menor si no están obligados a contribuir con ese proceso (Schnabel, 2015).

Para Schnabel (2016), el aspecto central reside en el compromiso de los gobiernos con la coordinación intergubernamental reflejada en el diseño definido para estos foros. Es decir, si los gobiernos están comprometidos con la coordinación, las arenas establecidas para ese fin se organizan para minimizar y/o impedir acciones unilaterales, lo que refuerza su papel federal de salvaguarda (Schnabel, 2015). En ese sentido, tres indicadores son clave: nivel de institucionalización, vinculación con resultados y la capacidad de tratar con temas contenciosos. Su nivel de institucionalización es alto si las decisiones ocurren por mayoría de votos, si hay rotación de su presidente, si el consejo dispone de un cuerpo técnico permanente e independiente, así como de un comité ejecutivo y grupos de trabajo, si sus funciones se definen en un estatuto, si fue instituido por un acto formal y si existe interacción con otras arenas similares

(Bolleyer, 2009). Estos foros son capaces de gestionar temas sobresalientes si funcionarios públicos preparan las bases de las decisiones adoptadas por líderes políticos, que a su vez no envían no políticos a las reuniones (Trench, 2006) y se basan en temas de cuño redistributivo.

Según Bolleyer (2009) en cuanto a la institucionalización, indicadores como regularidad de reuniones, existencia de una secretaría, definición formal de funciones, diferenciación interna de funciones, *status* y precisión de los acuerdos son centrales. Schnabel (2015) todavía agrega que, para evaluar la capacidad institucional de estos foros, se deben analizar las provisiones relativas a su presidente, la existencia de un comité ejecutivo, asociación en comités y grupos de trabajo y documentos que comprueben los indicadores propuestos por Bolleyer (2009). Cuanto más institucionalizadas estén las salvaguardas federativas, menor es la posibilidad de existir un federalismo oportunista, especialmente con decisiones unilaterales de la esfera central.

Los altos niveles de institucionalización se apoyan en reglas de decisión por mayoría, reuniones regulares a lo largo de un año, presidencia rotativa, secretaría y grupos de trabajo permanentes, reuniones preparadas por un cuerpo técnico y la existencia de un estatuto que formaliza su base legal y reglas. La institucionalización es baja cuando las decisiones ocurren por consenso<sup>42</sup>, los encuentros ocurren *ad hoc*, la presidencia es permanente, no existe una secretaría técnica y grupos de trabajo, o si existen están formados sólo por líderes políticos, y operan por convenciones y no sobre la base de un estatuto legal que reduzca la posibilidad de actuación *ad hoc* (Schnabel, 2015). La regularidad de encuentros indica si la coordinación federativa ocurre de forma continua, y la existencia de una secretaría técnica y grupos de trabajo muestra un compromiso intergubernamental mayor con la eficiencia de la política pública, sea cual sea el gobierno de turno (Bolleyer, 2006; 2009).

42 Es difícil contener el poder del gobierno federal si la única forma de acción requiere consenso entre un número de gobiernos que defienden intereses diversos, para oponerse al nivel central que actúa como un solo actor (Schnabel, 2016).

*Cuadro 1. Niveles de institucionalización intergubernamental*

Regularidad de encuentros	<b>Baja institucionalización</b>
Institución autónoma Secretaría propia Funciones claramente definidas Base formal (estatutos)	<b>Media institucionalización</b>
Regla mayoritaria Diferenciación interna de funciones Especificación de cargos y unidades Status legal de los acuerdos Precisión de los acuerdos	<b>Fuerte institucionalización</b>

Fuente: Bolleyer (2006; 2009)

La regularidad de encuentros es condición necesaria, pero no suficiente para el indicador de desarrollo institucional, sobre todo si no existe una secretaría autónoma. Media institucionalización significa que ese cuerpo separado existe, pero no implica altos costos de entrada y salida de los gobiernos. Media institucionalización reduce sustancialmente las contingencias y acciones individuales en las RIG dada la existencia de un *staff* especializado. La alta institucionalización se refiere a producir acuerdos vinculantes legalmente apoyados y con poder de aplicación. La diferenciación interna y la formalización en bases estatutarias son formas de evaluar la estabilidad, lo que los distingue de procesos *ad hoc* para trabajar sobre cuestiones específicas. La última medida, la precisión de los acuerdos, evalúa el grado en que un acuerdo enfoca un problema de política pública y las medidas para lidiar con él, en especial para los menores niveles de gobierno. Se trata de un *proxy* para evaluar el carácter de constreñimiento que las medidas adoptadas imponen (Bolleyer, 2006; 2009).

En cuanto a la integración, a diferencia de lidiar con arreglos de coordinación federativa como unidad de análisis evaluada por la óptica de su creciente institucionalización, el foco son los vínculos en el interior de todo sistema intergubernamental (Bolleyer, 2009), conforme al cuadro 1.

*Cuadro 2. Tres dimensiones de RIG*

Intercambio	Normas	Estructura
Densidad de interacción	Modo de interacción (coordinación <i>ad hoc</i> , codecisión y supragubernamentalismo)	Institucionalización (desarrollo de acuerdos individuales) Integración (eslabones entre arreglo en el sistema intergubernamental)

Fuente: Bolleyer (2006; 2009).

El compromiso con la coordinación federativa también depende de la extensión y carácter del proceso de decisión colectiva e intergubernamental, haciendo importantes la sustancia y el resultado de la interacción. La sustancia se refiere al nivel de coordinación alcanzado (Peters, 2004): es débil cuando sólo ocurre intercambio de información, se fortalece cuando implica inversiones como financiamiento mutuo o provisión conjunta de servicios públicos e integración de políticas públicas. Aumenta cuando los gobiernos definen prioridades de forma conjunta y buscan armonizar la legislación, principios de implementación e instrumentos de monitoreo. Por lo tanto, es importante evaluar el proceso de desistimiento de acciones discrecionales por parte de los gobiernos para pasar a producir políticas públicas. El otro indicador de vinculación son los resultados de los encuentros intergubernamentales: cuanto más fuerte, mayor es la producción conjunta de planes de acción y programas (Schnabel, 2015).

En términos de Peters (2004), la coordinación debe ser considerada en cuatro tipos, cada uno de ellos con niveles crecientes de integración de políticas. El primero, coordinación negativa, involucra acciones unilaterales y no genera instrumentos de integración en la implementación. Un segundo nivel puede ser llamado de coordinación positiva e involucra la búsqueda de formas de trabajo conjunto por medio de acuerdos de cooperación, aunque asume que los entes gubernamentales permanecen ampliamente autónomos y buscan sus objetivos propios. El indicador más relevante se refiere a las bases para coordinar la prestación de servicios y programas públicos. El

tercer nivel, integración de políticas, involucra, además de la coordinación para entregar servicios, la definición conjunta de objetivos, lo que requiere definir de qué forma serán organizadas las decisiones para involucrar a más de un gobierno. La etapa final es el desarrollo de estrategias que cortan las fronteras gubernamentales para generar acuerdos que integren políticas, para lo cual, se apoya en políticas colectivas y en la búsqueda de soluciones más amplias para problemas públicos.

La dimensión de salida (*outputs*) indica si temas contencioso-federativos, esto es, cuestiones que involucran a ganadores y perdedores en la distribución federal de poder, se integran a las decisiones de esas arenas intergubernamentales. Una agenda se considera apropiada cuando hay compromiso gubernamental para generar acuerdo sobre estos temas. La baja coordinación ocurre si sólo aspectos técnicos son objeto de debate, lo que reduce la posibilidad de controversias de carácter político. De esa forma, se contiene la salida en cuestiones de política inherentes, sobre todo si tienen características de redistribución federativa que puede generar juegos de *ganar-ganar* (Schnabel, 2015).

Este es el caso para todos los aspectos de la política fiscal, especialmente cuando se relaciona con el financiamiento de políticas del Estado de bienestar, ya que éstas generan una mayor interdependencia intergubernamental y es probable que aparezcan más conflictos entre jurisdicciones. Una forma de evaluar la salida (*outputs*) es la utilización de resoluciones, lo que indica que los temas en cuestión son menos relevantes en términos de la distribución federativa de poder y más orientados a decisiones técnicas (Schnabel, 2015).

En esta línea, Bolleyer (2009) argumenta que una de las dimensiones clave de las RIG son los modos de interacción, con énfasis para su creciente complejidad: a) la coordinación *ad hoc*, siempre que gobiernos unilateralmente colaboran si es de su interés; b) la codecisión, con efectividad media para la producción conjunta de políticas; y c) el supragubernamentalismo, que implica la creación voluntaria de una autoridad colectiva que suplanta la autoridad individual de los gobiernos en la esfera de responsabilidad designada. Cada forma de interacción se organiza por medio de un tipo de estructura –arreglos de RIG (IGA)– con sus normas e infraestructura organizacional.

Los tipos de estructura y los modos de interacción se conectan. Por ello, la dominación del unilateralismo y la coordinación *ad hoc* se refleja en IGA más flojos al permitir mayor flexibilidad y libertad de acción para los participantes con respecto a la negociación y formación de coaliciones. El grado de confiabilidad es menor que el encontrado en arenas más institucionalizadas de codecesión y supragubernamentalismo dado su apoyo sobre la autoridad colectiva (Bolleyer, 2009), en línea con lo que ya se ha presentado.

### **La toma de decisiones de política federativa en el área de la salud**

La política de salud en Brasil es el caso más paradigmático para analizar. Es el mejor ejemplo de la existencia de sistemas de políticas públicas y los arreglos intergubernamentales funcionaron efectivamente, constituyendo arenas federativas de consenso y negociación para las iniciativas de decisión política del gobierno federal en la década de los noventa. Al retomar brevemente la trayectoria de la política, nos detendremos sobre cuatro iniciativas del gobierno federal: 1) las ordenanzas ministeriales de la década de los noventa; 2) el Piso de Atención Básica (PAB) de 1997; 3) la enmienda constitucional 29, de 2000; y 4) el Programa Más Médico, de 2013.

La primera iniciativa, la aprobación de las ordenanzas ministeriales, es relevante pues permite comprender que tanto la reglamentación y la formulación del gobierno federal ya estaban previstas en la Constitución Federal. Por lo tanto, para una gran parte de la reglamentación, el Ministerio de Salud no precisó realizar cambios en la Constitución, bastando la emisión de decretos ministeriales y de Normas Operativas Básicas (NOB). La segunda iniciativa, el PAB<sup>43</sup>, es representativa del tipo de acción realizada por el gobierno federal para inducir a los estados y municipios a adherirse a directrices federales. La enmienda constitucional 29, respaldada por el discurso de reducción de desigualdades interregionales, es un ejemplo

43 El PAB fue creado en 1997 por una orden ministerial. Se compone de una parte fija y una parte variable. La parte fija estipulaba un piso mínimo nacional definido por habitante y sustituía el criterio de repase en la oferta de servicios por el criterio de repase de acuerdo con el número de habitantes.

claro de iniciativas federales que reducen la autonomía de los gobiernos subnacionales en la asignación de sus recursos. Por lo tanto, la estrategia adoptada por el gobierno federal alteró los términos originales del pacto constitucional de 1988, pues esa previsión no había sido definida. Por último, la cuarta iniciativa, el Programa Más Médicos<sup>44</sup>, fue elegido para ilustrar los recursos de poder de toma de decisiones políticas del gobierno federal, una vez que fue elaborado totalmente fuera de las instancias federativas existentes, mostrando nuevamente la diferencia entre regulación y quien ejecuta (Arretche, 2012).

Como punto de partida histórico del área de salud es relevante recordar que, hasta la Constitución de 1988, la política se caracterizaba por una fuerte centralización decisoria y operacional, y por una estructuración dual, dividida entre actividades de salud pública y actividades del sistema de seguridad social brasileño. Conforme destaca Arretche (2000), la unificación de este sistema y el principio de la descentralización sólo comenzaron a ser pautados en la VIII Conferencia Nacional de Salud (1986), que resultó en la implantación del Sistema Unificado y Descentralizado de Salud (SUDS). La literatura identifica ese momento como el marco en el que entraron en el debate los principios básicos de lo que sería denominado Sistema Único de Salud (SUS) en la CF 88.

La Constitución dedica una sección del capítulo de la seguridad social al tema de la salud, definiéndola como un derecho universal y un deber del Estado, e instituyendo el SUS. Conforme lo dispuesto en el artículo 198, las acciones y servicios públicos de salud integran una red regionalizada y jerarquizada y constituyen un sistema único, organizado de acuerdo a tres directrices: 1) descentralización con dirección única en cada esfera de gobierno; 2) atención integral, con prioridad para actividades preventivas; y 3) participación de la comunidad. De esta forma, la Constitución define bases importantes para la futura creación de un sistema de políticas públicas como es el SUS.

44 El Programa Más Médicos, creado en 2013 por medio de una medida provisional, es un programa federal que tiene como objetivo llevar más médicos a regiones donde hay escasez o ausencia de esos profesionales. El enfoque del programa es resolver la cuestión emergente de la atención básica al ciudadano, pero también crear condiciones para garantizar una atención calificada en el futuro para aquellos que acceden cotidianamente al SUS.

Después de la promulgación de la Carta se inició un intenso proceso de elaboración de la legislación que detalló los principios y directrices generales, así como la organización práctica del sistema. Destaque para la Ley 8.080/1990 complementada por la Ley 8.142/1990. En términos intergubernamentales el artículo 7 de la Ley 8.080 estableció como principios del SUS la descentralización política-administrativa, con dirección única en cada esfera de gobierno, y el énfasis en la descentralización de los servicios para los municipios. La Ley 8.142 detalló la participación social en la gestión del SUS y en las transferencias y en las transferencias intergubernamentales. En concreto, definió que el Consejo Nacional de Secretarios de Salud (CONASS) y el Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud (CONASEMS) tendrían representación en el Consejo Nacional de Salud.

En la distribución intergubernamental de funciones, corresponde a la Unión, en la figura del Ministerio de Salud, la formulación de la política nacional de salud, así como la coordinación de las acciones intergubernamentales. En este escenario, las políticas implementadas por los gobiernos locales dependen fuertemente de las transferencias federales y de las reglas definidas por el Ministerio de Salud. Hacia tanto, Arretche (2004) sugiere que el gobierno federal dispone de recursos institucionales para influir en las elecciones de los gobiernos locales, especialmente su adhesión al SUS.

Además, es importante señalar que en la CF 88 y en las normativas complementarias a la descentralización la coordinación federal ya estaba prevista. El gobierno federal no precisó seguir el camino más complejo de enmiendas constitucionales para ejercer su papel de coordinación. Por ello, la edición de decretos ministeriales y las NOB fueron los principales instrumentos de coordinación utilizado por el Ministerio de Salud durante la década de los noventa. Estos instrumentos tuvieron como papel organizar la operacionalización del sistema de salud, definiendo una estructura de incentivos destinada a obtener la adhesión de los municipios a los objetivos de la reforma (Arretche, 2002). Según Lecovitz *et al* (2001), las NOB son instrumentos de regulación del proceso de descentralización, que tratan de los aspectos de división de competencias, relaciones entre gestores y criterios de transferencia de recursos federales para estados y municipios.

La NOB SUS 01/91 definió los criterios de traspaso y transferencia de recursos de costeo de la red de servicios de las áreas hospitalaria y ambulatoria e introdujo el principio de la habilitación al SUS (Arretche, 2002). Este mecanismo permitió a los entes subnacionales, con base en las reglas federales, adherirse a la política federal de descentralización y, con ello, recibir las transferencias intergubernamentales.

En términos federativos, la NOB SUS 01/93 es la más importante en esa dirección. En efecto, fue en esta norma que la Comisión Intergestores Tripartita (CIT) fue creada como instancia de articulación y consenso federativo, integrada por gestores del SUS de las tres esferas de gobierno: Unión, estados, Distrito Federal y municipios. Además, la NOB SUS 01/93 reguló la descentralización de la gestión de los servicios y acciones en el ámbito del SUS y definió los mecanismos de financiamiento. Entre sus artículos, se destaca el énfasis dado al presupuesto del diálogo, negociación y consenso entre los actores.

El texto de la NOB también se refiere al tema de las desigualdades regionales, constando las diferentes etapas de descentralización del sistema en los municipios y estados, así como la necesidad de mejorar las condiciones de gestión para lidiar con tal diversidad. Reconocieron diferentes necesidades de los entes subnacionales, ilustrados en la creación de niveles diferentes de gestión municipal y estatal con competencias y capacidades administrativas y financieras distintas. Los municipios podrían optar entre tres modalidades diferentes de habilitación de acuerdo con sus capacidades administrativas y así recibir recursos federales directamente vinculados a las funciones de gestión asumidas (Arretche, 2002).

Por último, vale destacar la NOB SUS 01/96 que redefine algunas de las principales competencias de los gestores federales, estatales y municipales, además de reorganizar aspectos de la política de salud y de la descentralización de competencias. Resulta interesante notar cómo el número de adhesiones al SUS aumenta a medida que las NOBs van siendo promulgadas, revelando el poder de inducción de la Unión. Mientras que la adhesión después de la NOB 91 fue de aproximadamente el 22% de los municipios brasileños, la NOB / 96 alcanzó la adhesión del 99,6% de los municipios (Arretche, 2003). El consenso

federativo, con el apoyo de la Comisión Intergestores Tripartita, fue fundamental para validar ese arreglo de coordinación y cooperación intergubernamental.

Aunque las NOB regulen la implementación de la política y en algunos casos puedan reducir la autonomía de los entes subnacionales, la literatura (Arretche, 2000; Abrucio, 2005; Franzese, 2010) destaca que la normalización y la institucionalización del proceso de descentralización se dieron de forma negociada. En esta dimensión, la política de salud es especial entre las políticas sectoriales, pues desde el inicio de los años noventa se instituyeron espacios de negociación federativa: la Comisión Intergestores Tripartita (CIT) y la Comisión Intergestores Bipartita (CIB).

La primera es esencial para el tema de este capítulo, pues es una instancia de articulación y consenso en la esfera federal integrada por gestores de las tres esferas de gobierno y con composición paritaria. De los quince miembros, cinco son indicados por el Ministerio de Salud, cinco por el Consejo Nacional de Secretarios Estatales de Salud (CONASS) y cinco por el Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud (CONASEMS). La representación de estados y municipios en esta Comisión es regional, siendo un representante para cada una de las cinco regiones en el país.

En esa línea, la normalización ocurrida en la década de los noventa fue bastante discutida en las arenas federativas de la política de salud. Por ejemplo, NOB 91 fue el resultado de aproximadamente seis meses de debates involucrados en el Consejo Nacional de Salud (CNS) y la CIT. La NOB / 93 fue discutida por más de un año en las arenas federativas. De esta forma, en el marco de la política de salud, la definición de las reglas de financiamiento, transferencia de recursos y competencias a ser asumidas por los entes subnacionales, sobre todo los municipios, fue implementada de forma pactada.

Después de la promulgación de las NOB que regularon el SUS, una de las medidas más importantes de la Unión para coordinar la política de salud entre los entes federales fue la creación del PAB, en el año 1997, por medio de una orden del Ministerio de Salud, un ejemplo de las demás NOB. Draibe (2003) destaca que

el PAB funcionó como un mecanismo redistributivo de recursos. La recepción de los recursos transferidos directamente por el Fondo Nacional de Salud estaba condicionada a la contrapartida de los municipios de asumir la responsabilidad por la atención básica de la población en su territorio.

Si la parte fija funcionaba como un mecanismo redistributivo, la parte variable funcionaba como un mecanismo inductivo, es decir, como una forma de vincular el traspaso de recursos a la adhesión a programas con reglas federales definidas. En las palabras de Abrucio (2005: 53): *se trata de un modelo inductivo que transfiere fondos según metas o políticas estándar estipuladas nacionalmente, buscando dar un perfil más programado y uniforme a la descentralización, sin retirar la autonomía de los gobiernos subnacionales en términos de gestión pública.*

En la línea de coordinación federativa, la enmienda constitucional (EC) 29 fue esencial, pues previó en la misma Constitución Federal un porcentaje de gasto mínimo obligatorio para la salud. La EC 29 estableció el destino obligatorio del 12% de los presupuestos estatales y el 15% de los presupuestos municipales para la salud, además de implantar la posibilidad de retención de las transferencias intergubernamentales obligatorias si no se cumplían esos porcentajes. Aquí se nota que la estrategia utilizada por el gobierno federal necesitó ser una vinculación por medio de una enmienda constitucional. El techo mínimo de gastos no estaba previsto en la Constitución, lo que resultó en una disminución de la autonomía municipal en la asignación de sus recursos.

Aunque la EC 29 se trata, en letras frías, de una restricción de la autonomía financiera de los estados y municipios al vincular un piso mínimo de recursos que deben ser asignados como gastos de salud, en las actas de la CIT destacan que la EC 29 y su reglamentación fueron priorizadas en la pauta por las representaciones subnacionales, tales como el CONAS y CONASEMS. En este sentido, y en línea con el marco teórico propuesto, se puede ver que el consenso federativo realizado sobre ese tema no sólo preservó la autonomía subnacional, sino que impulsó la CIT como arena de negociación y regulación de las normas. La salvaguardia del federalismo no sólo significa formas de frenar medidas unilaterales del nivel nacional. En

estos arreglos de cooperación intergubernamental también es importante reconocer la iniciativa subnacional en lo que se refiere a la definición de reglas que alteran el funcionamiento/ financiamiento de la política pública.

Cabe aquí ponderar si los representantes subnacionales en esas instancias representan los intereses de sus entes subnacionales en términos federativos o si representan, mayoritariamente, los intereses subnacionales dentro del contexto de determinada política sectorial. Esto es, aunque la EC 29 restrinja la autonomía financiera de los municipios y estados, los representantes subnacionales de la CIT, por ser secretarios de salud de sus estados o municipios, defienden esa iniciativa, ya que ella garantiza más presupuesto para la propia área.

En la literatura sobre federalismo y RIG, una de las referencias para tratar con esta cuestión es la formulación de Wright (1988) sobre *federalismo cerca de estacas (picket fenced federalism)*. Es decir, investigar cómo las redes de expertos de políticas en todos los niveles de gobierno buscan implementar objetivos sectoriales definidos a nivel nacional. Estos vínculos generan comportamientos más adaptativos en la cooperación intergubernamental.

Sin embargo, la negociación intergubernamental en las comunidades políticas puede generar una pérdida de visión sistémica en la relación entre gobiernos en términos jurisdiccionales. Hubo un intercambio entre beneficios sectoriales consensados federativamente y eventuales cargas financieras y presupuestarias para las jurisdicciones subnacionales, en la medida en que la EC 29 definió un porcentaje fijo del presupuesto para la salud. No obstante, en cuanto a la negociación y acuerdo federativo, la CIT fue el foro donde ocurrió la definición de las nuevas reglas de financiamiento. En estos términos, las salvaguardias federativas respetaron la autonomía subnacional, incluso con las inducciones del nivel central (por ejemplo, el foco en objetivos nacionales como la mejora de los indicadores de salud de la población).

Por lo tanto, las comunidades de políticas (*policy communities*) formadas por expertos que cooperan verticalmente pueden ser exitosas para pactar los términos de la coordinación e

implementación de una política, pero pueden existir efectos no deseados por administradores generales y líderes políticos elegidos. Sin embargo, la definición de la EC no puede ser caracterizada como un ejemplo de *federalismo oportunista* (Conlan y Posner, 2008), pues el nivel federal no reguló de forma unilateral las nuevas normas de financiamiento de la política y/o repasó atribuciones sin la contrapartida de recursos financieros. Este fenómeno, conocido como *mandatos no financiados*, no sirve para explicar este caso, aunque represente una ampliación de los recursos presupuestarios que los entes subnacionales deben invertir en el área.

Para entender con mayor profundidad el papel de la CIT como arena federativa de consenso y como salvaguardia federativa, se analizaron todas las actas de las reuniones realizadas por la Comisión Intergestora Tripartita entre 1993 y 2000, totalizando 93 actas<sup>45</sup>. A partir de la lectura y análisis del contenido de las actas fue posible hacer algunas consideraciones sobre la función federativa de la CIT.

En primer lugar, en relación con uno de los puntos destacados por Bolleyer (2006; 2009) sobre la regularidad de los encuentros de los foros intergubernamentales, es importante señalar que las reuniones de la CIT son periódicas y regulares, siguiendo el calendario previsto. En efecto, desde 1995 hasta 2000 hubo, al menos, una reunión por mes, con pequeñas excepciones que fueron seguidas por meses con dos reuniones, posiblemente para compensar la falta de reunión en el mes anterior. Además de las reuniones ordinarias, se destaca la realización de reuniones extraordinarias que aumentaron aún más la frecuencia de los encuentros. De esta forma, en términos de periodicidad, se destaca que la CIT puede ser considerada una instancia altamente institucionalizada.

En relación al siguiente aspecto planteado por la autora, sobre si la toma de decisión es mayoritaria o por consenso, se destaca que en el espacio de la CIT las decisiones se toman por consenso. Sin embargo, aunque los miembros de la CIT defiendan que la búsqueda del consenso es una ventaja en términos de

45 Las actas fueron obtenidas por medio de la Ley de Acceso a la Información y enviadas por el Ministerio de Salud a los autores de este capítulo.

negociación federativa, la autora elucida que la elección por la regla del consenso indica un nivel menor de disposición a la coordinación, dado que todos los niveles tienen poder de veto.

En lo que se refiere a la dimensión de la agenda con respecto a la relevancia de los asuntos discutidos en la CIT, al analizar las principales pautas discutidas en las reuniones, es posible evaluar lo contencioso de las temáticas llevadas a discusión, no tratándose de un espacio vacío. En este sentido, de las 93 actas incluidas en este análisis, se desprende que en 61, es decir, en dos tercios de las reuniones, hubo al menos una mención a alguna de las iniciativas analizadas en este capítulo. En 45 actas se cita alguna de las ordenanzas ministeriales de la década de 1990; en 26 se cita el Piso de Atención Básica (PAB); y en 13 se cita la Enmienda Constitucional 29.

Sobre las ordenanzas ministeriales se destaca la relevancia de ese rubro en las reuniones analizadas, iniciándose en 1993 y continuando las discusiones sobre el contenido de las NOB hasta en las reuniones del 2000. Para ilustrar el argumento, escogimos algunos fragmentos que ejemplifican las interacciones federativas ocurridas en estas discusiones. Un primer trecho simbólico, en relación a la negociación de la primera instrucción normativa, se refiere a la sugerencia de un miembro subnacional de invertir el orden de redacción de los entes federativos en el borrador, cambiando de Unión, Estado y Municipio a Municipio, Estado y Unión; de tal manera que quedara más coherente con el sentido de descentralización (03/08/1993).

Otros fragmentos interesantes sobre discusiones presentes en las reuniones se refieren a las solicitudes de entes subnacionales para ajustes y aflojamiento de reglas federales. Por ejemplo, en una de las reuniones de 1993, el Secretario Adjunto de Salud de Minas Gerais destacó que la secretaria de salud estaba haciendo todos los esfuerzos para atender las exigencias de la legislación sobre el SUS, sin embargo, solicitó que, mientras no sucediera, se diera un efecto suspensivo de todas las medidas que se adoptaran a los que contrariaban las determinaciones de la NOB-93. En el mismo año, el Estado de Goiás afirmó que, si se mantienen algunas exigencias previstas en las instrucciones, 99% de los municipios de su estado quedarían inviabilizados de cumplir los requisitos necesarios (03/08/1993).

A medida que se avanza en la década de los noventa, se percibe la evolución de las discusiones sobre las NOB sobre todo la transformación de la NOB 1993 en la nueva NOB de 1996. En esa dirección, es fácil notar que la NOB 1996 entró en debate antes de la aprobación, ilustrando el espacio para ajustes y negociaciones federativas. La propuesta de redacción de la NOB se discutió al menos en seis reuniones. En estas reuniones se destacan algunos fragmentos: *discrepando de la estrategia de asignación de recursos utilizada por el Ministerio, este fin de año, el Secretario Estatal de Río de Janeiro lamentó la falta de una discusión entre las tres instancias gestoras, antes de la toma de decisión, e informó que, por este motivo, muchos municipios estarán en una situación de incumplimiento en la transición de los alcaldes recién electos (10/12/1996)*. Otro episodio, que se encuentra en un acta de 1998, destaca un discurso del representante del CONASEMS en el que solicita al Ministerio que evite la práctica de discutir las ordenanzas después de haber sido firmadas por el Ministro (02/06/1998).

En el caso del CONASS, no se aprobó una propuesta de presupuesto estipulada por el Ministerio de Salud, pidiendo más tiempo para su discusión en la asamblea del órgano. En consecuencia, durante tres reuniones esta propuesta fue discutida y negociada y se mantuvo en el acta el discurso de representantes del CONASS diciendo que: *no se está dificultando el curso de las discusiones sobre la implementación de la NOB, se está intentando viabilizar esta implementación dentro de una forma factible de gestión en 1998. Explicó que la propuesta presupuestaria que está en el congreso nacional es insuficiente para 1998*.

En relación a la discusión del PAB, se destaca que en varias reuniones el CONASS y CONASEMS solicitaron que los valores fueran revisados. Por ejemplo, en una reunión de 1999 se lee en el acta: *el CONASEMS explicó que los datos presentados por el Secretario Ejecutivo con incremento en los recursos del 96 al 99 no corresponden a la realidad, pues el 25% de la asignación concedida en 95 ya estaba incluida. Insistió que los recursos de la enmienda parlamentaria al presupuesto podrían utilizarse también en el PAB y no sólo en la media y alta complejidad. En el caso de los municipios que hoy tienen PAB de R \$ 10.00, considera que hay estados, principalmente de la región norte, que están con el valor del PAB por debajo de R 10.00*.

En lo que se refiere al PAB, en 1998, el CONASS presentó el documento *Observación sobre los techos financieros estatales para 1998 publicados en la Orden 2121 de 10/03/98*. Este documento expresa la deliberación de la asamblea de esa entidad, comparando la metodología utilizada por el MS y el CONASS en el cálculo del techo financiero de los estados. El CONASS tenía una expectativa de los valores finales de los techos después de la implantación del PAB. El Coordinador de la CIT explicó que el MS y el CONASS estaban utilizando metodologías diferentes para calcular el valor del techo financiero de los estados y reafirmó que hubo aumento de techo para todos los estados (19/03/1998).

Otro momento interesante que puede ser captado de la lectura de las actas se dio el 20 de mayo de 1999, cuando una reunión de la CIT fue suspendida a petición del CONASS y CONASEMS con la siguiente justificación: *Considerando las dificultades crecientes, entre las tres esferas de gestión del SUS, de negociar e implementar soluciones efectivamente pactadas, solicitamos la suspensión de la 4ª reunión ordinaria de la Comisión Intergestores Tripartita para que el CONASS y el CONASEMS puedan manifestar por escrito, en documento conjunto a ser elaborado, las referidas dificultades y puntos de divergencias.*

Al analizar las actas, un aspecto que queda evidente es el poder de negociación en la mano del gobierno federal al decidir sobre el pago de los entes subnacionales. Por lo anterior, en algunas reuniones es posible encontrar amenazas de corte de los recursos con el objetivo de forzar a los entes subnacionales a ajustarse a las necesidades del gobierno federal. Por ejemplo, en 1995, se labró en una acta: *el Ministro de Salud alegó que suspendería el pago de todos los municipios que superaran la tasa del 10% de internación (07/02/1995).*

De esta forma, del análisis de las actas de la CIT se destacan algunos puntos: 1) la periodicidad y contenido de las reuniones comprueban que el foro intergubernamental tiene un papel importante en la negociación del pacto federativo, funcionando como instancia de discusión y negociación, así como como una salvaguardia federativa; y 2) sin embargo, es posible captar varios momentos de insatisfacciones de los municipios y estados en relación a las decisiones del gobierno federal, así como a

decisiones unilaterales realizadas sin consulta. También queda evidente el poder de negociación del gobierno federal al abrir las reuniones y disponer de los recursos de financiamiento.

Por último, para concluir el análisis de la política de salud, es importante analizar una iniciativa más reciente, de 2013, que ilustra la capacidad del Gobierno Federal de definir unilateralmente la formulación de programas dentro de la política pública de Salud, incluso con instancias federativas ampliamente institucionalizadas. Se trata del Programa Más Médicos, creado por medio de la Medida Provisional (MP) 621/2013 a partir de la constatación de la mala distribución de médicos por el país y de la consecuente escasez de profesionales en municipios más aislados y carentes.

En la exposición de los motivos la MP<sup>46</sup> justificó la institución del programa como instrumento para: *disminuir la carencia de médicos en las regiones prioritarias del SUS, a fin de reducir las desigualdades regionales en el área de la salud* (Brasil, 2013). La MP enfatizó que la distribución de médicos demostraba gran desigualdad entre las regiones y que, solamente en 2035, Brasil lograría alcanzar una proporción de médicos por habitante compatible con la esperada para un sistema de salud público de carácter universal. En general, se pueden identificar dos partes en el programa. La primera, con objetivos a largo plazo, se refiere a los cambios en la formación médica en el país, proponiendo modificar no sólo la forma de apertura de nuevos cursos, sino la orientación hacia una formación específica en atención básica. La segunda parte, con objetivos a corto plazo, busca solucionar el déficit de médicos, sobre todo en regiones carentes.

En el corto plazo, el Proyecto Más Médicos, parte integrante del programa, se configuró como una medida para posibilitar la selección de médicos interesados en participar de acciones de perfeccionamiento de la atención básica en regiones prioritarias. Para ello, se ofrecen becas y cursos de especialización a los médicos interesados. Las vacantes del Proyecto Más Médicos son destinadas prioritariamente a médicos brasileños interesados

46 La Medida Provisional (MP) es un instrumento con fuerza de ley, adoptado por el Presidente de la República, en casos de relevancia y urgencia. Produce efectos inmediatos, pero depende de la aprobación del Congreso Nacional para convertirse definitivamente en una ley.

en actuar en las regiones donde faltan profesionales. En el caso del incumplimiento de todas las vacantes, el Proyecto prevé la aceptación de candidaturas de extranjeros.

Aunque los municipios y los estados no habían participado en la elaboración, las discusiones sobre la implementación y operacionalización del Programa en los territorios fueron parte del debate en las instancias federativas de negociación permanentes. En las discusiones de la CIT, el Programa Más Médicos entró en la pauta y, por lo que es posible apurar a partir de las actas de las reuniones, las instancias subnacionales siempre iniciaban sus intervenciones felicitando al Ministerio de Salud y reafirmando el apoyo al Programa. De esta forma, parece que la CIT como instancia federativa, aunque no tenga participación en su formulación, se ha involucrado en cuestiones relativas a su aplicación.

En esta línea, además de discutir los aspectos operacionales, la CIT aprobó en 2017 una resolución que permite a los Ayuntamientos contratar a los médicos sin la intermediación del Gobierno Federal, por medio de una cooperación directa con la Organización Panamericana de la Salud y sin perjuicio de participación en el Programa Más Médicos. Por la resolución aprobada, el municipio es responsable de pagar la beca-formación de los médicos, además de vivienda y alimentación.

En suma, analizando de forma macro la trayectoria de la política de Salud en Brasil a partir de la promulgación de la Constitución es posible verificar una serie de acciones del gobierno federal en la dirección de la coordinación federativa. Con excepción de la EC 29, las NOB, el PAB y el Programa Más Médicos son iniciativas que no requirieron cambios constitucionales, pues la competencia de la formulación ya estaba prevista en el pacto constitucional de 1988. Al mismo tiempo, el análisis de algunas actas de la CIT permite mostrar que las representaciones municipales y estatales no vieron esas alteraciones como retirada de autonomía, recibieron los cambios federales con buenos ojos y los consideraron necesarios para la reducción de desigualdades regionales.

En línea con la hipótesis propuesta, el caso de la salud evidencia que arenas de salvaguarda del federalismo importan para los resultados relativos a la cooperación intergubernamental.

Sin embargo, los cuatro casos analizados muestran que, en diferentes grados, la acción del gobierno federal varía. En el caso de las NOB que reglamentaron el SUS y el PAB, la inducción federativa derivada de las propuestas del Ministerio de Salud fue validada en la CIT. Aunque el Ministerio de Salud tiene recursos técnicos y financieros muy superiores a los de los entes subnacionales, la participación de éstos fue posible en la etapa de la formulación de las reglas.

En el caso de la EC 29, la CIT acordó las normas sobre los porcentajes de financiamiento y su origen residió en los representantes estatales y municipales, aunque apoyada en el discurso de que así sería posible alcanzar objetivos nacionales. El caso del programa Más Médicos muestra una trayectoria distinta, pues la acción unilateral de la Unión en su formulación no consideró la CIT como arena federativa, sólo involucró a los representantes en la fase de implementación.

De esta forma, la trayectoria de la *toma de decisiones políticas* en el área de la salud, muestra que: a) la CIT ejemplifica cómo el federalismo brasileño encontró medios de preservar la acción de los entes subnacionales como actores prominentes en la formulación de la política para así reducir los efectos de iniciativas unilaterales de la esfera central; y b) el poder de aplicación del gobierno federal, apoyado en la CF 88, cuando sea necesario, sirve de respaldo para adoptar decisiones con una menor participación de los estados y municipios.

En esta última dimensión, al mismo tiempo que la institucionalidad de la CIT importa, el gobierno federal modula las discusiones realizadas en esa arena condicionando los términos del acuerdo intergubernamental o controlando la agenda de los temas que presenta. Al mismo tiempo que la CIT permite y abriga iniciativas subnacionales no tiene fuerza política y legal para incidir en acciones unilaterales de la esfera central. Las salvaguardias federales existen, pero no siempre dotadas de capacidad para preservar el equilibrio intergubernamental.

### **Toma de decisiones políticas en el área de la vivienda**

Esta sección analiza la trayectoria de la política habitacional en el contexto federativo, considerando cómo las iniciativas

del gobierno federal se reflejaron en una mayor o menor centralización de la política y, consecuentemente, de qué forma afectaron las RIG. En particular, se analiza la relación del mayor programa federal de política de vivienda, Mi Casa Mi Vida (MCMV) y el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (SNHIS), para mostrar cómo el programa fue formulado y construido sin ninguna institucionalidad de acuerdo con la federación. Más que eso, su proposición ocurrió ignorando las instancias ya existentes. En este sentido, el MCMV sirve como un ejemplo ilustrando que, en la federación brasileña, el argumento de interés nacional puede ser superpuesto a las cuestiones de la negociación y acuerdo intergubernamental. Para comprender este aspecto, vale revisar la trayectoria federativa de esta política pública.

Entre 1964 y 1986<sup>47</sup>, las políticas de vivienda fueron conducidas por un banco de fomento, creado en el primer año del régimen militar: el Banco Nacional de Vivienda (BNH). En términos de financiamiento, el BNH contaba con recursos del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS) y del Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamo. El banco actuaba por intermedio de otros bancos y/o de las Compañías Habitacionales (COHAB), sobre todo en los estados. Éstas, a su vez, dependían completamente del financiamiento federal para implementar sus programas habitacionales. En las palabras de Arretche (2000: 80): *aunque administrativamente independientes, éstas [las COHAB] eran en la práctica agentes del gobierno federal para la ejecución de su política social de vivienda.*

De esta forma, la literatura describe el modelo del BNH como un modelo que combinaba una agencia federal encargada del financiamiento y de la formulación de la política de vivienda, con agencias estatales o municipales encargadas de su implementación (Arretche, 2000). Bonduki (2008) también caracteriza el modelo habitacional del régimen militar como una estructura institucional de alcance nacional, combinada

47 En el caso de la vivienda, creemos oportuno retomar la trayectoria de la política hasta el momento de la creación del Banco Nacional de Vivienda (BNH). Esto porque las características del modelo instituido con la creación del BNH dejaron legados en la estructura institucional y en la concepción dominante de la política habitacional de las décadas siguientes.

con una red de agentes promotores y financieros (privados o estatales) encargados de implementar las decisiones tomadas a nivel federal y de concretar la política de vivienda. La propia existencia de las compañías estatales y municipales fue fruto de una política del gobierno federal para dotar a los niveles subnacionales de capacidades técnicas, administrativas y de recursos humanos para la gestión de programas habitacionales (Arretche, 2002).

A partir de los años 1980 la crisis financiera disminuyó en gran proporción las fuentes de financiamiento de la vivienda, lo que dificultó la sustentación del BNH. En este contexto, el momento que marca el fin de ese modelo de intervención estatal fue la propia extinción del BNH en 1986. En consecuencia, la gestión de los recursos del FGTS fue transferida a la *Caixa Econômica Federal* (CEF). Después de la extinción del BNH ocurrió un vacío y, en la visión de Bonduki (2008), se puede decir que dejó de existir una política nacional de vivienda. En la misma línea, Arretche (2000) relata una desarticulación y dispersión de la burocracia especializada que hicieron que, hasta mediados de la década de los noventa, no hubiera nuevas iniciativas de políticas habitacionales por parte de la Unión.

La ilustración más clara de la discontinuidad y desarticulación del área de vivienda está representada por la crisis institucional, materializada en el intercambio constante de ministerios y ministros. Entre el final del BNH y la creación del Ministerio de las Ciudades en 2003, las competencias de la política de vivienda pasaron por al menos siete ministerios o estructuras administrativas diferentes (Bonduki, 2008). Para Bonduki (2008) y Gonçalves (2009), el vacío dejado por la ausencia de actuación de la Unión en el área habitacional hasta 1995 tuvo como consecuencia el desarrollo de una serie de iniciativas en ámbito subnacional.

En esta línea, Klintowitz (2015: 111) destaca que: *en ausencia de una política nacional que coordinara y aglutinara las propuestas y programas, los estados y municipios tomaron la iniciativa de realizar sus propios programas y diseminar sus innovaciones*. La ausencia de normas y políticas federales hizo que se desarrollara una gran heterogeneidad de modelos entre los entes subnacionales. Algunos llegaron a instituir sistemas

estatales de vivienda, otros implementaron iniciativas sueltas pero no se logró institucionalizarlas, muchos se quedaron sin iniciativas propias. En las palabras de Klintowitz (2015), se ha inducido, en cierto modo, un proceso de descentralización no coordinado de las políticas habitacionales.

A diferencia de otras políticas, el vacío de competencias no se cumplió con la CF 88, pues no se estableció ninguna *jerarquización preferencial de competencias entre los niveles de gobierno*. Por el contrario, la implementación de programas de vivienda se definió como competencia de cualquiera de los tres niveles de la federación, aunque las directrices generales se atribuían a la Unión. En ese escenario, hasta 1995 no existió una política de vivienda federal clara. En este año el gobierno federal propuso una iniciativa para descentralizar la política de vivienda, a través de la asignación de los recursos del FGTS (Arretche, 2002). Por lo tanto, se descentralizó la definición sobre las prioridades de inversión en los estados para foros con representación gubernamental y de la sociedad, pero la liberación de los recursos siguió centralizada a nivel federal.

El programa de descentralización del FGTS fue formulado por las burocracias del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. Estos tecnócratas evaluaron la descentralización como deseable y, en pocos meses, propusieron la implantación de instancias colegiadas en los estados para operacionalizar la asignación de estos recursos. Sólo a partir de este momento fue que el gobierno federal condujo una acción nacional con el objetivo de descentralizar las políticas de desarrollo urbano (Arretche, 2002).

El próximo suceso histórico relevante que generó cambios y rupturas en el área de vivienda ocurrió en el gobierno de Lula (2002-2010). La victoria de Lula generó una gran expectativa en los actores ligados a la temática (Klintowitz, 2015). La creación del Ministerio de las Ciudades (MCidades), en 2003, representó un avance en la institucionalización de la pauta de la vivienda en el gobierno federal, instituyendo nuevos patrones de RIG. En sinergia con otras políticas sectoriales, en los años 2000, también se fortalecieron las iniciativas del gobierno federal a partir de la utilización de mecanismos inductivos para atraer estados y municipios a adherirse a las políticas emanadas de la esfera central (Gonçalves, 2009).

En este escenario, el MCidades fue creado con el objetivo de ser el órgano coordinador, gestor y formulador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (Gonçalves, 2009). Entre las acciones formuladas destaca la aprobación de la Política Nacional Habitacional (PNH), que resultó de un proceso participativo y consultivo que involucró actores sociales vinculados al área. La PNH contaba con un conjunto de instrumentos a ser creados para viabilizar su implementación, entre ellos un Sistema Nacional Habitacional (SNH).

En términos de RIG, lo fundamental es que la PNH estipulaba que el SNH actuaría de forma descentralizada, involucrando al poder público de los tres niveles de gobierno y la articulación de éstos con la iniciativa privada y con las organizaciones de la sociedad civil. La PNH estableció competencias y atribuciones claras para cada nivel de gobierno y orientó la cooperación e interdependencia como principios básicos de actuación gubernamental. En ese sentido, la política dotó al gobierno federal, en la figura de las MCidades, de un poder de definición de las directrices, prioridades, estrategias e instrumentos para la implementación de la PNH.

En términos de RIG este movimiento fue fundamental, ya que la implantación del sistema de políticas públicas creó reglas, instituciones y foros para el acuerdo y la negociación entre los entes federativos. En el caso de la vivienda, el SNH fue concebido como una división en dos subsistemas: el de Vivienda de Mercado y el de Vivienda de Interés Social (SNHIS). Este último concentró los programas destinados a la vivienda de interés social y adoptó un modelo de gestión descentralizado, democrático y participativo.

Como principio para la estructuración y actuación del SNHIS se previó la integración de las políticas habitacionales federales, estatal y municipal. La Ley 11.124/2005 también instituyó el FNHIS, un fondo de naturaleza contable, con el objetivo de centralizar y gestionar recursos presupuestarios para los programas estructurados en el ámbito del SNHIS, por intermedio de los estados y municipios. Para recibir los fondos del FNHIS la ley obligaba a los entes subnacionales a: 1) constituir un fondo, con dotación presupuestaria propia, destinado a implementar la Política de Vivienda de Interés Social y recibir recursos del

FNHIS; 2) constituir un consejo con la participación de los sectores público y privado; 3) presentar un Plan Habitacional de Interés Social; y, finalmente, 4) firmar un término de adhesión.

En resumen, el SNHIS se presenta como la estructura de una efectiva política de vivienda, al menos en lo que se refiere a las cuestiones normativas, instrumentales y programáticas (KRAUSE et al., 2013). Además de obligar a los estados y municipios a desarrollar una estructura institucional estandarizada en el área habitacional, el diseño del SNHIS condicionó las políticas públicas subnacionales a las prioridades del gobierno federal (Da Silva, 2014).

Sin embargo, la literatura apunta a que la estructura del SNHIS no fue efectiva en la medida en que fue propuesta. Aunque la adhesión al sistema ha sido un éxito<sup>48</sup>, los recursos del FNHIS nunca llegaron al monto previsto y las principales políticas habitacionales posteriores se desarrollaron desconsiderando esa concepción sistémica. En las palabras de algunos autores:

*El SNHIS permaneció como una arquitectura institucional para la que no confluyeron los recursos deseados (Klinitowitz, 2015: 179).*

*Hasta el momento, ese modelo no fue implantado, a pesar de la adhesión de los municipios y constitución de consejos y fondos (Rolnik et al., 2014, p. 151).*

El vaciamiento del SNHIS ocurrió en gran medida debido al lanzamiento y priorización, por el gobierno federal, del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), en 2007, y del Programa Mi Casa Mi Vida, en 2009. En efecto, antes que SNHIS se consolidara como sistema y como arreglo intergubernamental del área de vivienda, el gobierno federal lanzó dos programas que modificaron el escenario de la política de vivienda. Así, se generó una lógica de actuación *fuera* de la institucionalidad del sistema (Rolnik et al., 2014).

48 Se entiende por éxito el hecho de que todos los estados y la gran mayoría de los municipios han creado las instituciones y contrapartidas solicitadas para adherirse al sistema.

Se considera que ambos programas, en términos de sus interfaces federativas con la política de vivienda, no fueron formulados por intermedio de ninguna arena federativa. El PAC y el MCMV fueron definidos por el gobierno federal, aunque su implementación demandó la participación de los entes subnacionales en cuanto a la implementación, en especial de los municipios. Sin embargo, esas condiciones y reglas no fueron objeto de acuerdo federativo, de modo que no existió ninguna salvaguarda que preservara la influencia y la actuación subnacional en la definición de las normas.

El PAC englobó algunos programas e inversiones importantes para el área de vivienda y saneamiento denominados PAC Urbano. El arreglo institucional diseñado garantizó que el volumen de recursos asignados en el PAC Urbano no necesitara pasar por el FNHIS. Como bien analiza Klintowitz (2015: 214), esto causó: “*el desplazamiento definitivo en la centralidad del FNHIS como proyecto destinado a los recursos presupuestarios de la política de vivienda*”. Esta conclusión es esencial para la discusión realizada en ese trabajo: la ascendencia del gobierno federal sobre la definición de las reglas, la fragilidad institucional del SNHIS y la prevalencia de los recursos federales que redujo drásticamente la posibilidad de interferencia subnacional.

El MCMV, siguiendo la misma lógica del PAC, coronó el vaciamiento del SNHIS y la coexistencia de dos lógicas de actuación muy diversas en el área habitacional. En el marco estratégico del gobierno federal, el MCMV confirmó la tendencia a que la mayoría de la inversión en vivienda pasara *por fuera* del SNHIS, haciendo del sistema una estructura vacía (Klintowitz, 2015). Los filtros políticos e institucionales que el sistema podría representar, en términos de garantizar un mayor protagonismo a los gobiernos subnacionales, por no hablar de los movimientos sociales que orbitan alrededor de esa política, fueron sustituidos por definiciones *top down*.

En ese sentido, de la forma en que se aplicó la política de vivienda, y dada la fragilidad de las arenas federativas dirigidas a pactar reglas para el sector, las salvaguardas existentes en cuanto a los intereses de los entes subnacionales virtualmente inexisteron. El modelo tecnocrático del MCMV, considerando que su formulación contó con un papel muy prominente de la

burocracia ministerial (MCidades, Casa Civil de la Presidencia de la República y Ministerio de Planificación) no concibió la negociación y el acuerdo federativo como rutas para la concepción de ese programa.

Por lo tanto, fue muy difundida en la literatura sobre estas políticas (Rolnik et al., 2014, Klintowitz, 2015, Krause et al., 2013, etc.) la idea de que el PAC y el MCMV asumieron la mayor parte de la provisión habitacional en Brasil. Más que eso, así lo hicieron operando fuera del marco institucional establecido con la creación del SNHIS y del FNHIS, como institucionalidades que preveían acuerdos con actores sociales y entes federativos. Este histórico ilustra el vaciamiento de proyectos asociados al SNHIS y la priorización de una política pública elaborada fuera de la lógica sistémica de coordinación federativa. En las palabras de Klintowitz (2015):

*El SNHIS pasó a funcionar como la regla simbólica (Meyer y Rowan, 1977) que buscó construir a partir de los actores, y que legitimó la política habitacional desarrollada por medio de un aparente modelo de sistema federativo y participativo de política pública, constituido por arenas públicas en las cuales se aglutinan a los diferentes actores ligados al sector habitacional. Por otro lado, paralelamente al SNHIS, pero sin seguir sus reglas, se construyó una política [el MCMV] que fue efectivamente implementada en las ciudades brasileñas. Mientras el SNHIS era discutido en las arenas públicas constitutivas de la institucionalidad de las MCidades, esta segunda agenda fue siendo negociada dentro del núcleo estratégico del gobierno (Klintowitz, 2015: 22).*

La literatura del institucionalismo histórico muestra que la constitución de nuevas capas es un camino habitual para evitar arenas ya definidas cuando no hay condiciones políticas de extinguir las (Mahoney y Thelen, 2010). La existencia formal del SNHIS y su vaciamiento real en detrimento de otros niveles responsables de la política de vivienda ilustran este caso. En términos intergubernamentales, tanto el PAC como el MCMV no favorecieron a los entes subnacionales que se adhirieron al SNHIS y ejercieron las contrapartidas solicitadas, generando incentivos contradictorios en los estados y municipios y deslegitimando el propio sistema.

De este modo, el MCMV nació como una política pública formulada e implementada fuera de la lógica del arreglo sistémico del área habitacional. Esto significó no sólo que el propio arreglo del área perdió fuerza, sino que también ocurrió una despriorización de la lógica federativa como un todo. Esta fue preservada a partir de una visión más jerárquica con reglas y parámetros definidos en las esferas ejecutivas - políticas y burocráticas - del gobierno federal, pero sin ninguna mediación federativa.

Cabe señalar que ni la ley ni el decreto de diseño del MCMV predijeron espacios institucionales para canalizar las relaciones con los entes federativos, dejando abierto el abanico de posibilidades para la relación entre los entes. De este modo, el nivel de discrecionalidad de la esfera central era muy significativo para, de forma autónoma, formular las reglas del programa y las condicionalidades necesarias para su implementación en el plano subnacional, sobre todo municipal.

Institucionalidades de coordinación federativa, como es el caso de los sistemas de políticas públicas, son capaces de constituir reglas más estables para el funcionamiento y financiamiento de las iniciativas de alcance nacional que demandan gestión intergubernamental. Por esta vía, como se ve en el caso de la salud, se califican las condiciones políticas e institucionales para inducir la cooperación intergubernamental (Grin y Abrucio, 2018b). En el caso del MCMV, ese modelo de organización intergubernamental que salvaguardara la posibilidad de actuación sistémica de los entes subnacionales no estuvo en el radar de las posibilidades del gobierno federal.

En resumen, el análisis de la política de vivienda permite aprehender el poder de la política de toma de decisiones del gobierno federal, ya que la formulación de los dos mayores programas de vivienda (en términos de recursos y provisión habitacional) se realizaron en el núcleo del gobierno federal, sin la participación de estados y municipios. Al mismo tiempo, también ilumina la dependencia del apoyo del gobierno federal para que los sistemas de políticas públicas funcionen como instancias federativas de negociación. Dicho de otra forma, aunque la autonomía subnacional sea relevante, cuando se trata de la coordinación de políticas federales, son las elecciones

institucionales de la esfera central las que condicionan las posibilidades y límites de la cooperación intergubernamental. En ese caso, la opción fue caminar hacia un modelo de formulación e implementación que comprende a un sistema federal de políticas por la óptica *top down* de las definiciones emanadas en el gobierno central.

### **Toma de decisiones políticas en el área de educación**

La política educativa también es un caso paradigmático, pues, a diferencia de las áreas de salud y vivienda, no posee foros federativos institucionalizados para pactar y negociar entre los diferentes niveles de gobierno. En este caso es relevante comprender cómo las RIG se llevaron a cabo en ausencia de foros de negociación y cooperación vertical. En el marco de las dos áreas analizadas, se retoma la trayectoria de la política educativa a partir de la CF 88 resaltando tres iniciativas federales que cambiaron la balanza de poder y/o las competencias en cuestión: 1) aprobación del FUNDEF, en 1996; 2) el Plan de Acción Articulada (PAR), de 2007; y 3) los cambios en el currículo de la enseñanza media, en 2017.

La Constitución Federal atribuye a la Unión, en el artículo 22, competencia privativa para legislar sobre *las directrices y bases de la educación*, dándole el poder de regular la educación. Sin embargo, también establece competencias competitivas para legislar sobre normas generales (CF, artículo 24, IX, educación, cultura, enseñanza y deporte). En lo que se refiere a la provisión, la CF define competencias concurrentes en el ofrecimiento de la educación fundamental, apenas estableciendo que la oferta debiera ocurrir preferentemente por los gobiernos municipales. Sin embargo, los entes subnacionales ocupan posición secundaria, pues necesitan seguir la legislación definida a nivel federal. Además, en su artículo 211, la Carta definió que la Unión, estados y municipios deberían organizar en régimen de colaboración sus sistemas de enseñanza. Esta es la única política pública que posee una disposición constitucional que explicita la forma de la cooperación federativa. En la salud y en la vivienda ese proceso fue definido por medio de leyes o normas pactadas en el ámbito de la política, como es el caso de las NOB, cuyo poder de aplicación es administrativo, pues no son leyes en el sentido explícito.

Otro aspecto importante presente en la CF 88 es el establecimiento de un nivel mínimo de gasto en el área, obligando a los gobiernos estatales y municipales a gastar el 25% de sus ingresos en educación y al gobierno federal a gastar un mínimo del 18%. De esta forma, mientras en la política de salud fue preciso aprobar una enmienda constitucional para establecer un nivel mínimo de gastos, en el área de la educación ese dispositivo ya estaba previsto desde el pacto original.

La literatura muestra que el mínimo de gasto en educación tuvo como resultado, en la práctica, una expansión generalizada de la oferta de matrículas en todos los niveles de gobierno, generando duplicidades, superposiciones y lagunas en el territorio. Además, la flexibilidad de la regla constitucional permitió que los recursos mínimos previstos se destinaran a otras actividades afines, como becas, transporte y alimentación escolar (Arretche, 2002). Conforme Segatto (2015), constitucionalmente corresponde a la Unión el papel de reducir las diversidades regionales, sobre todo, por medio de directrices nacionales, redistribución de recursos y asesoría técnica. Este modelo de atribuciones de la Unión comenzó a realizarse a partir de 1995 en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (Segatto, 2015).

A diferencia de la salud y la vivienda, para alcanzar un objetivo nacional y reducir las desigualdades regionales, el gobierno federal necesitó adoptar como estrategia la aprobación de una enmienda constitucional (Arretche, 2004). Esta opción se explica, pues, al no ser el principal financiador de la política de educación y no tener una competencia directa para alterar ese tipo de relación, el gobierno federal no contaba con recursos institucionales para coordinar la adopción de objetivos nacionales e inducir las elecciones de los ciudadanos, los estados y los municipios. Por lo tanto, la Unión fue por el camino de la aprobación de enmiendas a la Constitución que redujeron el margen de elecciones de los gobiernos subnacionales, obligándolos a adoptar el comportamiento considerado deseable por el gobierno federal (Arretche, 2004).

En 1996, el gobierno federal aprobó la enmienda constitucional 14 que instituyó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF). En la exposición de los motivos de la enmienda

constitucional, una de las principales justificaciones alegadas fue la importancia de reducir las desigualdades regionales. En el caso de las transferencias constitucionales de la Unión a estados y municipios, y de los estados a los municipios, no existió consideración sobre las necesidades específicas, sea en la educación o en cualquier otra área, resultando que los distintos gobiernos subnacionales presentaron diferencias sustanciales en su capacidad de inversión en la educación.

Las principales disposiciones de la enmienda constitucional eran que, por el plazo de diez años, los estados y municipios deberían aplicar como mínimo el 60% de los costos de educación, exclusivamente en el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza básica. La enmienda también creó un fondo, de naturaleza contable, constituido por el 15% del total de los ingresos de los principales impuestos y distribuido entre cada estado y sus municipios, proporcional al número de alumnos en las respectivas redes de enseñanza fundamental.

Además, estaba previsto que la Unión complementaría los recursos del fondo siempre que el valor por alumno no alcanzase el mínimo definido nacionalmente. Por último, cabe destacar que la EC 14 especificó que el 60% de los recursos del fondo debería destinarse al pago de profesores de enseñanza primaria.

En la práctica, según Arretche (2004), la implementación del FUNDEF implicó una minireforma tributaria en ámbito estatal, pues ingresos de los estados y municipios pasaron a ser automáticamente retenidos en el fondo y, en consecuencia, redistribuidos entre gobiernos estatales y municipales de acuerdo con el número de matrículas ofertadas. El FUNDEF vinculó los recursos a las cargas, además de garantizar un efecto redistributivo que eliminó las desigualdades de gasto con la enseñanza fundamental. Vázquez (2003) explica que el instrumento para la corrección de las desigualdades se materializó a partir de la complementación del financiamiento por la Unión. El Fondo no sólo terminó con la desigualdad de gasto por alumno entre escuelas municipales y estatales dentro de un mismo estado, sino que incentivó la municipalización y casi promovió la universalización del acceso a este nivel de enseñanza (Abrucio, 2010, Franzese, 2010).

La literatura destaca que no hubo amplia discusión y participación de los estados y municipios en la elaboración de la enmienda. Arretche (2002) resalta que el FUNDEF fue elaborado por los técnicos del Ministerio de Educación sin consulta o negociación con estados y municipios, aunque las alteraciones impactaron en la autonomía subnacional. Franzese (2010) confirma en su investigación empírica que actores clave en el área de la educación fueron sorprendidos, relatando que la Presidenta de la Unión Nacional de Dirigentes Municipales de Educación (UNDIME) y la Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional y Secretarios Estatales de Educación (CONSED) afirmaron en sus entrevistas que el nuevo fondo sorprendió a la mayoría de los gestores estatales y municipales.

En este último aspecto, Abrucio (2005) también indica que el FUNDEF no fue estructurado sobre un aparato institucional capaz de discutir y revisar su implantación, como fue en el área de salud que cuenta con una red federativa más fuerte, institucionalizada y legitimada. En términos democráticos, es esa red que permite la continuidad y los cambios de la política a lo largo del tiempo (Abrucio, 2005). Es importante destacar que, concluidos los 10 años de validez del FUNDEF se realizó una nueva enmienda constitucional: la EC 53/2006 que creó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB). La principal diferencia entre los dos es que el FUNDEB añade la enseñanza media y la enseñanza infantil (todo el ciclo de la enseñanza básica, según la legislación brasileña).

Con el FUNDEF/FUNDEB se definieron nuevas reglas directivas de los gastos subnacionales. Los dos casos muestran que nuevas reglas con impacto federativo se crearon sin que hubiera algún tipo de acuerdo intergubernamental. Este es un ejemplo de la fragilidad de las instancias de negociación y acuerdo federativo, a pesar de los evidentes efectos sobre las finanzas subnacionales y su autonomía política como ente gubernamental.

En cuanto a las salvaguardias federativas, considerando la autonomía subnacional, se alteraron las reglas del pacto constitucional de 1988 sin la participación de los entes subnacionales. Más que eso, a partir de 2006, con la creación FUNDEB, la retención de los tributos pasó al 20%. La autonomía subnacio-

nal sobre la utilización de la recaudación de sus impuestos y transferencias pasó a ser gestionada por una nueva regla federativa más allá de la exigencia de aplicar el 25% de sus ingresos fiscales ya presente en la CF 88.

Según Abrucio (2010), aunque el paso del FUNDEF al FUNDEB haya ampliado la negociación intergubernamental con la participación de actores como UNDIME y el CONSED, no se institucionalizaron foros federales alineados con un modelo más cooperativo. La falta de esas arenas limita el control federativo del proceso decisorio, reduciendo el equilibrio intergubernamental, pues las definiciones pueden ser adoptadas sin esa mediación y disminuye la rendición de cuentas por la ausencia de instituciones formales en el proceso de deliberación.

El CONSED y el UNDIME constituyen arenas de articulación federativa horizontal, semejantes a las que existen en la salud y en la asistencia Social. Pero en la educación esas dos arenas intergubernamentales no están integradas a un sistema nacional y no tienen representación en comisiones de negociación vertical institucionalizada, como la CIT en salud. A pesar de la carencia de estructuras formales de acuerdo federativo existen arreglos, aunque con menos autoridad vinculante, como ocurre en las otras dos políticas públicas.

La limitación reside en un diseño poco alineado con las exigencias del federalismo democrático brasileño actual, que viene recomponiéndose en torno a foros de cooperación entre los entes para decidir acciones de alcance intergubernamental. Como se ha visto en el caso de la salud, esas arenas buscan pactar consensos federativos en torno a la planificación y la gestión de la política. En el caso de la educación, los acuerdos intergubernamentales se realizan de manera informal y fragmentada con los representantes de UNDIME y del CONSED. Inexiste una institucionalidad que opere de forma autónoma frente al gobierno federal y que fortalezca la cooperación federativa en bases más democráticas y articuladas.

En la trayectoria de la educación, otra iniciativa relevante para analizar el poder de la toma de decisiones políticas del gobierno federal es la formulación e implementación del PAR. Este programa permite comprender otro tipo de instrumento

de coordinación federativa en el campo de la educación. El PAR se ha convertido en uno de los componentes esenciales del Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación, eje articulador de la descentralización del Plan de Desarrollo de la Educación (PDE) creado en 2007 en el segundo gobierno Lula (2007-2010). Toda esa ingeniería política e institucional fue definida por medio de decretos presidenciales, los cuales fueron debatidos informalmente con entidades de la sociedad e instancias de representación federativa de profesores y gestores subnacionales. Por lo tanto, suena un tanto paradójico la presentación del PDE como instrumento de coordinación federativa para: *hacer efectivo el régimen de cooperación como un imperativo inexorable. El Régimen de cooperación significa compartir competencias políticas, técnicas y financieras para la ejecución de programas de mantenimiento y desarrollo de la educación, para concertar la actuación de los entes federados sin herirles la autonomía* (MEC, 2007, p.9).

De acuerdo con el Ministerio de Educación, el PAR: *inauguró un nuevo régimen de colaboración, conciliando la actuación de los entes federados sin lesionar la autonomía, involucrando primordialmente la decisión política, la acción técnica y atención de la demanda educativa, buscando la mejora de los indicadores educativos* (<http://portal.mec.gov.br/par>). El efecto práctico es que el gobierno federal pasó a condicionar todas las transferencias voluntarias de la Unión a los estados y municipios a la adhesión al Compromiso Todos por la Educación. Como señala Sousa (2011), el PAR pasó a viabilizar un control mayor en términos de informaciones de las políticas en 27 estados y más de 5000 municipios. El MEC pasó a disponer de una especie de radiografía que los municipios necesitan en términos de asistencia técnica.

Aunque presentadas a UNDIME y al CONSED, el PDE y el PAR padecieron de una construcción cooperativa en el ámbito federativo, pues fueron elaborados por técnicos del FNDE y consultores contratados. Este fue un proceso regulado y condicionado por el Ministerio de Educación (MEC), aunque presentado como forma de implantar el régimen de cooperación, pues fue elaborado con acciones predefinidas (Mendes y Gemaque, 2013). En el mejor estilo del *garbage can*, se buscaron soluciones a los problemas y se estableció una

jerarquía entre los entes: *el nivel central definió metas para los gobiernos subnacionales, desconcentró acciones, pero mantuvo el control de recursos financieros al dirigir los gastos y proveer las inversiones de las formas de asistencia local* (Aureliano y Queiroz, 2013, Jesús, 2012).

El MEC decidía lo que era relevante en el apoyo técnico y financiero para los municipios. Para el IPEA (2011: 140), aunque contemplaba un componente participativo, el PAR no revertía el carácter *de arriba hacia abajo* de la política educativa. Una de las razones que explica esta característica es la ausencia de foros de coordinación federativa, a ejemplo del SUS. En el caso del PAR, la contractualización federativa se volvió más débil e inestable, pues la discrecionalidad del MEC, asociada a la definición previa de soluciones contenidas en el PAR, no dejó de influir en la autonomía federativa de los municipios.

En línea con Agranoff (2001), el PAR se aproximó a una *administración burocrática directiva* con supervisión y control centralizados. Por lo cual, aunque la adhesión de los municipios fuera voluntaria, la posibilidad de que esto no ocurriera inviabilizaba el acceso a los recursos de transferencias por medio de convenios. En efecto, la toma de decisión de esa política fue poco compartida federativamente y poco alineada al modelo de superposición de atribuciones, en los términos de Wright (1988), pues no hubo una construcción pactada de acciones entre los entes sobre prioridades.

Por último, la tercera iniciativa analizada, de cuño más reciente, es la aprobación del nuevo currículo de la enseñanza media. En 2016, una nueva legislación de la enseñanza media fue implementada y decidida unilateralmente por medio de una MP, aunque ya había un comité formado entre representantes del gobierno y la sociedad que estaba tratando con la cuestión. También existía una Comisión Especial de la Cámara Federal que había elaborado un proyecto de ley para reformular la enseñanza media y estaba lista para el debate. A pesar de este proceso legislativo, la MP fue propuesta por el gobierno independientemente de los esfuerzos parlamentarios desde 2013.

El Fiscal (*Procurador*) General de la República argumentó que el rito abreviado de la MP no era un instrumento apropiado

para reformas estructurales en las políticas públicas, mucho menos en áreas cruciales como la educación. Entidades y especialistas de la sociedad ligados a la comunidad de políticas educativas también se opusieron a la forma como la propuesta fue presentada, sin debate público y sin tener en cuenta una historia de formulación más articulada que involucrara al gobierno, congreso y sociedad civil. Al final, la MP fue aprobada y luego fue transformada en ley a pesar de la oposición de muchos congresistas, del Ministerio Público, de UNDIME y CONSED, organizaciones no gubernamentales y representantes de padres y alumnos. Actualmente, esa es la base legal para reformular la enseñanza media brasileña.

En resumen, el análisis de la trayectoria de la política educativa en Brasil ilustra cómo la actuación del gobierno federal, a partir de mediados de la década de los noventa, se efectúa en un área de política pública en la que no hay un sistema de políticas públicas o instancias federativas para negociación y discusión de las modificaciones propuestas. Nuevamente el gobierno federal realizó una serie de iniciativas en la dirección de la coordinación federativa, valiéndose tanto de alteraciones constitucionales como alteraciones en programas.

La política de educación revela que algunas de las principales iniciativas del área con efecto en los entes subnacionales, a lo largo de más de 20 años, fueron formuladas e implementadas sin aras de pactos federales. Paradójicamente, sólo esa política pública recibió apoyo constitucional para implantar un régimen de colaboración federativa. Sin embargo, la forma centralizada con que este proceso ocurrió mostró poca adherencia con un modelo más alineado a la participación de los entes subnacionales. Sobre todo considerando que la política de educación básica es una competencia constitucional de estados y municipios, además de ser los entes responsables de su financiación. Las salvaguardas federales, una vez más secundarias ante el discurso de los objetivos nacionales (universalizar el acceso a la escuela en el caso del FUNDEF/FUNDEB, calificar la enseñanza media en la reforma curricular y apoyar la implantación del régimen de cooperación a través del PAR), poco valoraron el papel de los entes subnacionales en esas propuestas clave para el área.

Las arenas federativas, dado su carácter *ad hoc*, cuando fueron organizadas, se mostraron frágiles en términos de recursos mínimos de influencia y poder político para alterar el curso de definiciones adoptadas por el gobierno federal. No por casualidad, la actuación del MEC y del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), autarquía vinculada al Ministerio pero que tiene autonomía administrativa, actúan con enorme libertad para definir programas con efecto intergubernamental. En el caso del FNDE, desde su creación en 1968, en el régimen militar, su modelo institucional de formulación de políticas sufrió pocos cambios. Este órgano “*asume en las RIG un patrón coercitivo en el cual las entidades ejecutantes aceptan y cumplen las reglas establecidas unilateralmente o corren el riesgo de tener sus recursos cortados en un área sensible, como la alimentación escolar*” (Bonduki, 2017: 73-74) .

En efecto, la política de educación todavía se arrastra en términos de desarrollar una institucionalidad orientada a reforzar la cooperación federativa. Aunque los entes subnacionales disfrutaban de una amplia autonomía constitucional en la gestión de la política, los instrumentos de acción regulatoria del nivel federal (Conlan y Posner, 2008) ejemplifican la fragilidad de las arenas de negociación intergubernamental.

### **Toma de decisiones políticas en la década de los noventa: reflexiones conceptuales y analíticas**

La trayectoria de las tres áreas de políticas públicas revela un nuevo papel de actuación del gobierno federal a partir de 1995, diferente de lo vivido después de la promulgación de la CF88. La estrategia de actuación no fue contraria a la descentralización, pero se expresó en términos de coordinación, manteniendo esfuerzos para promover la universalización de políticas a través de la acción subnacional (Abrucio, Franzese, 2009).

En cuanto a la definición de Lotta *et al* (2014), y complementándola con la distinción analítica de Arretche (2012), podemos caracterizar el contexto federativo brasileño iniciado a mediados de la década de los noventa por una doble tendencia. Por un lado, transferencia de recursos y cargas con descentralización de competencias (formulación de políticas) y, por otra, coordinación del gobierno federal en la regulación de las políticas (toma de decisiones políticas).

Como se muestra en las secciones anteriores, en todas las áreas de política pública, aunque con grados y matices diferenciados, es posible enumerar una serie de acciones realizadas por el gobierno federal en la dirección de una mayor coordinación federativa. En algunas áreas, el gobierno federal necesitó recurrir a la aprobación de enmiendas constitucionales para modificar el pacto original y redistribuir competencias y recursos. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, las iniciativas del gobierno federal se materializaron en mecanismos para inducir a los gobiernos subnacionales a adherirse a las directrices y reglas federales.

La tabla 1 ofrece un resumen de las tres políticas públicas analizadas, retomando las dimensiones de análisis propuestas al inicio de este artículo. Es importante resaltar que las iniciativas analizadas son bastante heterogéneas entre sí, poseyendo dimensiones, intensidades, niveles y estrategias de actuación muy diferentes. Sin embargo, aun sabiendo de esas limitaciones, optamos por dejar la variedad de acciones justamente para ilustrar la amplia gama de posibilidades de actuación que el gobierno puede realizar para ejercer su poder de decisión y regulación.

*Cuadro 3. Resumen de las dimensiones analizadas*

Área de política	Existencia de foros federativos	Dimensión 1A: reforma constitucional	Dimensión 1B: reforma infraconstitucional	Dimensión 2: Acuerdo federativo	Salvaguardas federativas	
Salud	SUS:		NOB	Sí	Sí	
	CIT		Piso de Atención Básica (PAB)	Sí	Sí	
		Enmienda constitucional 29			Sí	Sí
			Programa Más Médicos	No	No	
Vivienda	SNHIS, más vacío		Lanzamiento de PAC	No	No	
			Lanzamiento de MCMV	No	No	

Área de política	Existencia de foros federativos	Dimensión 1A: reforma constitucional	Dimensión 1B: reforma infra-constitucional	Dimensión 2: Acuerdo federativo	Salvaguardas federativas
Educación	No hay	Enmienda constitucional 14/56	FUNDEF FUNDEB	No	No
			PAR	Informal y <i>ad hoc</i>	No
			Cam bio en el currículo de la escuela secundaria	No	No

Fuente: elaboración propia.

En general, este capítulo ofrece como contribución una sistematización de algunas iniciativas realizadas por el gobierno federal en la regulación de políticas. Además, propone una problematización de la relación entre la existencia de foros federativos y la capacidad de negociar y acordar con el gobierno federal cambios que impactan directamente en la autonomía de los entes subnacionales. En línea con la discusión teórica realizada, con pocas excepciones, al menos en las tres políticas analizadas, la hipótesis propuesta puede ser confirmada.

Sin embargo, empíricamente se constató que la dirección de las salvaguardas del federalismo no poseen una única forma institucional, pues la ascendencia del gobierno federal se mostró significativa en todas las políticas, aunque de forma diferenciada. Esa es una tendencia no sólo en la comparación entre políticas, sino también en la trayectoria de políticas cuya historia de los últimos 25 años se caracterizó por el acuerdo federativo, como es el caso de la salud. De esa manera, la cooperación federativa y centralización no siempre son situaciones que se oponen, pero al combinarse de forma más jerarquizada pueden secundar la autonomía de los gobiernos subnacionales. A este respecto, nos gustaría hacer algunas reflexiones analíticas que, sin embargo, merecen una futura investigación para profundizar.

## **El papel del gobierno federal como reductor de las desigualdades regionales**

Una primera reflexión propuesta se refiere al papel de reducción de las desigualdades regionales asumido por el gobierno federal en la coordinación federativa de las políticas públicas analizadas. Especialmente en las áreas de salud y educación, una gran parte de las iniciativas analizadas en las secciones anteriores estaba permeada por un discurso de necesidad de reducción de las desigualdades regionales (*objetivos nacionales*). En ese sentido, en las exposiciones de motivos y en los discursos de las iniciativas analizadas, ese papel del gobierno federal aparece de forma evidente. De esta forma, podemos afirmar que existe un discurso explícito y/o implícito que, en algunos casos, puede justificar la superposición de un interés nacional al compartir y negociar con los entes subnacionales. Por ello, entre las iniciativas analizadas, se destaca la aprobación del FUNDEF, del PAB y del Programa Más Médicos. En esos casos, el unilateralismo federal para definir políticas fue la regla dada la menor relevancia conferida a las arenas de acuerdo y salvaguardas federativas.

En términos históricos, es importante registrar que la disparidad socioeconómica entre las unidades federadas es destacada por la literatura del federalismo como una característica distintiva de la federación brasileña (Affonso, 2000; Arretche, 2012). A pesar de la mayor participación de los entes subnacionales en la gestión de las políticas públicas, dada la heterogeneidad de los municipios y estados en el país, la literatura ha acordado que el proceso de descentralización se ha dado, a lo largo de los años noventa, en ritmos diferenciados, tanto entre los entes federados como entre las políticas sectoriales (Souza y Carvalho, 1999). Se destacan desigualdades entre las unidades subnacionales en el ritmo de formulación y decisión entre las distintas políticas sectoriales, en los ritmos de implementación y en la calidad de los servicios prestados (Arretche, 1996).

La heterogeneidad existente hace el proceso de descentralización más complejo en Brasil que en otros países de la región. Por un lado, la dificultad se encuentra en el hecho de haber una parcela elevada de municipios que no tienen capacidad administrativa ni burocracias locales capacitadas para formular

e implementar políticas públicas (Grin y Abrucio, 2018b). Por otro lado, porque la descentralización lleva consigo el riesgo de acentuar disparidades ya existentes. En este sentido, Arretche (1996) subraya que la superación de estas dificultades no puede ocurrir solamente por iniciativa de los gobiernos locales, justamente debido a su heterogeneidad. Para evitar el riesgo de profundizar las desigualdades regionales, es importante que la Unión coordine acciones observando los diferentes ritmos de descentralización, con el fin de garantizar que los municipios menos desarrollados puedan participar en este proceso dotados de más recursos institucionales.

Considerando la discusión teórica propuesta y el análisis empírico realizado, el desafío federativo reside en combinar coordinación y autonomía de los gobiernos subnacionales. El punto central, asumiendo que institucionalidades de negociación y acuerdo intergubernamental importa, es identificar de qué forma se pueden aumentar las salvaguardas federativas. En este caso, la justificación de la reducción de las desigualdades regionales entre estados y municipios puede ser un mote para alinear, de forma más coordinada y cooperativa, la acción de la esfera central y de los entes subnacionales. Como se ve, todavía hay un camino en esa dirección en lo que se refiere a reforzar las institucionalidades de acuerdo intergubernamental.

### **El papel de las arenas federativas de negociación**

El análisis de las tres áreas de políticas públicas nos mostró que, aun donde hay sistemas constituidos y espacios de negociación federativa, el gobierno federal logró aprobar iniciativas que, en algún aspecto, disminuyeron la autonomía decisoria de los entes subnacionales sobre la asignación de recursos y sobre las directrices y prioridades de actuación.

En este aspecto, importa la discusión sobre la composición de esas arenas y los intereses que representan. Por ejemplo, parece pertinente creer que los secretarios municipales y estatales de salud iban a defender la enmienda constitucional 29. Aunque la enmienda disminuya la autonomía decisoria de las jurisdicciones territoriales (estados y municipios) sobre la asignación de recursos de los entes subnacionales, ella también garantiza más recursos para el área de salud. De tal forma, los secretarios municipales o estatales de salud pueden no

representar los intereses subnacionales de forma absoluta, pero mediados por su área de actuación. Se trata de la conocida discusión sobre el peso de las comunidades políticas versus el papel de los administradores generalistas y políticos elegidos (Wright, 1988).

Sería importante el desarrollo de investigaciones que analizaran esta cuestión, pues las arenas de negociación en sistemas nacionales de políticas (salud y asistencia social) son institucionalidades con capacidad política e influencia en las decisiones adoptadas. En tal sentido, arenas sectoriales de salvaguarda del federalismo pueden generar pues ganancias resultantes de la negociación intergubernamental al mismo tiempo que, en términos jurisdiccionales, pueden ocurrir pérdidas (por ejemplo, que la imposición de nuevos gastos sea sin la debida contrapartida federal o incluso *atando* gastos presupuestarios).

Al mismo tiempo, el caso de la Salud sugiere que, incluso en iniciativas que no se negociaron sus bases durante la formulación, la operacionalización y los criterios de implementación entraron en las siguientes pautas de las reuniones de la Comisión Tripartita. De esta forma, uno de los papeles de las arenas de negociación compartida es discutir la implementación y gestión de las iniciativas, presuponiendo que el gobierno federal entiende la necesidad de garantizar la implementación de las decisiones tomadas.

En suma, según las iniciativas analizadas, se ve que las instancias de intercambio federativo no poseen capacidad de veto para las iniciativas del gobierno federal. Más que oposición al gobierno federal, las arenas se revelaron como espacios de discusión, compartición, alineación y operacionalización. Para la evaluación de las salvaguardas del federalismo surge el cuestionamiento: ¿hasta qué punto las reglas sobre el acuerdo intergubernamental no permiten una acción discrecional del nivel central, sobre todo en acciones que surten efecto en los entes subnacionales?

### **Adhesión a los programas federales como oportunidad**

Una parte de las iniciativas que la literatura considera ejemplos de centralización decisoria del gobierno federal está compuesta

por programas que son de adhesión voluntaria de los estados y municipios. Se trata de programas que vinculan la transferencia de recursos al cumplimiento de condiciones previamente definidas por el gobierno federal y que funcionan como mecanismos de inducción.

Sin embargo, la literatura norteamericana que enfoca la negociación y el acuerdo federativo enfatiza que los programas federales no representan necesariamente un control sobre los gobiernos subnacionales, pero, en muchos casos, es una oportunidad para negociación y ajustes mutuos entre los entes federados (Agranoff y Lindsay , 1983, Agranoff y McGuire, 2004; Ingram, 1977). Esto permite que se realicen ajustes en los programas intergubernamentales para proveer innovación y, en muchos casos, permitir la efectiva implementación de una política que, si no fuera adaptada, difícilmente podría ser exitosa (Agranoff y McGuire, 2004; Cline, 2010).

En ese sentido, mientras los entes subnacionales necesitan los recursos federales para ejecutar políticas públicas, el gobierno federal depende de la capacidad de implementación de los gobiernos subnacionales (Franzese, 2010), haciendo que los agentes federales dependan de las burocracias subnacionales para alcanzar los objetivos de sus programas (Agranoff y McGuire, 2004). Por ello, en el sistema federativo, los administradores públicos son capaces de utilizar la negociación como un enfoque exitoso en la adhesión a los programas. En estas condiciones, procesos de adhesión subnacional pueden representar oportunidades para ampliar las arenas de negociación y acuerdo que, a su vez, pueden calificar la discusión de las salvaguardas federativas.

### **El poder de implementación de los gobiernos subnacionales**

En el pasado, otro aspecto que merece reflexión en esta discusión es el poder de implementación de los gobiernos subnacionales (Franzese, 2010) y cómo éste se relaciona con la tesis de la centralización regulatoria. Considerando la aplicación de políticas a partir de los enfoques de *bottom-up*<sup>49</sup>, la propia distinción

49 Para mayor detalle ver Barrett e Fudge (1981), Hill e Hupe (2002), Lotta (2010).

analítica entre la política de elaboración y la política de toma de decisiones puede ser relativizada. En esta línea, si una parte de la literatura expone que hay centralización porque existen reglas y normativas definidas por el gobierno federal de modo *top down*, los gobiernos subnacionales pueden encontrar espacios para negociación y ajustes a los intereses locales, incluso en programas federales así definidos.

Pueden existir dinámicas e interacciones que ocurren en el momento de la implementación y que desafían la idea pura de *centralización*, más fácil de aprender cuando se mira sólo a la formulación de las políticas públicas (Bergues, 2017). En este sentido, es importante incluir en el análisis el poder de implementación de los gobiernos subnacionales, lo que posibilita relativizar el concepto de centralización decisoria. Al entender que en la implementación también se toman decisiones que alteran el diseño original, se puede concebir esa etapa en el continuo de la formulación.

La implementación de las políticas a nivel subnacional puede ser una ruta que, de forma ascendente, encuentre caminos institucionalizados o no, así como vínculos más informales con gestores de otros niveles de gobierno que puedan contribuir a salvaguardar el federalismo.

### **Consideraciones finales**

En este capítulo buscamos problematizar la centralización regulatoria del gobierno federal a partir de la década de los noventa, teniendo en cuenta los cambios en las reglas constitucionales, normas infraconstitucionales en programas, así como los niveles de negociación federativa de esas reformas. En particular, se prestó especial atención a la discusión sobre el papel de las instancias federativas de acuerdo, negociación y el intercambio de decisiones.

El objetivo del capítulo fue discutir de qué forma las instancias de negociación federativa y los arreglos de las RIG se ocuparon de los intentos del gobierno federal de crear estándares nacionales de políticas públicas. En esa línea, se buscó discutir si las instancias de cooperación federativa, institucionalizadas o no, fueron capaces de comportarse como arenas de salvaguarda del federalismo. En otras palabras, si las interacciones entre

niveles de gobierno, mediadas por foros de acuerdo federativo, reunieron capacidad política para mantener la autonomía subnacional y reducir la ascendencia del ente central en las definiciones sobre políticas públicas.

Como premisa del análisis, se partió de la distinción analítica evidenciada por Arretche (2012) entre quien regula (toma de decisiones políticas) y quien ejecuta (formulación de políticas), destacando que las iniciativas analizadas se refieren a la primera dimensión. Eso se debe a que, en la mayoría de los casos, una mayor centralización regulatoria se dio justamente para coordinar el proceso de descentralización de la ejecución de las políticas públicas.

El enfoque comparativo a partir de la mirada de tres políticas públicas fue de gran utilidad para sistematizar diferentes formas de actuación del gobierno federal en la esfera de la toma de decisiones políticas. En términos empíricos este conjunto de decisiones incluye desde iniciativas que demandaron cambios constitucionales hasta decisiones tomadas por medio de decretos. En ese sentido, se buscó comprender los diferentes tipos de iniciativas presentes en la actuación del gobierno federal, así como la participación de las unidades subnacionales en esas iniciativas.

Se puede constatar que las tres políticas analizadas poseen diferentes grados de institucionalización de las salvaguardas federativas, siendo la política habitacional el caso más débil (virtualmente inexistencia de arenas), seguida de la educación donde operan arreglos *ad hoc* y la salud donde rige un proceso de supragubernamentalismo de nivel medio. En ese sentido, la integración de ese proceso en el ámbito de las RIG no es una característica prominente en el federalismo brasileño. En otras palabras, acciones unilaterales del nivel central son muy usuales en Brasil, lo que indica la fragilidad de las salvaguardas para equilibrar mejor las relaciones entre los entes.

Sin embargo, en ninguna de las políticas analizadas se puede afirmar que las salvaguardas federativas impiden acciones oportunistas del gobierno federal, sobre todo en áreas de políticas públicas que producen efectos en otros niveles de gobierno. En la óptica de las tres cuestiones centrales analizadas

por Bolleyer (2006; 2009) y Schnabel (2015; 2016), las arenas de salvaguardas federativas poseen diferentes niveles de institucionalización, sus agendas de decisiones vinculantes son bastante diversas, y la agenda de las definiciones colectivamente producidas es diversa. Aunque la literatura apunta que Brasil puede ser analizado con un caso de federalismo cooperativo, acorde con lo discutido en ese trabajo, el margen de maniobra del gobierno federal para coordinar unilateralmente políticas públicas es muy grande. Las barreras institucionales para ese tipo de acción (o la obligatoriedad de pactar decisiones en arenas intergubernamentales) poseen distintos diseños. Eso es lo más importante: en ninguna de las tres políticas analizadas el gobierno federal está impedido de actuar de forma unilateral.

En el ámbito de la salud, que si bien es el más avanzado institucionalmente en términos de vinculación supragubernamental, fue visto que el oportunismo del gobierno federal ocurrió en una política sobresaliente, el Programa Más Médicos, cuya adhesión por parte de los entes subnacionales es voluntaria. En la educación, el FUNDEF/FUNDEB son casos de un nivel de poder del gobierno federal aún más pronunciado por la vinculación de gastos que generan, pero con ninguna salvaguarda para evitar el unilateralismo del gobierno nacional. Ante las evidencias presentadas, y considerando los criterios propuestos por Bolleyer (2006; 2009), el federalismo brasileño no dispone de ninguna salvaguarda de carácter supragubernamental con alto nivel de institucionalización. Es una inferencia importante, pues indica que aún se encuentra abierta la posibilidad de maduración política de las arenas de acuerdo federativo, previendo su mayor institucionalización e integración. En efecto, en general, son frágiles las limitaciones para evitar la dominación y el unilateralismo de acción del gobierno federal. Esta es una cuestión esencial para profundizar la agenda de investigación sobre el funcionamiento del federalismo brasileño.

Como puntos de reflexión, el capítulo analizó cuatro dimensiones que podrían orientar futuras investigaciones: 1) el papel del gobierno federal como reductor de desigualdades para proponer una discusión sobre el tema de los *objetivos nacionales* y la superposición en la autonomía subnacional en ese contexto; 2) el papel de las arenas de negociación federativas, con énfasis para la participación de esos foros en las negociaciones de las

iniciativas analizadas, así como los efectos de la ausencia de foros institucionalizados en áreas de políticas públicas; 3) la adhesión a los programas federales vista como una oportunidad para los gobiernos subnacionales, y la discusión sobre cómo esa constatación puede ser una forma de contrarrestar la interpretación puramente jerárquica de la actuación del gobierno federal; y 4) el poder de implementación de los gobiernos subnacionales como otra forma de contrarrestar el poder regulatorio del gobierno federal, mostrando cómo en el momento de la implementación los gobiernos subnacionales pueden tomar nuevas decisiones y alterar los planes iniciales de una determinada política pública.

Sin embargo, debido a las limitaciones empíricas del artículo, es necesario avanzar en esa agenda de investigación para lograr robustecer el entendimiento de este tema. Se sugiere que para profundizar la comprensión del papel de los arreglos federativos en la negociación con el gobierno federal, es necesario realizar investigaciones de carácter empírico que analicen cómo se dan las negociaciones en esos foros. En esa línea, es importante investigar no sólo el funcionamiento de las instancias, sino los actores que en ellas se mueven.

En este sentido, un camino interesante de profundización se refiere al papel de los representantes subnacionales en estas instancias, incluyendo la discusión sobre el tipo de interés defendido en estos espacios. Una discusión iniciada en este capítulo, pero que merece una investigación empírica más detallada, es la discusión sobre las comunidades políticas formadas por especialistas que cooperan verticalmente para pactar los términos de la coordinación e implementación de una política. Es decir, ¿los representantes subnacionales representan mejor su área de política pública o los intereses de los entes subnacionales?

Otro conjunto interesante de investigaciones futuras se refiere a la posibilidad de discutir el papel de las arenas federativas a lo largo del ciclo de políticas públicas, buscando comprender en qué momentos esas instancias son más relevantes en la toma de decisión. A partir de las iniciativas analizadas del área de la Salud, fue posible percibir que la CIT transita entre un espacio que discute la formulación de las políticas públicas y un espacio que debate los elementos esenciales de la implementación. Por

esa ruta, comprender más profundamente estas diferencias puede traer elementos nuevos para las discusiones sobre la cooperación intergubernamental en el federalismo brasileño.

Por último, una línea de investigación importante derivada de este capítulo se refiere a la comprensión de la percepción de los actores subnacionales sobre los procesos analizados. Como alternativa a una mirada centrada en el papel del gobierno federal resulta relevante analizar los mismos procesos a partir de la mirada de los actores subnacionales, observando las dinámicas y procesos internos que caracterizan la gestión compartida de las políticas públicas. No se trata, entonces, de comprender cómo el gobierno federal puede garantizar que los entes subnacionales obedezcan a las normativas federales, sino de verificar cuál es el papel de los actores subnacionales en las interacciones del proceso establecido.

De esta forma, se entiende que la discusión propuesta en este artículo puede ser un punto de partida para la profundización de una serie de cuestiones planteadas que merecen análisis empíricos más robustos y que pueden contribuir a la comprensión del escenario de las RIG en Brasil.

### **Referencias consultadas**

- Abrucio, Fernando L. (2005), “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula”, en *Revista de Sociologia e Política* 24, 41-67.
- Abrucio, Fernando L. (2010), “A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento”, en Portela, Romualdo; Santana, Wagner Santana, *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*, Brasília, UNESCO, 39-70.
- Abrucio, Fernando L.; Franzese, Cibele (2007), “Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil”, en Infante, Maria de Fátima; Beira, Lígia; *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, São Paulo, Edições FUNDAP, 13-31.
- Abrucio, Fernando L.; Franzese, Cibele (2008), “Relações intergovernamentais: a relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas”, en Salete, Eliane; Marques, Adriana Rossetto, *Políticas públicas, federalismo e redes de articulação para o desenvolvimento*, Joaçaba, Unoesc/Fapescc, 61-90.

- Affonso, Rui de Britto Álvares (2000), “Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada”, en *Revista de Economia da Unicamp* 14, 127-152.
- Agranoff, Robert; Lindsay, V. A (1983), “Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level”, en *Public Administration Review* 43 (3) 227-237.
- Agranoff, Robert; McGuire, Michael (2004), “Another look at bargaining and negotiating in intergovernmental management”, en *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (4). 495-512.
- Almeida, Maria Hermínia Tavares (2005), “Recentralizando a federação”, en *Revista Sociologia Política* 24, 29-40.
- Arretche, Marta Teresa Silva (1996), “Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 31 (11), 141-166.
- Arretche, Marta Teresa Silva (2000), *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*, São Paulo, Revan.
- Arretche, Marta Teresa Silva (2002), “Federalismos e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais”, en *Dados – Revista de Ciências Sociais* 45 (3), 431-458.
- Arretche, Marta Teresa Silva (2009), “Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995”, en *Dados – Revista de Ciências Sociais* 52 (2), 377-423.
- Arretche, Marta Teresa Silva (2012), *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora FGV/Fiocruz.
- Aureliano, Francisca E. B. S.; Queiroz, Maria Aparecida de (2013), *Plano de Ações Articuladas - PAR: uma política para descentralizar as ações de educação. 2013*”, <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/FranciscaEdilmaBragaSoaresAureliano-ComunicacaoOral-int.pdf> [12-01-2019].
- Bednar, J. (2009), *The robust federation. principles of design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bergues, Martina (2017), *O papel da burocracia no jogo federativo: um estudo sobre a parceria Casa Paulista/Minha Casa Minha Vida*, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- Bolleyer, Nicolle (2006), Federal dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: How substates’ internal organization affects intergovernmental relations, en *Publius: The Journal of Federalism* 36 (4), 471-502.

- Bolleyer, Nicolle (2009), *Intergovernmental cooperation: rational choices in federal systems and beyond*, Oxford, Oxford University Press, EPCR.
- Bonduki, Nabil (2008), “Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula”, en *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo* 1, 70-104.
- Bonduki, Manuel (2017), *Entre chicotes e cenouras orgânicas: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE*, São Paulo, Escola de Administração de Empresas.
- Brasil (1988), *Constituição Federal*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) [23-06-2018].
- Brasil (2000), *Emenda Constitucional N° 29*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm) [02-07-2018].
- Brasil (1990), *Lei 8.080*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm) [02-07-2018].
- Brasil (1990), *Lei 8.142*, <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8142-28-dezembro-1990-366031-norma-pl.html> [02-07-2018].
- Brasil (2005), *Lei n° 11.124*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm) [05-06-2018].
- Brasil (2013), *Lei 12.871*, Brasília, DF.
- Brasil (2013), *Medida Provisória N. 621*, Brasília, DF.
- Brasil, Ministério da Educação (2018), *PAR – Apresentação*, <http://portal.mec.gov.br/par> [12-06-2018].
- Brasil (2004), *Política nacional de habitação – Cadernos MCidades Habitação 4*, Brasília, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação.
- Cline, K. (2010), “Working relationships in the national superfund program: the state administrators’ perspective”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, J-PART 20 (1), 117–135.
- Conlan, Timothy J.; Posner, Paul L. (2008), *Intergovernmental management for the twenty-first century*, Washington, DC, Brookings Institution Press.
- Da Silva, Renata Gomes (2014), *Relações entre os entes federados nas políticas públicas de habitação: uma análise do sistema nacional de habitação de interesse social*, São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

- Draibe, Sônia (2003), “A política social no período FHC e o sistema de proteção social, em *Tempo Social* 15 (2), 63-101.
- Farenzena, Nalú (2010), “Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil”, em *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE)* 26 (2), 237-265, <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19716>, [07-06-2018].
- Franzese, Cibele (2010), *Federalismo cooperativo no Brasil: da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*, São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (FGV).
- Gonçalves, Renata da Rocha (2009), *Políticas habitacionais na Federação brasileira: os Estados em busca de um lugar*, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- Grin, Eduardo J.; Abrucio, Fernando (2018<sup>a</sup>), “O comitê de articulação federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial”, em *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 33 (97), 1-22, <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v33n97/0102-6909-rbcsoc-33-97-e339703.pdf>, [15-06-2018].
- Grin, Eduardo J.; Abrucio, Fernando L. (2018<sup>b</sup>), “Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais”, em *Revista do Serviço Público*, edição especial Repensando o Estado Brasileiro (69), 85-122.
- Ingram, H (1977), “Policy implementation through bargaining: the case of federal grants-in-aid”, em *Public Policy* 25 (4), 499–526.
- Jesus, Nadia Maria A. (2012), *Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo de caso no município de Macarani – Bahia*, Salvador, Universidade do Estado da Bahia.
- Klintowitz, Danielle Cavalcanti (2015), *Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000*, São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Faculdade Getúlio Vargas.
- Krause, Cleandro; Balbim, Renato; Lima Neto, Vicente Correia (2013), *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?*, Brasília D. F.; Texto para Discussão 1.853 IPEA.
- Levcocitz, E.; Machado, C. V.; Lima, L. D. (2001), “Política de Saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel

- das Normas Operacionais Básicas”, en *Ciência & Saúde Coletiva* 6 (2), 269-291.
- Lotta, Gabriela Spanghero; Gonçalves, Renata; Bitelman, Marina (2014), “A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise de políticas brasileiras nas últimas décadas”, en *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* 19 (640), 2-18.
- Mahohey, James; Thelen, Kathleen (2010), “A theory of gradual institutional change”, en Mahohey, James; Thelen, Kathleen, *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2-37.
- Mendes, Daniela Cristina de B.; Gemaque, Rosana Maria Oliveira (2013), “O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro”, en *Roteiro* 36 (2), 293-308, <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/view/1081>, [25-06-2018].
- Ministério da Educação (2007), *Plano de Desenvolvimento da Educação: razão, princípios e programas*, Brasília, MEC.
- Peters, B. G. (2004). *The search for coordination and coherence in public policy: return to the center?*, [http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters\\_f.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf), [23-07-2018].
- Rolnik, Raquel; Klintowitz, Danielle; Iacovini, Rodrigo Faria Gonçalves (2014), “Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou ‘rodar’ programas?”, en *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* 16 (2), 149-165.
- Schnabel, Johanna (2015), *The intergovernmental safeguard’s capacity to prevent opportunism: evidence from eight federation*, Montreal, University of Montreal.
- Schnabel, Joahanna (2016), *Health accords and the federal spending over coordination of health policy in Canada*, Poznan, Poland, World Congress of Political Science, International Political Science Association.
- Segatto, Catarina Ianni (2015), *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*, São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- Souza, Bartolomeu José Ribeiro (2011), *O plano de ações articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo?*, São Paulo, Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação (ANPAE) sobre Políticas Públicas e Gestão da Educação.

- Trench, A. (2006), "Intergovernmental relations: in search of a theory", en Greer, S. L., *Territory, democracy and justice. regionalism and federalism in western democracies*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 224–256.
- Vazquez, D. A. (2003), *Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do Fundef*, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp.

## **CAPÍTULO VI FEDERALISMO, RELACIONES INTERNACIONALES Y PARADIPLOMACIA EN CANADÁ**

*Roberto Zepeda*

### **Introducción**

Desde finales del siglo XX, los actores subnacionales han ganado mayor poder e influencia en una era caracterizada por la globalización económica. Los Estados-nación se han visto incapaces de resolver los nuevos problemas globales, que encuentran cauces de solución en planos supranacionales, regionales y subnacionales.

Se advierte una mayor participación de las entidades subnacionales en el plano doméstico e internacional, logrando una mayor autonomía manifestada en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas, como resultado de procesos de descentralización en países con sistemas federales. El grado de descentralización del gobierno central a los gobiernos subnacionales resulta crucial para entender cómo se da la toma de decisiones y formulación de políticas públicas. En Canadá, a las provincias les compete el manejo de los temas de salud, educación, y controlan muchos programas de beneficios sociales.

Los estados subnacionales se manifiestan de diversas formas en el plano internacional y persiguen diferentes objetivos. La creciente relevancia de los actores subnacionales en el ámbito internacional no sólo se explica como el resultado del federalismo y la descentralización del gobierno nacional a los gobiernos no-centrales, sino también por la globalización económica manifestada en áreas de libre comercio, y nuevas formas de gobernanza en la región.

### **La relevancia del federalismo en Canadá**

Es pertinente analizar el federalismo en Canadá, en particular el rol de las provincias canadienses en las relaciones

internacionales. La razón de lo anterior es que justamente en Canadá predominan las actividades internacionales de sus provincias y de otros actores no estatales que actúan en armonía con el gobierno central; diversos factores podrían ayudar a explicar estos procesos. En primer término, este país cuenta con un sistema político democrático parlamentario, caracterizado por un sistema federal de gobierno, al mismo tiempo es un país bilingüe, multicultural y multinacional; es decir, es un país diverso y heterogéneo<sup>50</sup> lo cual conduce a que cada provincia y grupo minoritario promueva sus intereses y su identidad cultural en un entorno democrático y altamente descentralizado.

Existen dos líneas divisorias en el país, que han enfrentado a la provincia de Quebec, de habla francesa, contra las otras provincias, en su mayoría de habla inglesa; además, al Canadá central –con su amplia población y base manufacturera–, contra las regiones periféricas caracterizadas por economías basadas en gran medida en recursos naturales. En este sentido, la gobernanza territorial se compone de propósitos divergentes entre las diferentes regiones de Canadá: la distribución de recursos fiscales y la administración de la federación por parte del Estado central; la preservación y promoción cultural de Quebec; la exploración y el desarrollo de vastos recursos naturales en Canadá del Oeste, y las disparidades económicas en la región atlántica, observan Bickerton y Gagnon (2013: 173). De tal manera, la movilización política de tales intereses ha llevado a conflictos y tensiones, poniendo de manifiesto divisiones económicas, culturales, étnicas y políticas que asumen una forma regional (Bickerton y Gagnon, 2013).

El federalismo se concibe como un método que conduce a una buena gobernanza, en el cual la reconciliación y comprensión política se convierten en prácticas adecuadas en un contexto de ideologías conflictivas, grupos discrepantes, y posiciones cada vez más irreconciliables. El sistema federal es un recurso de

50 Canadá está constituido por tres pueblos fundadores: canadienses anglófonos, francófonos y los pueblos aborígenes (que ya habitaban en la región). Además, Canadá ha atraído muchos inmigrantes, especialmente en el siglo pasado, convirtiéndolo en uno de los países más diversos del mundo. Canadá es simultáneamente una monarquía constitucional, una democracia parlamentaria, y una federación híbrida (tanto territorial como multinacional). (Bickerton y Gagnon, 2013: 172).

gobernanza compartida, y se concibe como un “balance creativo” entre la necesidad de un centro federal efectivo y la necesidad de unidades federales constitutivas fortalecidas (Majeed, 2005).

Canadá es uno de los países con uno de los sistemas federales más descentralizados del mundo, donde las provincias ejercen una amplia gama de atribuciones; por ejemplo, en los sectores de educación, salud, en lo concerniente a temas laborales, provisión del Estado Benefactor, entre otros. Además, las provincias ejercen uno de los porcentajes más altos del total gasto público, dentro de los países de la OCDE. Canadá transitó de un sistema federal, altamente centralizado en sus inicios, hacia a uno más descentralizado, lo que ha derivado en un fortalecimiento de las provincias; las cuales, observa Santín (2014), gozan de mayor autonomía e independencia respecto de sus contrapartes en Estados Unidos. Esta situación no podría entenderse sin la presión hacia una mayor descentralización por parte de la provincia de Quebec.

En los casos de los tratados internacionales negociados por el gobierno federal, en áreas de jurisdicción provincial, el gobierno central tiene que consultar con las provincias. Esto lleva a una gobernanza multinivel en Canadá, que todavía tiene que avanzar en la institucionalización y que no está al nivel de la gobernanza multinivel que se observa en algunos países de Europa (Paquin, 2010), donde los mecanismos de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno están altamente institucionalizados. No obstante, la gobernanza multinivel está más desarrollada en Canadá, que en otros países de la región como Estados Unidos y México.

En este orden de ideas, las actividades internacionales, conocidas como paradiplomacia<sup>51</sup>, implementadas por las provincias de Canadá se han concretado a través de esquemas de cooperación internacional y regional con sus contrapartes en Estados Unidos; estos esquemas adoptan variadas formas como conferencias, foros, regiones, alianzas, que a su vez se convierten en polos de la nueva gobernanza. Además, las provincias ca-

51 La paradiplomacia se define como las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales, como por ejemplo, de las provincias canadienses.

nadienses han signado cientos de acuerdos de cooperación bilateral con sus contrapartes en Estados Unidos en las décadas recientes y han formado una gobernanza multinivel, promoviendo su agenda e intereses.

### **Fundamentos constitucionales del federalismo en Canadá**

En Canadá hay gobiernos federales, provinciales, territoriales, y municipales. Desde un enfoque subnacional, Canadá está integrada por 10 provincias (Alberta, Columbia Británica, Saskatchewan, Quebec, Manitoba, Ontario, Isla del Príncipe Eduardo, Nueva Brunswick, Nueva Escocia, y Terranova y Labrador) y 3 territorios (Yukón, Territorios del Noroeste y Nunavut); además, cuenta con 3 805 municipios. Las provincias más importantes en términos económicos y poblacionales son: Ontario, Alberta, Quebec, y Columbia Británica.

Las responsabilidades de los gobiernos federales y provinciales fueron definidas en 1867 en el Acta de la Norteamérica Británica (*British North American Act*), también conocida como el Acta Constitutiva (*Constitution Act*) de 1867. En Canadá, el gobierno federal toma responsabilidad por los asuntos de interés nacional e internacional. Estos incluyen la defensa, la política exterior, el comercio interprovincial y las comunicaciones, la moneda, la navegación, las leyes criminales y la ciudadanía. Por su parte, las provincias son responsables del gobierno municipal, educación, salud, recursos naturales, derechos civiles y de propiedad y carreteras.

Los artículos de la constitución canadiense que definen la distribución de poderes entre el gobierno central y los gobiernos no centrales se ubican del 91 al 95. Por ejemplo, el artículo 92A otorga a los gobiernos subnacionales un control exclusivo sobre los recursos naturales no renovables, recursos forestales y energía eléctrica; y el artículo 93A otorga a las provincias competencia exclusiva sobre el rubro de educación (Kuznetsov, 2014). El análisis detallado de los artículos de la constitución revela que no existe ningún artículo o declaración que aclare el nivel de autoridad que tienen los gobiernos provinciales en la formulación de tratados internacionales con actores extranjeros; además, no hay referencia en la constitución sobre cómo deben

ser las relaciones entre el gobierno federal y provincial en caso de que los asuntos internacionales se superpongan a los rubros que son competencia de las provincias (Kuznetsov, 2014).

El gobierno federal y las provincias comparten jurisdicción sobre la agricultura y la inmigración. El federalismo permite a las diferentes provincias adoptar políticas públicas adaptadas a sus propias poblaciones, y les da a las provincias la flexibilidad de experimentar con nuevas ideas y políticas públicas. Cada provincia tiene su propia Asamblea Legislativa electa, como la Casa de los Comunes en Ottawa. Los tres territorios del norte, los cuales tienen poblaciones pequeñas, no tienen el *status* de provincias, pero sus gobiernos y asambleas desempeñan muchas de las mismas funciones (Government of Canada, 2014).

Las provincias de Canadá cuentan con poderes y jurisdicción exclusiva en diversos sectores de la administración pública. El acta constitucional de 1982 establece la división de poderes entre los gobiernos federal y provincial, señalando tres tipos de jurisdicción al respecto (Makarenko, 2009).

- Jurisdicción exclusiva de las provincias, se refiere a áreas en las cuales sólo las provincias pueden aprobar leyes, mientras que el gobierno federal no puede decretar legislación al respecto.
- Jurisdicción exclusiva del gobierno federal, comprende áreas en las cuales sólo el gobierno federal puede aprobar leyes, y de esta manera prohíbe a las provincias de decretar legislación en las mismas.
- Jurisdicción y facultades compartidas entre el gobierno federal y provincial, se refiere a las áreas en las cuales tanto las provincias como el gobierno federal pueden elaborar leyes.

Con respecto a las consecuencias de la descentralización en la democratización de la formulación de políticas públicas y en el desempeño gubernamental, se argumenta que la descentralización es positiva para las sociedades democráticas, ya que proporciona más vías de acceso para la participación ciudadana y al mismo tiempo expande las oportunidades para la representación política. Además, se advierte que los gobiernos subnacionales son más receptivos a las necesidades de los ciudadanos y están más adaptados a sus problemas.

*Cuadro 1. Poderes de las provincias y el gobierno central en Canadá*

Jurisdicción exclusiva de las provincias	Jurisdicción exclusiva del gobierno federal	Facultades compartidas del gobierno federal y provincial
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos directos</li> <li>• Tierras de la Corona y recursos naturales</li> <li>• Hospitales (sector salud)</li> <li>• Educación</li> <li>• Prestaciones sociales</li> <li>• Municipalidades</li> <li>• Trabajo local</li> <li>• Negocios y transporte intraprovincial</li> <li>• Administración de justicia</li> <li>• Derechos civiles y de propiedad.</li> <li>• Cooperativas y bancos de ahorro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paz, orden y buen gobierno.</li> <li>• Cualquier forma de impuestos.</li> <li>• Comercio internacional e interprovincial, comunicaciones y transporte.</li> <li>• Banca y moneda</li> <li>• Asuntos exteriores (tratados)</li> <li>• Milicia y defensa</li> <li>• Legislación criminal y sistema penitenciario.</li> <li>• Naturalización</li> <li>• Pesos, medidas, derechos de autor y patentes.</li> <li>• Primeras naciones.</li> <li>• Poderes residuales.</li> <li>• Poder declarativo.</li> <li>• Denegación y reservación.</li> <li>• Seguro de desempleo y pensiones por vejez.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inmigración</li> <li>• Agricultura</li> <li>• Pensiones</li> </ul>

Fuente: Bélanger, C. “Canadian federalism – Division of powers (ss. 91-95 of the Constitution Act 1867)”, Marianopolis College, 14 November 2008.

Por lo tanto, trasladar responsabilidades a niveles más bajos de gobierno puede contribuir a una formulación de políticas públicas más efectiva y eficiente (Fry, 2011).

No obstante, los procesos de descentralización política no siempre han resultado en políticas públicas más eficientes; especialmente en aquellos países que no se han consolidado

democráticamente, donde persisten prácticas poco transparentes, especialmente en el ámbito subnacional.<sup>52</sup>

Como se ha destacado previamente, diversos estudios caracterizan comúnmente a Canadá como un país altamente descentralizado en cuanto a su división de poderes. Canadá cuenta con uno de los sistemas federales más descentralizados del mundo (Hague y Harrop, 2013). Esto es debido al hecho de que las provincias controlan áreas muy importantes de política pública; asimismo, tienen acceso a importantes fuentes de los ingresos del gobierno (Makarenko, 2009).

- Primero, las provincias tienen jurisdicción exclusiva sobre áreas clave de los servicios sociales, como el cuidado de la salud, la educación y las prestaciones sociales del Estado Benefactor. Actualmente, estas áreas forman el centro del moderno Estado Benefactor de Canadá y son consideradas centrales en los intereses públicos.
- Segundo, las provincias tienen jurisdicción exclusiva sobre la propiedad y los derechos civiles. Lo anterior ha sido interpretado bajo la Constitución para incluir cualquier objeto sujeto a propiedad, tales como bienes raíces, animales, licor, vehículos, mercancías, acciones y bonos, etc. Los derechos civiles comprenden aspectos como los contratos, las disputas laborales-empresariales, la mercadotecnia, el crédito, la adopción y los servicios sociales para menores.
- Tercero, las provincias tienen control exclusivo sobre el gobierno local. Con esta jurisdicción –en conjunto con otras, tales como el transporte intraprovincial y los derechos de propiedad–, las provincias dominan un amplio rango de rubros locales importantes, incluyendo el desarrollo urbano y rural, los impuestos a la propiedad y a la infraestructura local (por ejemplo, carreteras, drenajes, colección de basura, etc.) aun cuando muchos de estos rubros son administrados por gobiernos locales, las provincias seguidamente juegan un rol central en fijar los presupuestos, prioridades y poderes de los gobiernos locales para administrar estas actividades.

52 Por ejemplo, en el caso de México, la descentralización de las policías en la década de los 1990s, no ha derivado en mayor seguridad en algunas entidades de este país. De igual manera, la descentralización del sistema educativo desde finales de la década de 1980 no se ha traducido en mejores niveles educativos en la educación básica.

Examinar el tipo de federalismo en un determinado país nos permite ubicar el grado de descentralización entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, respecto a la toma de decisiones y formulación de políticas públicas, así como en otros rubros como el gasto público y el cobro de impuestos. Para ser clasificado como federal, un país debe satisfacer tres criterios estructurales: (a) división geopolítica, (b) independencia, y (c) gobernanza directa. Típicamente se puede determinar si un país satisface estos criterios observando su Constitución: (Thies, 2011).

- División geopolítica: el país debe estar dividido en gobiernos regionales mutuamente exclusivos que están constitucionalmente reconocidos y que no pueden ser abolidos unilateralmente por el gobierno nacional o central.
- Independencia: los gobiernos nacionales y regionales deben tener bases independientes de autoridad. Típicamente, esta independencia es establecida constitucionalmente por haberse electo independientemente el gobierno nacional y regional el uno del otro.
- Gobernanza directa: la autoridad debe ser compartida entre los gobiernos regionales y el gobierno nacional; cada uno gobierna a sus ciudadanos directamente, de tal forma que cada ciudadano es gobernado por al menos dos autoridades. Además, cada nivel de gobierno debe tener autoridad para actuar independientemente del otro en al menos un aspecto de las políticas públicas; esta soberanía sobre las políticas públicas debe estar declarada constitucionalmente. Las unidades regionales en un sistema de gobierno federal tienen diferentes nombres, dependiendo de cada país. Por ejemplo, se les llama estados en Australia, Estados Unidos, y Venezuela; provincias en Canadá; territorios en Alemania y Austria; cantones en Suiza; y regiones en Bélgica.

Tales criterios indican si un país tiene un sistema federal, en el cual la soberanía esté constitucionalmente distribuida entre al menos dos niveles territoriales, de tal manera que las unidades gubernamentales independientes en cada nivel tengan autoridad en al menos un área de política pública.

En este federalismo descentralizado, los gobiernos provinciales se han convertido en uno de los actores cada vez más relevantes

en la gobernanza, que se manifiesta no sólo en el ámbito nacional, sino que también en el escenario regional y global.

Considerando lo anterior, podemos examinar de manera más precisa el rol de las provincias canadienses en el escenario doméstico y externo. El tipo de federalismo determina el nivel de descentralización, y, por consiguiente, el margen de maniobra de los gobiernos subnacionales para involucrarse en el ámbito internacional.

Al final del día, se puede advertir que la paradiplomacia en Canadá no está regulada por disposiciones constitucionales específicas, sino más bien por interacciones permanentes entre el gobierno federal y las provincias, las cuales se encuentran en la naturaleza federal del Estado canadiense (Kuznetsov, 2014).

### **Federalismo y Relaciones Internacionales**

Es relevante examinar las características del federalismo, ya que, en algunos países con este sistema, los gobiernos subnacionales tienen una amplia capacidad para formular políticas públicas en varias áreas, incluyendo la realización de actividades internacionales.

Podemos deducir que la actividad internacional no depende únicamente del federalismo, como sistema de organización política de los Estados, sino más bien de la descentralización entre gobiernos centrales y no centrales como forma de gobernar de manera más eficiente y como ya lo hemos visto en previas secciones, como resultado del nuevo sistema internacional que cuenta con una diversidad de actores que forman la nueva gobernanza. Es decir, la paradiplomacia se presenta en países federales, pero también en países unitarios con un alto grado de descentralización.

Alrededor del 40 por ciento de la población mundial vive en un país con alguna forma de gobierno federal, notablemente Estados Unidos, Canadá, México, Alemania, y Bélgica, de acuerdo al *Forum of Federations* (un *think tank* canadiense), además, en las últimas décadas, se ha incrementado el número de países con sistemas federales o estructuras descentralizadas de gobierno (Lequesne y Paquin, 2017).

Existen dos docenas de federaciones que contienen alrededor de dos mil millones de personas; éstas comprenden casi 500 estados federados o constitutivos, comparado con sólo aproximadamente 180 estados soberanos políticos (Watts, 1996).

Es decir, está creciendo cada vez más el número de países con sistemas de gobierno federales y la gente reclama que sus localidades cuenten con sus propias formas de gobierno.

En Canadá las provincias administran los sistemas de salud, educación, prestaciones sociales, trabajo, entre otros rubros. En el año 2011, alrededor del 47 por ciento del gasto público se concentró en el nivel provincial en Canadá (el mayor porcentaje en este rubro entre países de la OCDE), mientras que el gobierno local concentró 20 por ciento y el gobierno federal, un 28 por ciento del gasto público (OCDE, 2015). Estas facultades de las provincias les permiten diseñar la implementación de tratados internacionales que afecten los rubros bajo su jurisdicción.

Andre Lecours (2009) observa que la relación entre el federalismo canadiense y la política exterior es importante, considerando al menos tres razones: (1) las provincias juegan un rol importante en la implementación de tratados internacionales, lo que significa que normalmente las relaciones intergubernamentales acompañan las negociaciones de los tratados; (2) la acción internacional de algunas provincias está bastante desarrollada e incluye la presencia de oficinas en el exterior, la realización de visitas oficiales y misiones, y la firma de acuerdos internacionales; y (3) las proclamas de Quebec por un aumento de su rol internacional, plantean un serio dilema para el gobierno federal, incluso al grado de presentar implicaciones para la unidad nacional.

El tipo de federalismo prevaleciente en Canadá es uno de los factores que ha permitido a las provincias incursionar y participar en la toma de decisiones sobre asuntos internacionales. Por ejemplo, Paquin observa que en Canadá no existe un reconocimiento constitucional claro sobre la exclusividad del poder federal en relaciones internacionales. El federalismo y los derechos de las provincias han tenido efectos importantes en la conducción de las relaciones internacionales. Canadá incluso tiene una serie de características propias de los sistemas de gober-

nanza multinivel (Paquin, 2010). El Acta constitutiva de 1867 no se ocupa mucho de la cuestión de relaciones internacionales. De hecho, no hay ninguna atribución en la Constitución sobre la facultad exclusiva de las relaciones internacionales. Con el Estatuto de Westminster de 1931, Canadá adquirió soberanía en materia de asuntos internacionales, pero aún no estaba resuelta el rol y la competencia de cada uno de los niveles de gobierno en cuanto a los asuntos internacionales.

No es por mandatos claramente expresos en la constitución canadiense, sino derivado de diversas decisiones judiciales, que les han otorgado a las provincias facultades para poder decidir sobre la implementación de tratados internacionales que afecten a sus jurisdicciones. Paquin (2010) subraya que, en Canadá, la conclusión de los tratados internacionales ha seguido dos pasos fundamentales: 1) La conclusión del tratado, es decir, su negociación, firma y ratificación; y 2) su implementación. La primera etapa corresponde exclusivamente al gobierno federal. El segundo paso –es decir, la adopción de las medidas legislativas necesarias para la aplicación de un tratado como una cuestión de derecho interno– pertenece tanto a los gobiernos federales como provinciales. Por tanto, es necesario incorporar los tratados como una cuestión de derecho interno mediante la acción legislativa en el nivel adecuado.

En este sentido, es pertinente subrayar que los gobiernos provinciales en Canadá generalmente son libres de actuar internacionalmente dentro de sus áreas de competencia descritas en la Constitución canadiense, y se espera que el gobierno nacional consulte con las provincias antes de entrar a cualquier tratado internacional que afecte las provincias en sus áreas de competencia (Fry, 2011).

Geoffrey Hale (2012) ha detectado que una serie de decisiones judiciales desde el siglo XIX les ha dado a las provincias significativamente mayor jurisdicción y discreción en áreas de política pública que van desde el desarrollo económico a la regulación de las relaciones laborales, mercados de capital, y desarrollo de recursos naturales (Cuadro 2). Además, este mismo autor destaca el hecho de que, aunque el fallo de 1937 del Comité Judicial del *Privy Council* en el caso de las convenciones laborales le permite a Ottawa negociar tratados en áreas de jurisdicción

provincial, al mismo tiempo excluye su aplicación sin el consentimiento provincial. Estos patrones contrastan significativamente con los más de 180 años de precedentes de centralización en las interpretaciones por la Suprema Corte de Estados Unidos de la “cláusula comercial” de la constitución de ese país (Hale, 2012).

*Cuadro 2.- Comparando la división federal de poderes en Canadá y Estados Unidos*

	Canadá		Estados Unidos	
	Federal	Provincial	Federal	Estatal
Comercio internacional	X		X	
Desarrollo económico		X	X	
Industrias primarias / uso de la tierra		X		
Estándares de alimentos	X		X	
Energía		X	X	
Medio ambiente			X	
Administración de la frontera	X		X	
Carreteras /infraestructura relacionada		X	X	
Inmigración	X		X	
Movilidad laboral			X	
Gobernanza corporativa / regulación de valores			X	

Fuente: preparado por el autor con datos de: Geoffrey Hale (2012).

De los 200 Estados-nación en el mundo actualmente, sólo dos docenas mantienen sistemas federales de gobierno que dividen la autoridad constitucionalmente entre gobiernos nacionales y regionales. A diferencia del paisaje político en el resto del mundo, los tres países de América del Norte tienen sistemas federales; pero cada país presenta distintos niveles de descentralización entre gobiernos centrales y no centrales. Canadá tiene el sistema

más descentralizado en la región, con los gobiernos de las 10 provincias ejerciendo mayores atribuciones en la formulación de políticas públicas, comparado con las que tienen los 50 estados de los Estados Unidos o los 32 estados de México (Fry, 2004). Además, la evolución histórica del federalismo es diferente en cada país, especialmente en el caso de México, donde ha predominado una tendencia centralista en la vida política del país (Curzio, 2000).<sup>53</sup>

En este contexto, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha contribuido a intensificar los vínculos políticos e institucionales entre las provincias de Canadá y los estados de México y los Estados Unidos. Se han creado diversas organizaciones transfronterizas para facilitar una mayor cooperación regional entre gobiernos no centrales. Algunos estados fronterizos en América del Norte que enfrentan problemáticas comunes han formado grupos de trabajo; por ejemplo, los 10 estados del sur de Estados Unidos y del norte de México han realizado reuniones conjuntas de manera periódica para signar acuerdos de cooperación sobre temas tan variados como: desarrollo económico, puertos comerciales, educación, salud y seguridad, entre otros.<sup>54</sup>

Además, en algunos casos, las relaciones entre gobiernos subnacionales de Estados Unidos y Canadá se han institucionalizado. La globalización económica y comercial acrecentó los vínculos transfronterizos de aquellos estados de EE.UU. que colindan con Canadá o México, involucrándolos en asuntos variados como el comercio, la seguridad fronteriza, inmigración, y problemas del medio ambiente. Se han creado organizaciones transfronterizas, tales como: la Comisión de los Gobernadores de Nueva Inglaterra y los Primeros Ministros de Canadá del

53 Por ejemplo, Estados Unidos y Canadá surgieron como países formados por colonias y provincias que contaban con cierta autonomía, mientras que en el caso de México el federalismo se tuvo que crear desde un gobierno centralista. Para más sobre las características del federalismo en México, véase: Curzio (2000).

54 Embajada de México en Estados Unidos (2012), "El Embajador Arturo Sarukhán participa en la XXX Conferencia de Gobernadores Fronterizos en Albuquerque, Nuevo Mexico", 03 de octubre de 2012, disponible en: <http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados2012/591-el-embajador-arturo-sarukhan-participa-en-xxx-conferencia-de-gobernadores-fronterizos-en-albuquerque-nuevo-mexico>, consultado el 05 de noviembre de 2013.

Este, el Consejo de Gobernadores de Los Grandes Lagos (CGLG por sus siglas en inglés), la Región Económica Pacífico Noroeste, y la Asociación de los Gobernadores del Oeste y los Primeros Ministros Canadienses del Oeste (McMillan, 2012). Asimismo, 7 estados de Estados Unidos y 4 provincias de Canadá han constituido la Iniciativa Climática de Occidente, con el objetivo de conjuntar esfuerzos y enfrentar los efectos adversos del cambio climático.

Todas las provincias canadienses han desarrollado relaciones con los estados vecinos de Estados Unidos para resolver problemas en común y administrar recursos, así como para promover intercambios económicos y atraer inversión. La provincia canadiense con mayor nivel de relaciones internacionales es Quebec, seguida por Alberta. De acuerdo a Lecours (2009), las relaciones internacionales de las provincias de Canadá responden a intereses económicos, para la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera. De igual manera, algunas ciudades canadienses como Montreal (Quebec), Vancouver (Columbia Británica) y Toronto (Ontario) también han desarrollado una dimensión internacional (Lecours, 2009).

Las provincias de Canadá han intensificado sus relaciones con México. Entre 1998 y 2009, se signaron veintitrés acuerdos de cooperación mutua entre provincias canadienses y estados de México. Las áreas de cooperación se encuentran relacionadas con el comercio, la agricultura, ingeniería forestal y gestión ambiental. Además, ha habido un notable aumento en los compromisos entre estados mexicanos y provincias canadienses desde 2006, principalmente entre un reducido número de gobiernos no centrales: las provincias de Quebec, Alberta, Ontario, Manitoba y Columbia Británica en Canadá, y los estados de Nuevo León, Jalisco, Campeche, el Distrito Federal y Veracruz en México (Parks, 2012).

En la era de la globalización caracterizada por una creciente interconexión entre naciones, muchos gobiernos no centrales en los sistemas federales han decidido involucrarse en relaciones internacionales.

En otras regiones del mundo también se observan dinámicas similares. La región flamenca (Bélgica), Cataluña y el País Vasco

(España), y Quebec (Canadá) tienen los programas más activos de relaciones internacionales, en términos de dinero sufragado y personal dedicado a las actividades internacionales. Quebec, por ejemplo, ha creado su propia Secretaría de relaciones internacionales con más de 550 empleados y un presupuesto anual que excede los 100 millones de dólares. En Canadá, los gobiernos provinciales generalmente son libres de actuar internacionalmente dentro de sus áreas de competencia descritas en la constitución canadiense, y se espera que el gobierno nacional consulte con las provincias antes de entrar a cualquier tratado internacional que afecte las provincias en sus áreas de competencia. En el caso de Quebec, tanto el pro federalista Partido Liberal y el pro soberanista Partido Quebequense han favorecido constantemente la participación en el ámbito internacional (Fry, 2011). Otros gobiernos de provincias canadienses tales como Alberta, Columbia Británica, y Ontario han buscado relaciones transfronterizas, aunque en menor escala.

En los Estados Unidos, el artículo I, y la sección 8 de la Constitución estadounidense, indican claramente que el gobierno federal desempeña el rol principal en las relaciones internacionales. No obstante, casi 40 gobiernos estatales operan cerca de 200 oficinas en el exterior, y la mayoría de los gobernadores encabezan misiones internacionales cada año (Fry, 2011). De esta manera, para el año 2002, el 80% de los estados en los Estados Unidos tenía representaciones permanentes en el extranjero, comparado con el año 1982, cuando menos del 10% de los estados tuvieron este tipo de representaciones. El número de estas oficinas creció de 151 en 1992 a 240 en el año 2000 (Scholte, 2004).

Organizaciones regionales similares se han creado en Europa, y dentro de la Unión Europea misma; gobiernos no centrales en países con sistemas federales o cuasi federales, tales como Austria, Bélgica, y España, envían de manera constante representantes a Bruselas, así como a otros lugares del mundo. Algunos de los cantones suizos son muy activos en el terreno de las relaciones internacionales, como lo son algunos de los estados australianos. Una mayor participación en las relaciones internacionales también está ocurriendo entre algunas de las unidades constitutivas en Argentina, Brasil, India, Malasia, Nigeria, Rusia, y Sudáfrica.

## **Dimensiones de la paradiplomacia canadiense**

Todas las provincias canadienses han desarrollado relaciones con los estados vecinos de Estados Unidos para resolver problemas en común y administrar recursos, así como para promover intercambios económicos y atraer inversión. En otras regiones del mundo también se observan dinámicas similares. Fry (2011) subraya que la región flamenca en Bélgica; Cataluña y el País Vasco en España; y Quebec en Canadá, tienen los programas más activos de relaciones internacionales, en términos de dinero sufragado y personal dedicado a las actividades internacionales. La provincia canadiense con mayor nivel de relaciones internacionales es Quebec, seguida por Alberta, Ontario y Columbia Británica.

De acuerdo a Lecours (2009: 127), la actividad internacional de las provincias de Canadá es principalmente funcional; ya que responde a intereses económicos, para la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera, así como compartir información, y en ocasiones coordinar políticas públicas, con los estados vecinos de Estados Unidos. De hecho, los gobiernos provinciales de Canadá gastan más en programas internacionales y tienen más personal involucrado en tales programas que los 50 estados de los Estados Unidos en conjunto, aun cuando las provincias representan colectivamente una novena parte en términos de población y su Producto Interno Bruto es solo una catorceava parte del de Estados Unidos (Fry, 2004: 12). De igual manera, algunas ciudades canadienses como Montreal (Quebec), Vancouver (Columbia Británica) y Toronto (Ontario) también han desarrollado una dimensión internacional (Lecours, 2009: 128).

Vengroff y Rich (2006: 119) destacan que Quebec ha sido la provincial más activa en lo concerniente a actividades paradiplomáticas. Estos autores subrayan la dimensión de la paradiplomacia de Quebec: esta provincia cuenta con un departamento con personal dedicado exclusivamente a las relaciones internacionales. Desde 1964, Quebec ha firmado más de 550 acuerdos internacionales, de los cuales más de 300 todavía están vigentes, con 79 países diferentes. Vengroff y Rich también remarcan que esta provincia tiene una considerable presencia en el exterior, con una red de 28 oficinas separadas

en 17 países –incluyendo los Estados Unidos– en Latinoamérica, Europa y Asia (2006: 119). Además, Quebec ha creado su propio ministerio de relaciones internacionales con más de 550 empleados y un presupuesto anual que sobrepasa los 100 millones de dólares (Fry, 2011).

En Canadá, los gobiernos provinciales generalmente son libres de actuar internacionalmente dentro de sus áreas de competencia descritas en la constitución canadiense, y se espera que el gobierno nacional consulte con las provincias antes de entrar a cualquier tratado internacional que afecte las provincias en sus áreas de competencia (Fry, 2011). En el caso de Quebec, tanto el pro federalista Partido Liberal y el pro soberanista Partido Quebequense han favorecido constantemente la participación en el ámbito internacional. Otros gobiernos de provincias canadienses tales como Alberta, Columbia Británica, y Ontario han buscado relaciones transfronterizas, aunque en menor escala (Fry, 2011).

Con respecto a la relación de entidades de México con provincias de Canadá, se signaron veintitrés acuerdos de cooperación mutua entre 1998 y 2009 (Parks, 2012). Las áreas de cooperación se encuentran relacionadas con el comercio, la agricultura, ingeniería forestal y gestión ambiental. Además, ha habido un notable aumento en los compromisos entre estados mexicanos y provincias canadienses desde 2006, principalmente entre un reducido número de gobiernos no centrales: las provincias de Quebec, Alberta, Ontario, Manitoba y Columbia Británica en Canadá, y los estados de Nuevo León, Jalisco, Campeche, el Distrito Federal y Veracruz en México.

En la era de la globalización caracterizada por una creciente interconexión entre naciones, muchos gobiernos no centrales en los sistemas federales han decidido involucrarse en relaciones internacionales. “Piensa globalmente y actúa localmente” (Fry, 2004: 9) se ha convertido en una máxima a seguir, “en una era de globalización, ya que los niveles locales y regionales de gobierno intentan implementar políticas públicas que ayudarán a sus representados locales a tomar ventaja de las características positivas de la globalización, mientras se mitigan sus efectos negativos (Fry, 2004).

En el nivel de las provincias y los estados federales en la región de Norteamérica, un número importante de gobiernos subestatales han desarrollado sus propios departamentos de relaciones exteriores. Esta tendencia ha avanzado de manera más acentuada en Canadá. A diferencia de los gobiernos estatales mexicanos, no se exige a las provincias canadienses reportar a su gobierno central los acuerdos internacionales que sean firmados con otros gobiernos subnacionales, a menos que el acuerdo infrinja la jurisdicción del gobierno federal. Comparadas con sus contrapartes mexicanos, la mayoría de sus provincias no han institucionalizado las relaciones internacionales en la estructura gubernamental, con excepción de Alberta, Ontario y Quebec son la excepción (Parks, 2012).

### **Integración económica**

Durante las últimas dos décadas las relaciones en América del Norte se han fortalecido, principalmente las relaciones comerciales por medio del TLCAN. Este tratado integró a Canadá, Estados Unidos y México en una alianza económica, que actualmente cuenta con alrededor de 430 millones de consumidores. Cuando se mide en términos del PIB nacional y regional, el TLCAN es la alianza económica más grande del mundo; ya que congrega a la primera, la onceava y la decimoquinta economía mundiales, de acuerdo a datos recientes del Banco Mundial.<sup>55</sup>

Los países de América del Norte (México, Estados Unidos y Canadá) producen cerca del 30 por ciento de los bienes y servicios a nivel global. El comercio en la región es al menos 265 por ciento más grande que hace veinte años, cuando entró en vigor el TLCAN, mientras que la inversión se ha multiplicado por seis. La inversión privada se dirige cada vez más hacia América del Norte, reconociendo las ventajas competitivas de la producción y cadenas de suministro integradas, y de la fuerza laboral altamente calificada (SRE, 2014b).<sup>56</sup>

55 Banco Mundial (2014), PIB a precios actuales, disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>, consultado el 01 de diciembre de 2014.

56 Secretaría de Relaciones Exteriores (2014), "América del Norte del Siglo XXI: construyendo la región más Dinámica y Competitiva del Mundo", 19 de febrero, disponible en: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/3728-050>

El Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (CUSFTA por sus siglas en inglés), firmado en 1988, que se convirtió en el TLCAN con la inclusión de México en 1994, intensificó el comercio en la región. Para 2004, cuatro quintas partes de las exportaciones de Canadá se dirigían a los Estados Unidos, mientras que dos terceras partes de sus importaciones provenían de ese país.<sup>57</sup> Ontario es la provincia canadiense más dependiente del mercado estadounidense, ya que aproximadamente 90% de sus exportaciones van a Estados Unidos. Le sigue Alberta, Nueva Brunswick, la Isla del Príncipe Eduardo y Quebec; todas ellas con más del 80% de sus exportaciones hacia Estados Unidos (Lecours, 2009).

La frontera entre Estados Unidos y Canadá es la frontera internacional más grande en el mundo. En términos de relaciones comerciales, también es la más grande del mundo, el comercio bilateral asciende a más de \$700 mil millones de dólares anualmente. Millones de empleos en ambos lados de la frontera dependen del comercio y la inversión bilateral. La energía es uno de los sectores más importantes del comercio transfronterizo. Canadá es el abastecedor internacional más grande de energía de los Estados Unidos, y los dos países forman el mercado energético integrado más grande en el mundo (Johnston, 2015).

No obstante, a pesar de la profunda integración económica en la región, no ha habido un progreso relevante en otras formas de integración. En otras palabras, la integración regional en Norteamérica ha sido relegada desde los ámbitos de los gobiernos nacionales de estos tres países. Sin embargo, las relaciones institucionales, políticas y comerciales entre los gobiernos subnacionales se han expandido en diversas áreas desarrollando redes de colaboración, las cuales son cruciales para analizar y entender de manera más exacta las dinámicas y realidades emergentes en la región.

57 Ontario es la provincia canadiense más dependiente del mercado estadounidense, ya que aproximadamente 90% de sus exportaciones van a Estados Unidos. Le sigue Alberta, Nueva Brunswick, la Isla del Príncipe Eduardo y Quebec; todas ellas con más del 80% de sus exportaciones hacia Estados Unidos. Véase: André Lecours (2009), "Canada", en Hans Michelmann. *Foreign Relations in Federal Countries*. McGill-Queen's Press-MQUP, Forum of Federations.

## **Consideraciones finales**

Las provincias canadienses practican un alto nivel de relaciones internacionales en un contexto político caracterizado por un federalismo con un alto nivel de descentralización. Las provincias canadienses poseen una variedad de capacidades legales que las facultan para poder desempeñarse en el ámbito internacional.

A la luz de lo analizado, es evidente que el federalismo y la descentralización son factores significativos que pueden explicar el notable aumento de la paradiplomacia en Canadá. Estas dinámicas subnacionales se presentan mayormente en Canadá, un país con una forma de gobierno caracterizada por un federalismo descentralizado, donde las entidades subnacionales, ejercen una amplia gama de capacidades de política pública, lo que les permite desplegar una serie de actividades internacionales para promover sus intereses, su desarrollo económico y también su identidad.

Las provincias canadienses tienen un alto grado de legitimidad internacional, que no se les otorga a gobiernos subfederales en otras federaciones debido a la constitución de Canadá y decisiones previas del Comité Judicial del Consejo Privado (JCPC)<sup>58</sup> y la Suprema Corte de Canadá. En su mayoría, las instituciones del federalismo canadiense han respondido exitosamente a las presiones internacionales en esta área de política pública (Kukucha, 2015).

El gobierno federal debe consultar a las provincias, antes de la negociación de tratados internacionales que afecten áreas que están bajo su jurisdicción. Sin embargo, estos mecanismos no significan que el gobierno federal reconozca la facultad de las provincias en las relaciones internacionales. Aunque también es cierto que los tratados internacionales adoptados por el gobierno central tienen que ser implementados por las provincias, y en última instancia pueden no ser aplicados si éstas se oponen. Previo a 1961, Canadá había ratificado sólo 18 de

58 Judicial Committee of the Privy Council. Es la mayor corte de apelación para los países del Commonwealth, la cual sirvió como la corte final de apelación para Canadá hasta 1949.

los 111 convenios laborales adoptados con la Organización Internacional del Trabajo (OIT); con respecto a las convenciones relativas a los derechos humanos, Canadá había ratificado sólo seis de 18 acuerdos para 1969 (Paquin, 2010).

Dado lo anterior, a las provincias canadienses se les ha reconocido su derecho a realizar actividades internacionales y a participar en la toma de decisiones de los acuerdos internacionales que signa el gobierno central (Vengroff, 2006). Esto ha sido posible, a pesar de la ambigüedad de la constitución canadiense al respecto, pero también gracias a una serie de decisiones judiciales que han pavimentado el camino hacia una mayor participación internacional de las provincias.

Derivado de la ambigüedad constitucional y de sus capacidades constitucionales en ciertas áreas como educación, salud, trabajo, entre otros, las provincias canadienses han desplegado una amplia gama de actividades internacionales, y han participado en la toma de decisiones del gobierno federal en el ámbito internacional, todo ello con el fin de promover sus intereses, aplicar ciertas políticas públicas, y también para preservar su identidad cultural.

En suma, es evidente que las actividades internacionales de las provincias canadienses han florecido en el marco de un federalismo descentralizado, lo que nos permite aseverar que este factor podría ayudar a explicar la intensidad de las actividades paradiplomáticas no sólo de las provincias canadienses, sino también de otras unidades y actores subnacionales en otros países.

## Referencias consultadas

- Banco Mundial (2014), *PIB a precios actuales*, <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD> [01-12-2014].
- Bélanger, C. (2008), *Canadian federalism – division of powers (ss. 91-95 of the Constitution Act 1867)*, Marianopolis College.
- Bickerton, James; Gagnon, Alain-G. (2013), “Canada: Federal adaptation and the limits of hybridity”, en Loughlin, John; Kincaid, John; Swenden, Wilfried, *Routledge handbook of regionalism and federalism*, Abingdon, Routledge, 172-189.

- Bugailiskis, Alex; Andrés, Rozental (2012), *México y Canadá: la agenda pendiente*, México, CISAN-UNAM.
- Curzio, Leonardo (2000), “El federalismo mexicano: balance y perspectivas”, en Ibarra, Guillermo; Ruelas, Ana Luz, *México y Canadá en la globalización: fronteras tensionadas en América del Norte*, México, Porrúa, 257-280.
- Embajada de México en Estados Unidos (2012), *El Embajador Arturo Sarukhán participa en XXX Conferencia de Gobernadores Fronterizos en Albuquerque, Nuevo Mexico*, <http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados2012/591-el-embajador-arturo-sarukhan-participa-en-xxx-conferencia-de-gobernadores-fronterizos-en-albuquerque-nuevo-mexico> [05-11-2013].
- Fry, E. H. (2004), *The role of sub-national governments in North America integration. Thinking North America*, Canada, Institute for Research on Public Policy.
- Fry, Earl H. (2011), “Federalism and foreign relations”, en Kurian, George Thomas; Alt, James E.; Chambers, Simone; Garrett, Geoffrey; Levi, Margaret; McLain, Paula D., *The encyclopedia of political science*, Thousand Oaks, California, CQPress.
- Government of Canada (2014), *How Canadians govern themselves*, <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/discover/section-08.asp> [23-10-2014].
- Hague, Rod; Harrop, Martin (2005), *Comparative government and politics*, London, Palgrave Macmillan.
- Hale, Geoffrey (2012), *So near yet so far: The public and hidden worlds of Canada-US relations*, Canada, UBC Press.
- Johnston, David (2015), *Canada's governor general on U.S.-Canada relations*, The Chicago Council on Global Affairs.
- Kukucha, Christopher (2015), “Lacking linkages: Labor civil society and subfederal trade policy in North America”, en Bow, Brian; Anderson, Greg, *Regional governance in post-NAFTA North America: Building without architecture*, Londres-Nueva York, Routledge.
- Kuznetsov, Alexander S. (2014), *Theory and practice of paradiplomacy*, London – New York, Routledge.
- Lecours, André (2009), “Canada”, en Hans. Michelmann, *Foreign relations in federal countries*, McGill-Queen's Press-MQUP, Forum of Federations.
- Lequesne, Christian; Paquin, Stéphane (2017), “Federalism, paradiplomacy and foreign policy: A case of mutual neglect”, en *International Negotiation* 22 (2), 183-204.

- McMillan, Samuel Lucas (2012), *The involvement of state governments in U.S. foreign relations*, Palgrave Macmillan.
- Makarenko J. (2009), *Provincial government in Canada: Organization, institutions & issues*. *mapleleafweb*, <http://mapleleafweb.com/features/provincial-government-canada-organization-institutions-issues> [01-11-2014].
- Majeed, Akhtar (2005), "Distribution of Powers and Responsibilities", en Majeed, Akhtar; Watts, Ronald L.; Brown, Douglas, *Distribution of powers and responsibilities in federal countries. A global dialogue on federalism, volume 2*, McGill-Queen's Press-MQUP.
- OECD (2015), *Government at a glance 2015*, Paris, OECD.
- Paquin, Stephane (2010), "Federalism and compliance with international agreements: Belgium and Canada compared", *The Hague Journal of Diplomacy* 5 (1-2), 173-197.
- Parks, David (2012), "Nuevos polos de poder e influencia", en Bugailiskis, Alex; Rozental, Andrés, *México y Canadá: la agenda pendiente*, México: CISAN-UNAM.
- Scholte, Jan Aart (2004), *Globalization and governance: from statism to polycentrism*, Coventry: University of Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation.
- Secretaria de Relaciones Exteriores (2014a), *América del Norte del Siglo XXI: construyendo la región más dinámica y competitiva del mundo*, <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/3728-050> [20-10-2014].
- Secretaria de Relaciones Exteriores (2014b), *Gobiernos locales*, <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/diplomacia-local> [01-11-2011].
- Thies, Michael (2011), "Principles of comparative politics", en *UCLA Political Science* 50, UCLA Press.
- Vengroff, Richard; Rich, Jason (2006), "Foreign policy by other means: Paradiplomacy and the Canadian provinces", en Patrick, James; Michaud, Nelson; O'Reilly, Marc J., *Handbook of Canadian foreign policy*, Toronto, Lexington books, 105-130.
- Watts, Ronald (1996), *Comparing federal systems in the 1990s*, Kingstown, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.



## **CAPÍTULO VII**

### **EL SISTEMA FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS: DESAFÍOS A LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL**

*Cristina A. Rodríguez-Acosta*

#### **La singularidad del sistema federal de los Estados Unidos: bases del sistema intergubernamental**

Una de las preocupaciones fundamentales de las “Trece Colonias”<sup>59</sup> originales al momento de la declaración de independencia de Inglaterra, consistía en preservar su autonomía y en asegurar que una vez establecida la nueva forma de gobierno, ninguna de las colonias obtuviera mayor poder o control sobre las demás.

Estas discusiones se vieron reflejadas en la Convención Constitucional de 1787,<sup>60</sup> donde se adoptó una nueva Constitución, basada en la división de poderes y las tres ramas separadas del gobierno. A través de los años, y con diferentes modificaciones, la Constitución ha asegurado que todas las funciones que no están asignadas directa y específicamente al gobierno federal, sean prerrogativas de los estados (X Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos).

El sistema federal surgido de la Convención constituyente consta de ciertos elementos fundamentales que buscaron ser reafirmados y que buscaban crear un sistema coherente de gobernanza (Ostrom, 1991). Los elementos fundamentales incluían:

- a) Un enfoque de pacto: ya Tocqueville en su observación de la democracia de EE.UU. había observado que en el corazón de ésta se encontraban los valores puritanos y el carácter

59 New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island & Providence, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina, Georgia.

60 No es la intención en esta sección analizar en detalle las discusiones ideológicas y de principios de dicho debate. Existen numerosas fuentes y análisis de los mismos en la bibliografía.

de pacto que buscaba que ningún poder se encontrara por encima de los demás;

- b) Pluralidad de instituciones de gobernanza que permiten establecer un Estado de derecho donde comunidades y habitantes se sienten protegidos al compartir un sistema de leyes y de gobierno mutuamente acordado;
- c) Mandato constitucional: para que una sociedad democrática exista, sistemas e instrumentos de gobernanza deben ser mutuamente aceptados y establecidos para que cada ciudadano pueda ejercer sus derechos en libertad y exigir cumplimiento de parte de sus autoridades electas;
- d) Contestación: la existencia de un orden policéntrico con muchas instituciones sienta la necesidad de establecer un sistema de contestación que asegure que ninguna institución sea más poderosa que las demás. Establecer un sistema de gobernanza donde las tensiones y conflictos entre intereses divergentes aseguran la no supremacía de uno sobre otros, se encuentra en el centro del federalismo norteamericano;
- e) Activa participación ciudadana en los asuntos públicos, no sólo en las elecciones sino en instituciones que buscan dar solución a los problemas de la comunidad y la prestación de servicios;
- f) La búsqueda de una nueva forma de relacionarse entre comunidades: la interdependencia de tantos actores permite la llegada y la adaptabilidad a nuevos actores. Un sistema federal interdependiente requiere prestar atención a cómo intereses diversos pueden adaptarse y relacionarse;
- g) Capacidad de reforma, asociado con lo anterior, el federalismo que surge se caracteriza por su gran capacidad de adaptación, no sin conflicto, pero capaz de ajustarse y reformarse.

El federalismo es antes que nada un principio organizativo y una federación es una organización específica que incluye estructuras, instituciones y formas de interactuar propias a dicho principio organizativo. La autonomía constitucional caracteriza al sistema federal de EE.UU. donde los gobiernos subnacionales no están subordinados a un poder central omnipresente. Los estados mismos son “estados” con sus propios derechos (Burgess, 1993).

En el caso de EE.UU., la resultante separación de poderes con la división de responsabilidades y competencias entre el poder

El sistema federal de los Estados Unidos: desafíos a la coordinación...

Ejecutivo, Legislativo y Judicial (estructura que se repite a nivel subnacional), exige negociaciones constantes y la necesidad de un compromiso entre los gobiernos federales, estatales y locales. Esto representa tanto una fortaleza del sistema (las decisiones se perciben como más legítimas) como una debilidad, ya que la división y el partidismo hacen que la gobernabilidad y la gobernanza sean muy difíciles.

El alto grado de descentralización administrativa, fiscal y política es otra de las grandes fortalezas del sistema de los EE. UU., permite a los gobiernos estatales y los locales tener una gran autonomía en el proceso de toma de decisiones de las políticas que los afectan directamente. El hecho de que el sistema intergubernamental de los Estados Unidos también permita a los gobiernos locales y regionales recolectar y gastar sus propios recursos (descentralización fiscal) también es una fortaleza en términos de promover el desarrollo económico local y la rendición de cuentas (Rosenbaum).

## **Estructura administrativa de EE.UU.:**

### ***Poder Ejecutivo y gobiernos estatales***

La organización administrativa del país comprende un gobierno federal basado en el Distrito Capital de Washington y numerosas delegaciones del mismo en los 50 estados de la nación. El gobierno federal cuenta con unos 2 millones de empleados (excluyendo empleados del servicio de correo postal, quien emplea más de 600,000 personas), el 79% de ellos fuera del distrito capital.<sup>61</sup> Las fuerzas armadas añaden más de un millón de empleados a la fuerza laboral federal.

A su vez, cada uno de los 50 estados que componen el primer nivel de gobierno subnacional cuentan con su propia constitución y establecen su forma de gobierno. Por lo general, siguen la estructura administrativa del gobierno nacional con un Poder Ejecutivo representado en el gobernador, un Poder Legislativo bicameral (excepto el Estado de Nebraska), y una rama judicial independiente.

61 Governing Magazine, <https://www.governing.com/gov-data/federal-employees-workforce-numbers-by-state.html>

En cada estado, el Poder Ejecutivo estatal está encabezado por un gobernador que es elegido directamente por el pueblo. En la mayoría de los estados, los otros líderes del Poder Ejecutivo también son elegidos directamente, incluido el vicegobernador, el fiscal general, el secretario de Estado, los auditores y comisionados. Los estados se reservan el derecho de organizarse de cualquier manera, por lo que a menudo varían mucho en su estructura ejecutiva. No hay dos poderes ejecutivos estatales que sean iguales.

Los 50 estados tienen legislaturas formadas por representantes electos, que consideran las propuestas de legislación presentadas por el gobernador o presentadas por sus propios integrantes. La legislatura también aprueba el presupuesto de cada estado e inicia la legislación fiscal y, si es necesario, los artículos de juicio político. Este último es parte de un sistema de controles y balances entre las tres ramas del gobierno que refleja el sistema federal y evita que cualquier rama abuse de su poder.

Las ramas judiciales estatales generalmente son presididas por el Tribunal Supremo del estado, que escucha las apelaciones de los tribunales estatales de nivel inferior. Las estructuras judiciales y los nombramientos/elecciones judiciales están determinados por la legislación o la constitución de cada estado. El Tribunal Supremo se concentra en corregir los errores cometidos en tribunales inferiores. Las sentencias hechas en las cortes supremas del estado son normalmente obligatorias; sin embargo, cuando surgen cuestionamientos con respecto a la consistencia con la Constitución de los Estados Unidos, los asuntos pueden ser apelados directamente ante la Corte Suprema de los Estados Unidos.

Las atribuciones del gobierno federal y de los gobiernos estatales pueden visualizarse en la figura 1, que muestra también las áreas donde las atribuciones de ambos niveles de gobierno son las mismas, lo que genera tensiones y conflictos que serán discutidos más adelante en el contexto del análisis de las relaciones intergubernamentales (RI) y las políticas públicas.

El sistema federal de los Estados Unidos: desafíos a la coordinación...

*Figura 1. Atribuciones Gobierno Federal y Gobiernos Estatales*



### **Los gobiernos locales en EE.UU.**

Una particularidad de la Constitución de los EE.UU. es que no define, ni contiene ningún artículo pertinente a la creación de gobiernos locales. Cada estado de la Unión, en su propia Constitución, establece y define a dichos gobiernos, así como sus responsabilidades y atribuciones.

Dicho esto, los Estados Unidos tiene uno de los sistemas de gobiernos locales y leyes que los regulan más complejos del mundo. Si bien los sistemas municipales en muchos estados son similares en política, método y práctica, existen numerosas variaciones, excepciones y diferencias en forma y función. Estas diferencias pueden incluso existir dentro de los estados.

Existen más de 90,000 gobiernos locales que incluyen municipios, condados, distritos especiales y escolares. Los distritos

especiales son entidades de gobierno locales independientes de los gobiernos del condado, municipio, o distritos escolar al que pertenezcan, y que están autorizados por la ley estatal para proporcionar sólo una cantidad limitada de funciones designadas. Los distritos de bomberos, distritos de agua, distritos de bibliotecas y autoridades de tránsito son ejemplos de distritos especiales.

Los distritos escolares se crean para proporcionar servicios de educación primaria, secundaria y/o superior y tienen suficiente autonomía administrativa y fiscal para ser considerados como gobiernos independientes. Excluyen los sistemas escolares que son “dependientes” de un condado, municipio o gobierno estatal.

Existe una gran diversidad en el número de gobiernos locales estado, algunos como Illinois con más de 6,900 seguido de Pennsylvania y Tejas; Hawaii cuenta con el menor número, 21 (US Census Bureau, 2017).

Para tratar de simplificar esta diversidad, la Oficina del Censo, clasifica los gobiernos locales en dos grandes categorías: gobiernos de propósito general y gobiernos de propósito exclusivo.

Los gobiernos locales de propósito general incluyen<sup>62</sup>:

- 1) Condados: Las primeras constituciones estatales originalmente establecieron la figura de los condados para servir como los brazos administrativos del gobierno estatal, cumpliendo con los deberes del estado, incluida la evaluación de la propiedad y el mantenimiento de registros. A medida que aumentaba la población y los suburbios se extendieron el papel del gobierno local se fortaleció. Después de la Segunda Guerra Mundial, las poblaciones urbanas comenzaron a extenderse más allá de los límites de la ciudad hacia los suburbios y los gobiernos de los condados fueron llamados cada vez más a prestar mayores servicios como el bienestar infantil y la protección del consumidor. Los gobiernos de los condados comenzaron a recibir una mayor autonomía de

62 National League of Cities.

los estados, generaron ingresos crecientes y aceptaron una mayor responsabilidad política. Se cuentan más de 3,000 condados en el país.

- 2) **Municipalidades:** Con casi 20,000 municipalidades entre los 50 estados, éstos varían grandemente en número por estado, nombre (ciudad, pueblo, distrito, villa, etc.), y requisitos para su creación (por lo general por número de población). A pesar de estas variaciones, los municipios generalmente tienen poderes similares y realizan funciones similares. Geográficamente, los municipios se encuentran dentro de los condados, aunque pueden cruzar los límites de los condados.
- 3) **Asentamientos o pueblos (*townships*):** A diferencia de las municipalidades, los asentamientos no requieren de un mínimo de población para ser establecidos. Los asentamientos por lo general son regidos por un Consejo electo de entre tres y cinco miembros y sus ingresos dependen casi exclusivamente de los impuestos prediales. Sus funciones varían por estado, en algunos casos cuentan con las mismas que los municipios, y en otros están restringidos a la provisión limitada de servicios.

Aquellos gobiernos locales considerados de propósito exclusivo o único incluyen:

- 1) **Distritos Especiales:** Los distritos especiales, según lo define la Oficina Nacional del Censo, son entidades locales autorizadas por la ley estatal para proporcionar sólo una o un número limitado de funciones designadas, y con suficiente autonomía administrativa y fiscal para calificar como gobiernos autónomos. Son conocidos por una variedad de títulos, incluidos distritos, autoridades, juntas, y comisiones. Su número supera los 37,000 en todo el país y sus atribuciones varían desde el alumbrado público a una gran autoridad portuaria con una gran plantilla de personal y proyectos. Todos los distritos especiales están gobernados por una junta, pero sus estructuras de gobierno varían. Algunas juntas pueden ser elegidas por el público, mientras que la mayoría son designadas por los estados, condados, municipios o asentamientos que se han unido para formar el distrito especial. Los distritos especiales tienen varias fuentes

de ingresos, y algunos tienen más de una fuente. Pueden tener la autoridad para imponer impuestos a la propiedad, imponer cargos por servicios, depender de subvenciones, compartir impuestos con otras áreas, o establecer otras tarifas o impuestos especiales. En algunos casos el gobierno federal o los gobiernos estatales han requerido la creación de distritos especiales para recibir algunos tipos de transferencias. La creación de distritos especiales no está exento de controversias, puesto que han sido usados (en algunas ocasiones) para evadir restricciones a la creación de nuevos impuestos o límites de endeudamiento público. Tienden a reducir la discrecionalidad de autoridades electas y al ser sus miembros no electos, se cuestiona su predisposición a rendir cuentas a la ciudadanía.

- 2) **Distritos Escolares:** Los más de 14,500 distritos escolares en EE.UU. son definidos como independientes o dependientes. De ellos, más de 13,000 son considerados sistemas escolares independientes ya que la ley estatal ha determinado que cuentan con la suficiente autonomía administrativa y fiscal que les permite ser definidos como gobiernos locales autónomos. Son responsables del servicio que proveen, sus autoridades se conforman en una Junta o Comité escolar de entre 5 y 15 miembros que son electos por voto popular. Si bien la junta directiva puede compartir el poder con una institución más grande, como el departamento de educación local, ella es responsable de establecer la política de educación y de nombrar un superintendente profesional para la administración escolar. No hay distritos escolares independientes en el Distrito de Columbia, Alaska, Hawaii, Maryland o Carolina del Norte. Los distritos escolares dependientes suman alrededor de 1,500 en 17 estados y, como su nombre lo indica, no son considerados gobiernos autónomos y sus funciones y directivos son nombrados por el municipio, el condado, o el estado y sus fondos provienen directamente del gobierno del cual dependen.
- 3) **Regiones:** Estas estructuras regionales son entidades legales independientes que operan con una junta directiva cuyos miembros representan a una región metropolitana, donde la coordinación y cooperación en la prestación de servicios se dificulta por haber un gran número de gobiernos locales o jurisdicciones que deben coordinar dicha prestación.

El sistema federal de los Estados Unidos: desafíos a la coordinación...

A nivel nacional, los gobiernos estatales y locales emplean aproximadamente 7,4 millones de trabajadores (2014). Si se incluyen a los maestros y los que trabajan en el sector de educación, el total se duplica a aproximadamente 16.2 millones de empleados públicos subnacionales en todo el país<sup>63</sup>.

No es de sorprender que la interacción entre este gran número de gobiernos locales y sus distintas atribuciones, sumados a los gobiernos estatales y al gobierno federal, dan por resultado un estado continuo de tensiones y conflictos que serán considerados en las próximas secciones.

### **Relaciones intergubernamentales: su marco presupuestario**

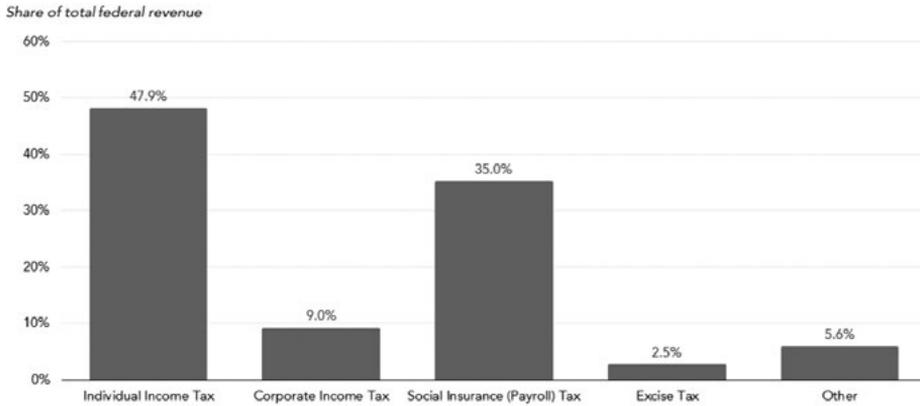
Una de las mayores dificultades para comprender el sistema de relaciones intergubernamentales del federalismo norteamericano es la forma en que los gobiernos subnacionales recaudan y usan sus ingresos. A la tradición latinoamericana, tan dependiente de las transferencias del gobierno central en los países federales como Argentina y México, le resulta difícil comprender el nivel de descentralización fiscal de los EE.UU. Acá se hará una breve revisión de las fuentes de financiamiento e ingreso del sistema federal.

En el caso del gobierno federal, la mayor parte de sus ingresos provienen de los impuestos que recauda. En efecto, alrededor del 48% de los ingresos federales proviene de los impuestos sobre la renta individual, el 9 por ciento de los impuestos a las ganancias corporativas y otro 35% de los impuestos sobre la nómina que financian los programas del seguro social (Figura 2). El resto proviene de una mezcla de fuentes (Tax Policy Center).

El impuesto a la renta individual ha sido la mayor fuente de ingresos federales desde 1950, representando aproximadamente el 48% del total y el 8.3% del PIB en 2017. En los últimos años, los ingresos por impuesto a la renta individual aumentaron hasta un 9,9% del PIB (en 2000) en el pico del auge económico de la década de 1990 y cayeron hasta un 6,1% (en 2010) después de la Gran Recesión 2007-2009.

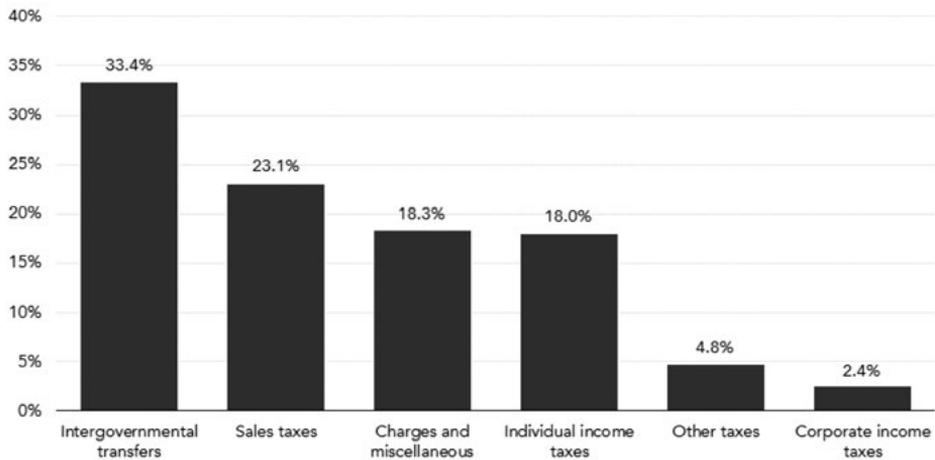
63 *Idem*, *Governing Magazine*.

*Figura 2. Fuente de ingresos gobierno federal*



Source: Office of Management and Budget. Historical Tables. Table 2.1, "Receipts by Source: 1934-2023."

*Figura 3. Fuente de ingreso gobiernos estatales*



Source: Urban-Brookings Tax Policy Center. "State and Local Finance Initiative Data Query System"; US Census Bureau, *Annual Survey of State and Local Government Finances and Census of Governments*, vol. 4, *Government Finances*.

El impuesto a las ganancias corporativas representó un 9% de los ingresos del gobierno en 2017, una fuente de ingresos que ha tenido una tendencia a la baja. Los ingresos por impuestos han bajado un promedio de 3.7% del PIB a fines de la década de los sesenta a un promedio de sólo el 1.7% del PIB en los últimos cinco años, a pesar de haber alcanzado el 1.9% del PIB en 2014 y 2015.

En el caso de los gobiernos estatales, la gran parte de los ingresos provienen de los impuestos a las ventas y otros impuestos, cargos y tarifas, así como transferencias del gobierno federal. Los impuestos representan aproximadamente la mitad de todos los ingresos generales.

Los gobiernos estatales recaudaron más de \$ 1.9 billones de ingresos generales en 2016 (Figura 3). Los ingresos generales de ingresos, ventas y otros impuestos totalizaron \$ 923 mil millones, casi la mitad de todos los ingresos generales. Es importante notar que con el paso del tiempo, las transferencias han aumentado a punto que alrededor de un tercio de los ingresos en el año 2016 provino de transferencias intergubernamentales (Tax Policy Center).

Como indica la figura 3, las transferencias intergubernamentales a los gobiernos estatales, principalmente del gobierno federal, totalizaron \$ 637 mil millones en 2016. Las mayores fueron las subvenciones federales para programas de bienestar público, predominantemente Medicaid, el programa federal de ayuda para niños, personas con necesidades especiales y pobres, que es administrado por los gobiernos estatales.

Los ingresos por concepto de ventas estatales e impuestos sobre los ingresos brutos, incluidos los impuestos generales sobre las ventas y los impuestos selectivos sobre productos como el alcohol, los cigarrillos y los combustibles, fueron de \$ 441 mil millones en 2016, el 23% de los ingresos generales del Estado. Los impuestos a las ganancias individuales proporcionaron \$ 344 mil millones (18% de los ingresos generales del Estado) y los impuestos a las ganancias corporativas representaron \$ 46 mil millones (2% de los ingresos generales del Estado). El ingreso de todos los demás impuestos (incluidos los aranceles de licencia, los impuestos de sucesión y los impuestos de despido)

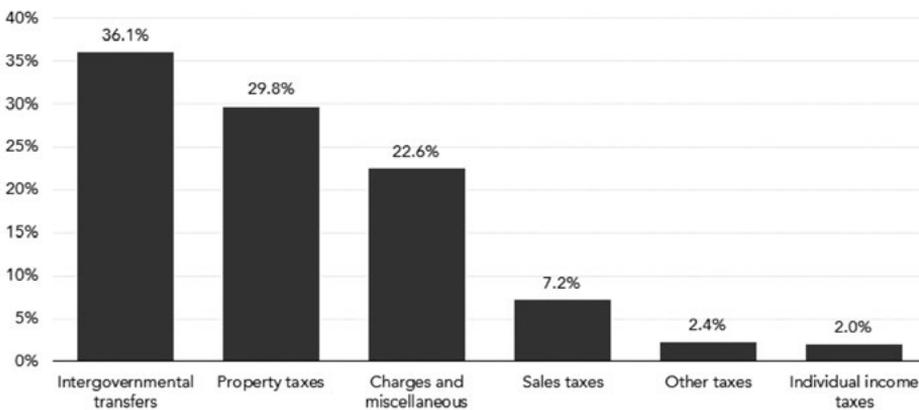
fue de \$ 92 mil millones, el 5% de los ingresos generales del Estado. Los cargos y tarifas, en particular la matrícula pagada a las universidades estatales, los pagos a hospitales públicos y los peajes en autopistas o puentes, y otros ingresos diversos proporcionaron \$ 349 mil millones, o el 18% de los ingresos generales del Estado en 2016.

Los ingresos generales no incluyen los ingresos recaudados por los estados de entidades “de tipo empresarial”, como las licorerías estatales, los servicios públicos y los fondos de pensiones.

Finalmente, los ingresos de los gobiernos locales provienen de impuestos a la propiedad, las ventas y otros impuestos; cargos y tarifas; y transferencias de gobiernos federales y estatales. Los impuestos representaron aproximadamente el 40 por ciento de los ingresos generales locales en 2016.

Los gobiernos locales recaudaron más de \$ 1.6 billones de ingresos generales en 2016. Los ingresos por concepto de impuestos a la propiedad, ventas y otros impuestos totalizaron \$ 677 mil millones, o el 41% de los ingresos generales (Figura 4). Las transferencias intergubernamentales representaron el 36% de los ingresos generales locales en 2016 (Tax Policy Center).

*Figura 4. Fuentes de ingreso gobiernos locales*



**Source:** Urban-Brookings Tax Policy Center. “State and Local Finance Initiative Data Query System”; US Census Bureau, *Annual Survey of State and Local Government Finances and Census of Governments*, vol. 4, *Government Finances*.

Los gobiernos locales recibieron el 32% de sus ingresos generales de las transferencias del gobierno estatal (incluidos los fondos federales indirectos) y el 4% directamente del gobierno federal. Los gobiernos locales incluyen los gobiernos de los condados, los municipios, los asentamientos, los distritos especiales y los distritos escolares. Los programas de transferencias para educación representan más de dos tercios de las transferencias del gobierno estatal a las localidades. Mientras tanto, las transferencias del programa de vivienda son casi el 40% de las transferencias federales a los gobiernos locales.

Los gobiernos locales recaudaron \$ 487 mil millones de impuestos a la propiedad en 2016, o el 30% de los ingresos generales del gobierno local. Esta fue la mayor fuente de ingresos fiscales de las localidades. Los impuestos a las ventas proporcionaron a los gobiernos locales \$ 118 mil millones (7% de los ingresos generales) y los impuestos a los ingresos individuales representaron \$ 33 mil millones (2%). Todos los demás impuestos, incluidos los impuestos a las ganancias corporativas, los impuestos de hotel y los impuestos de licencia comercial, proporcionaron \$ 31 mil millones en ingresos (2%). Los cargos y tarifas varias, como las tarifas de agua, alcantarillado y parquímetros que cobran los gobiernos municipales o de condado, proporcionaron \$ 369 mil millones (el 23% de los ingresos generales locales).

En el caso de los gobiernos locales, es importante recordar que las estructuras de ingresos locales están en gran parte determinadas por la constitución estatal. Si bien los gobiernos estatales generalmente tienen como objetivo proporcionar autonomía y apoyo suficientes a los gobiernos locales, existen cincuenta sistemas de ingresos estatales y locales que incluso varían dentro de los estados. En este caso, la autonomía se refiere a la cantidad de autoridad que un municipio tiene sobre su capacidad para iniciar o modificar los tipos y cantidades de ingresos que recibe.

La estructura de los ingresos locales está influenciada por el tamaño, la geografía, el tipo de área metropolitana, el uso del suelo y la cobertura de los servicios gubernamentales de un municipio. Otros determinantes locales incluyen numerosas influencias legales, políticas y económicas, incluidos el precedente histórico, las tendencias económicas nacionales,

los mandatos federales, las leyes estatales, las relaciones intergubernamentales, antecedentes regionales, las preferencias de los ciudadanos y las preferencias de la administración de la ciudad. El establecimiento de ingresos fiscales por parte de los municipios está restringido por los gobiernos estatales. Los estados no son uniformes en su enfoque para permitir que los municipios utilicen las tres fuentes principales de ingresos tributarios: propiedad, ventas e impuestos a la renta, generalmente permitiendo alguna combinación.

### **Evolución de las relaciones intergubernamentales en el sistema federal norteamericano**

Las federaciones son, por naturaleza, conflictivas (Chapman en Burgess et al, 1993), pero el federalismo puede ser visto como la forma más viable de establecer instituciones flexibles capaces de facilitar las relaciones entre estados, entre autoridades locales tanto horizontalmente como verticalmente, y promover la cooperación intercomunitaria (Gagnon, 1993).

Según Gagnon (1993), la capacidad del federalismo de aportar a la resolución de conflictos, la protección de minorías y la ingeniería social, a promover la representación y a la innovación son elementos críticos que el federalismo aporta a la construcción de sociedades más democráticas.

El federalismo norteamericano no escapa a esta conflictividad. A veces pareciera que el mismo es endémico y dado que el mandato constitucional no establece claramente las divisiones entre el poder federal y el estatal, la situación pareciera agravarse. En una situación así, cada nuevo programa propuesto llama al debate sobre cuál nivel de gobierno estará a cargo de la implementación (Laslovich en Burgess, 1993). El debate parece no tener fin. Como bien lo señalara Woodrow Wilson en 1911:

*“La cuestión de la relación de los estados con el gobierno federal es la cuestión cardinal de nuestro sistema constitucional. A cada paso de nuestro desarrollo nacional, hemos sido puestos cara a cara con ella y ninguna definición de estadistas o jueces la ha silenciado o decidido. De hecho, no puede ser resuelta por una generación porque es una cuestión de crecimiento, y cada etapa sucesiva de nuestro*

El sistema federal de los Estados Unidos: desafíos a la coordinación...

*desarrollo político y económico le da un aspecto nuevo, la convierte en una nueva pregunta”.*

De allí se deduce que el sistema federal norteamericano, y las RIG de ahí se establecen, es dinámico y constantemente cambiante a las circunstancias económicas, sociales y políticas a las que debe hacer frente.

La percepción del federalismo estadounidense y sus relaciones intergubernamentales han evolucionado a través de las diferentes etapas de su historia. Tradicionalmente el sistema americano ha sido entendido en términos de dualidad (Laslovich en Burgess, 1993) donde, en teoría, cada nivel de gobierno tiene establecidos sus atribuciones, niveles de competencia, y áreas de influencia. En la práctica, el federalismo norteamericano se ha apartado grandemente de esta visión a punto que autores como Aaron Wildavsky sostienen que el sistema ha evolucionado de tal manera que se ha convertido en una estructura federal sin federalismo (Laslovich, 1993). Theodore Lowi, en su libro de 1969 “El fin del liberalismo”, criticó la expansión masiva del gobierno y pidió una “democracia jurídica” en la que la expansión del gobierno federal sobre todo tipo de programas (no sólo a nivel nacional, sino también a nivel estatal o local) pudiera ser limitado por los tribunales y el legislativo. También se argumenta que, debido al estado y al costo del sistema federal, dos visiones compiten constantemente: una perspectiva funcional, por la cual el federalismo estadounidense evoluciona y se adapta constantemente para mejorar. Una perspectiva legislativa, donde las decisiones de los líderes políticos y la interferencia constante ponen en peligro el sistema y debilitan el federalismo (Peterson, 1995).

Sucesos históricos de gran trascendencia a inicios del siglo XX aceleraron la transformación del federalismo norteamericano incluidas la Gran Depresión de los años 1930, la Primera Guerra Mundial y la Segunda Guerra Mundial, representaron un momento decisivo en la percepción que los ciudadanos tenía de cuál debería ser el rol del gobierno y, por lo tanto, del federalismo. En los años 1960, las iniciativas antipobreza o la *Gran Sociedad* del Presidente Johnson consolidaron la centralización del gobierno federal. El federalismo “cooperativo” reemplazó la visión dual del mismo.

Varios factores contribuyeron a esa creciente centralización, desde las necesidades económicas y militares de ese período que expandieron sobremedida las actividades del gobierno, y sólo el gobierno federal era percibido como poseedor de los recursos humanos y financieros suficientes para afrontar esas responsabilidades. El movimiento por los derechos civiles, la Guerra contra la Pobreza, la renovación urbana, entre otras demandas sociales durante los gobiernos de los presidentes Johnson y Nixon, acentuaron la visión de que sólo organizaciones de gobierno de gran escala, jerárquicamente estructuradas y responsables ante un solo centro de poder, eran indispensables para resolver los «problemas nacionales» (Laslovich, 1993).

Otro factor de importancia ha sido la idea constantemente promovida por autoridades federales que, al ser este nivel el que posee una visión más amplia del “interés nacional”, los programas federales deben reemplazar aquellos de los estados o gobiernos locales.

La gran expansión de las transferencias fiscales del gobierno federal a los gobiernos subnacionales, sea a través de subsidios (condicionados o no) a partir de los años 1960 y 1970 en adelante, ha dado al gobierno federal mayor poder de interferencia en el accionar de los gobiernos estatales y locales. La gran ayuda federal a estados y gobiernos locales en la forma de mandatos y gastos condicionados (*preemptive status*) ha reducido la discrecionalidad de las autoridades locales.

La expansión y evolución del federalismo norteamericano de inicios de siglo XX, como se ha indicado, ha continuado durante el transcurso del mismo y sigue evolucionando en lo que va del siglo XXI. Deil Wright (1988) resume la misma en un cuadro que ayuda a entender las diferencias en el federalismo de EE.UU. (Tabla 1) usando las metáforas que la literatura americana ha usado en para visualizar las diferencias. A la fase contractiva, Paul Posner (2008) agrega correctamente la fase coercitiva (1990s al presente) donde el gobierno federal y el Congreso nacional buscan imponer mandatos y prevenir el accionar de gobiernos subnacionales.

*Cuadro 1: Etapas del federalismo EE.UU.*

Fase	Metáfora	Período Histórico
Conflictivo	Pastel con pisos ( <i>Layer cake</i> )	1800s – 1930s
Cooperativo	Pastel mezclado ( <i>Marble cake</i> )	1930s – 1950s
Concentrado	Grifos de agua ( <i>Water taps</i> )	1940s – 1960s
Creativo	Florecimiento ( <i>Flowering</i> )	1950s – 1960s
Competitivo	Vallado ( <i>Picket fence</i> )	1960s – 1970s
Calculador	Fachada ( <i>Facade</i> )	1970s – 1980s
Contractivo	De facto	1980s – 1990s

Es interesante notar que, como indica la Tabla 1, cada fase o período no tiene un punto de inicio y final definido. En realidad, los períodos se superponen hasta hoy. Elementos del período cooperativo continúan a pesar de iniciativas más coercitivas en políticas públicas por parte del gobierno federal. Por lo tanto, una dificultad importante al analizar la evolución del federalismo norteamericano es la coexistencia de acciones y políticas pertenecientes a distintas fases. Políticas públicas en áreas de salud, comercio, educación, promoción de exportaciones y construcción de autopistas siguen siendo ejemplos claros de la fase cooperativa de los años 1930 y 1950, mientras que la protección de los derechos civiles, el medio ambiente continúan siendo ejemplos (hasta ahora) de relaciones intergubernamentales coercitivas; en educación, seguridad nacional e inmigración vemos cada vez modelos de cooptación e interacción conflictiva.

Dicha conflictividad surge muchas veces de condicionamientos especiales y/o requisitos especiales a la transferencia de fondos federales que son necesarios para la implementación de políticas públicas a nivel local o estatal. Otra cara del conflicto se relaciona con la devolución de programas a nivel estatal o local sin el necesario acompañamiento de fondos, lo que se conoce como “mandatos sin financiamiento” (*unfunded mandates*), que llevó en 1995 a la promulgación de legislación especial para evitar que tanto el Congreso nacional como el Ejecutivo

transfirieran o crearan nuevos programas y políticas sin que los fondos estuvieran disponibles para su implementación. Sin embargo, y pese a la existencia de esta ley, su aplicación no ha sido la esperada. Cabe aclarar, que en muchos casos los gobiernos estatales no están exentos de la misma actitud hacia sus gobiernos locales.

Otra área de conflicto son las regulaciones preventivas que son emitidas por ley (*preemptive laws*) o bien que condicionan la capacidad de implementación y actuación –tanto de gobiernos estatales como locales– impuestos por el Congreso o el gobierno federal. De ese modo, en áreas que son de atribución de los gobiernos subnacionales (educación por ejemplo) se ven limitados en su autonomía de acción por los condicionamientos del gobierno federal. En esta área también, los gobiernos estatales se enfrentan cada vez más con sus gobiernos locales, en particular en temas de protección del medio ambiente, lucha contra el cambio climático, educación, control de armas de fuego, e inmigración entre muchos otros.

### **Asimetrías, tendencias centralizadoras y la salvaguarda de las relaciones intergubernamentales en EE.UU**

Como bien indica Burgess (2006) todo sistema federal trae en sí las condiciones que llevan a la asimetría en las relaciones intergubernamentales. Estas van desde diferencias en la cultura y tradición política, las divisiones sociales, las diferencias territoriales, diversos factores socioeconómicos, las tendencias demográficas, entre otros.

En el caso de EE.UU. estas asimetrías se dan no sólo entre estados, sino también al interior de los estados mismos y las mismas condicionan la relación entre gobiernos de todos los niveles dando por resultado diferencias entre ciudadanos y electores, diferencias en poder fiscal y autonomía, en representatividad y acceso a autoridades, entre partidos políticos y su posibilidad de influir en el sistema de partidos, en protección ante la ley y el proceso legal. En un país tan grande y variado como EE.UU. las asimetrías son muchas y ejemplos numerosos que van desde estados con bajísimos niveles de cobertura sanitaria (Mississippi), a comunidades locales con crisis en la provisión de ser-

vicios de agua potable (Flint, Michigan) que pueden explicarse por varias combinaciones de las asimetrías mencionadas.

A estas asimetrías propias de toda federación, se suman las tendencias centralizadoras (del gobierno federal para gobiernos estatales y locales, así como de gobiernos estatales para gobiernos locales) prevalentes en las últimas décadas. Estas tendencias centralizadoras se ven reflejadas en la expansión cada vez mayor de las regulaciones federales, mandatos sin financiamiento y condicionados en áreas que van desde la protección del medio ambiente, transporte e infraestructura, salud, y protección social con serias consecuencias para el sistema federal. Esta expansión del gobierno federal no es particular a un solo partido político, ya que tanto administraciones republicanas como demócratas han promovido la expansión del gobierno federal (Posner, 2008).

Las áreas más impactadas incluyen:

- 1) Educación: área que por excelencia ejemplifica la autonomía de los gobiernos estatales y locales se vio impactada por la promulgación de la legislación conocida como “Sin Dejar Ningún Niño Atrás” (*No Child Left Behind*). La ley estableció una serie de demandas (desde exámenes de nivel, tipo de enseñanza, requisitos, etc.) que condicionan la transferencia de fondos federales para educación a los estados y gobiernos locales.
- 2) Bienestar social: la aprobación de la reforma de la asistencia social en 1996 marcó un cambio significativo en la política federal de asistencia social. Al convertir el programa de subsidios federales abiertos en una subvención en bloque a los estados, la ley otorgó una autoridad significativa a los estados para definir la elegibilidad y utilizar los fondos para una amplia gama de actividades relacionadas con el apoyo a personas de bajos ingresos. Sin embargo, por razones puramente ideológicas, la ley también estableció condicionamientos tales como cumplir con requisitos de trabajo para los posibles beneficiarios, el número de horas en que educación y capacitación podían contar como requisitos de trabajo fue reducido, y familias de bajos recursos debían cumplir un mínimo de 35 horas por semana de trabajo para recibir los beneficios. Nuevas demandas de reporte y rendición de cuentas fueron establecidas, todas sin financiamiento.

- 3) Administración de elecciones: el fiasco de las elecciones presidenciales en el año 2000 como consecuencia de deficiencias en el estado de Florida llevó a la aprobación de la ley para la protección del voto, conocida como *Help America Vote*, en el año 2002. Los requisitos establecidos, si bien con la buena intención de asegurar que todos los votos sean contados y fortalecer la transparencia del sistema, creó todo un nuevo sistema de estándares y requisitos de difícil y costosa implementación tanto para gobiernos estatales como locales.
- 4) Política Fiscal: las reformas fiscales establecidas especialmente en la presidencia de George W. Bush y más recientemente la administración de Donald J. Trump, constituyen y establecen cambios unilaterales en la relación fiscal entre el gobierno federal y los estados que amenazan la estabilidad fiscal de estos últimos.
- 5) Salud Pública: la ley nacional de salud aprobada durante la presidencia de Barack Obama en el 2010 (*Affordable Care Act*) constituyó un hito en las relaciones intergubernamentales y ha sufrido oposición de tendencia político-partidaria a nivel de los estados (quienes eran requeridos en expandir Medicaid), que han recurrido a las cortes y argumentan la imposición por parte del gobierno federal. Más allá del mérito del argumento, no cabe duda que la ley significa un cambio en la relación entre el gobierno federal y los estados para la provisión de los servicios de salud.
- 6) Seguridad Nacional: los ataques del 11 de septiembre de 2001 tuvieron como consecuencia, no sólo la expansión del gobierno federal en temas de seguridad y protección con la creación de un superministerio de seguridad (*Office of Homeland Security*), sino también el establecimiento de nuevos subsidios y mandatos que sirvieron para centralizar la preparación de emergencias, protección de infraestructura, y otros servicios estatales y locales de seguridad en el gobierno federal.
- 7) Inmigración: más estados y gobiernos locales están involucrados en temas de inmigración que nunca antes, a medida que una gran cantidad de inmigrantes reforman la política y la sociedad estadounidense. El hecho de que el Congreso no haya aprobado una reforma migratoria integral es la justificación que los gobiernos estatales y locales utilizan a menudo para explicar su propia actividad legislativa en esta área

(Rodríguez, 2008). Después de los ataques del 11 de septiembre, el gobierno federal impulsó la participación de los gobiernos locales en la aplicación de las leyes de inmigración.

El Departamento de Justicia de los EE. UU. Emitió en 2002 una opinión legal que afirmaba que las ciudades y los estados tenían “una autoridad inherente” para hacer cumplir las leyes de inmigración; y el entonces Fiscal General (John Ashcroft) invitó a los oficiales de la policía local a convertirse en socios en la aplicación de tales leyes. Algunas ciudades, a través de la firma de un memorando de entendimiento con el gobierno federal, se inscribieron en la nueva asignación, muchas otras se negaron y aprobaron ordenanzas específicas que limitan su autoridad para hacerlo (las llamadas leyes de no cooperación) (Phan, 2006). Las razones por las cuales algunas ciudades se negaron a cooperar incluyen:

- a) Preocupación por los inmigrantes que evitan servicios esenciales como enviar a sus hijos a la escuela, hospitales, protección policial, entre otros por temor a ser deportados;
- b) Preocupaciones de seguridad pública ya que los inmigrantes probablemente no cooperarán con las investigaciones policiales;
- c) Preocupaciones por evitar discriminaciones raciales;
- d) Respeto a las libertades civiles;
- e) Preocupación de los departamentos de policía abrumados con nuevas responsabilidades;
- f) Preocupaciones presupuestarias.

Algunos gobiernos estatales se han comprometido a emitir tarjetas de identidad, ofrecer licencias de conducir, matrícula estatal, declarar ciudades como santuarios y establecer centros donde los jornaleros pueden encontrar ayuda o reunirse mientras esperan para encontrar trabajo. Otros, por el contrario, buscan promover leyes preventivas que no permitan a sus gobiernos locales tomar medidas a favor de los migrantes. Desde la elección a la presidencia de la administración Trump, ésta es una de las áreas de mayor tensión y conflicto en las relaciones intergubernamentales de EE. UU.

Estos son algunos ejemplos de áreas de políticas públicas que ponen a prueba la fortaleza y la capacidad de adaptación de las relaciones intergubernamentales del federalismo norteamericano. Cabe también aclarar que las divisiones políticas y el partidismo extremo de las últimas décadas ha tendido a agravar esta relación. Incluso dentro de los estados mismos estas divisiones y medidas preventivas han sido aprobadas en las legislaturas estatales en detrimento de las autonomías locales. En temas políticamente controversiales tales como cambio climático, salario mínimo, inmigración, entre otros, donde la inacción (o acción) del gobierno federal y/o estatal han llevado a los gobiernos locales a implementar sus propias políticas, las legislaturas estatales han aprobado legislación que busca prevenir el accionar de los gobiernos locales.

Evidentemente, y como puede apreciarse en un país tan diverso como EE.UU., los gobiernos estatales no comparten todos las mismas visiones políticas y su alineación y apoyo a las políticas y programas federales, varían a través del tiempo y de acuerdo a las inclinaciones políticas de sus dirigentes y ciudadanos. Muchas políticas federales crean nuevas alianzas y reacomodación de intereses en los estados y en consecuencia en la forma en que los gobernadores (y alcaldes) buscan influenciar o modificar las políticas federales.

Algunas de las áreas previamente indicadas muestran esta diversidad de intereses y en la manera que gobernadores y alcaldes demuestran su apoyo a las iniciativas federales. Por ejemplo, la ley de salud del Presidente Obama y la oposición a la misma de la mayoría de los gobernadores republicanos es un ejemplo de estados “categóricos” (la percepción es de una categoría de estados). Las propuestas federales para autorizar la exploración marítima petrolera en la costa este del país fueron y son opuestas por un grupo particular de estados (Florida, Georgia, las Carolinas), independientemente de su inclinación política (es más, con gobernadores republicanos) que reflejan sus intereses “particularistas”. Iniciativas relacionadas con infraestructura son en su mayoría de interés “universal” de los estados y gobiernos locales sin importar el partido político de las autoridades estatales o locales (Nugent, 2009).

Los gobiernos subnacionales cuentan con distintas maneras de influenciar la formación e implementación de políticas públicas a nivel nacional que van desde la negativa a cumplir con las normas y directivas del gobierno federal, una manera informal de veto; a coordinar y concertar sus políticas públicas de manera conjunta para influir la implementación de políticas federales; incluir a sus funcionarios en el proceso de toma de decisiones con las autoridades del gobierno federal; o bien hacer uso del poder de exhortación para modificar propuestas federales (Nugent, 2009). Ejemplos de estas formas de influencia abundan en el día a día del funcionamiento del sistema federal norteamericano.

El federalismo norteamericano tiene sin embargo, una particularidad que lo diferencia de otros sistemas federales y es la presencia de organizaciones que representan los intereses de los gobiernos subnacionales ante el gobierno federal, la ciudadanía y los medios. Y si bien asociaciones tales como la Conferencia Nacional de Alcaldes o la Asociación de Gobernadores no son ajenas a otros países, las de EE.UU. juegan un rol fundamental en el diseño e implementación de políticas públicas a través de su capacidad de cabildeo (*lobbying*), actividad que en algunos países es, incluso, ilegal; su capacidad de aprovechar las fragmentaciones propias del sistema, y la provisión de servicios de asesoría y capacitación a sus miembros. (Bolleyer, 2009).

Estas organizaciones asociativas cumplen un rol crucial en la salvaguardia del federalismo. Las principales incluyen, a nivel de los estados:

La Asociación Nacional de Gobernadores, NGA. Su misión fundamental es defender y promover los intereses de los estados en Washington, DC, buscando limitar el número de mandatos sin fondos y/o influenciar la manera en que programas federales serán implementados a nivel estatal. Con casi 25 millones de presupuesto anual (2017), es una de las organizaciones más poderosas en Washington, DC<sup>64</sup>.

Fundada en 1908, la Asociación Nacional de Gobernadores es la voz de los gobernadores de la nación y una de las organiza-

64 <https://www.nga.org/wp-content/uploads/2018/10/National-Governors-Association-FY17-Financial-Statement.pdf>

ciones de política pública más respetadas del país. Los miembros de la asociación son los gobernadores de los 50 estados, más los territorios y mancomunidades. La NGA en sí es no partidista. En ella los gobernadores comparten mejores prácticas, hablan con una voz informada sobre la política nacional y desarrollan soluciones innovadoras que buscan mejorar la vida de los ciudadanos a través del gobierno estatal y apoyan los principios del federalismo.

La organización define su visión simplemente como “*La NGA desarrolla soluciones innovadoras para los desafíos de políticas públicas más apremiantes de la actualidad*”. Ofrece servicios de consultoría, asesoría y capacitación a sus miembros, pero sin duda su principal rol es el cabildeo:

*La misión de las Relaciones Gubernamentales de la NGA es garantizar que las opiniones de los gobernadores estén representadas en la configuración de la política federal. Las posiciones políticas colectivas, que reflejan los principios de los gobernadores sobre temas prioritarios, guían los esfuerzos de la asociación*<sup>65</sup>.

Los gobernadores tienen también numerosas asociaciones regionales de gobernadores que buscan promover intereses particulares como las asociaciones de gobernadores del oeste del país, la de los gobernadores del sur, la conferencia de gobernadores de Nueva Inglaterra, de los Grandes Lagos, etc. Otras asociaciones son específicas a un tema en particular (categóricas) como energía o uso de tierras federales.

La Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, NCSL (1975). Creada para apoyar, defender y fortalecer las legislaturas estatales. Organización no partidaria, representa a unos 30,000 empleados de las legislaturas estatales y aboga por los intereses de las legislaturas estatales ante el Congreso Nacional y las autoridades federales. Se autodescribe como:

*“Desde 1975, NCSL ha sido el campeón de las legislaturas estatales. Hemos ayudado a los estados a mantenerse fuertes e independientes al proporcionarles las herramientas, la*

65 <https://www.nga.org/>

El sistema federal de los Estados Unidos: desafíos a la coordinación...

*información y los recursos para diseñar las mejores soluciones a los problemas difíciles. Hemos trabajado para mejorar las habilidades de los legisladores y el personal legislativo en todos los estados<sup>66</sup>.*

La NCSL tiene varias comisiones de trabajo permanentes en áreas: presupuesto, comunicación, educación, salud, sistema judicial, creación de empleo, medio ambiente, de esta forma, preparan directivas y propuestas de políticas, de acuerdo a decisiones adoptadas por la asociación, que sirven para guiar a NCSL en su representación de los intereses estatales en el sistema de gobierno federal de los EE. UU., buscando defender la autonomía y soberanía de los mismos evitando mandatos federales sin fondos o medidas preventivas.

El Consejo de Gobiernos Estatales, CSG. Fundado en 1933, es la única organización del país que apoya a las tres ramas del gobierno estatal. CSG es un foro regional que fomenta el intercambio de ideas para ayudar a los funcionarios estatales a configurar las políticas públicas. Es una de las pocas asociaciones que no tiene una oficina en la capital del país.

A nivel de los gobiernos locales, las principales organizaciones que representan sus intereses son:

La Liga Nacional de Ciudades, NLC (1924). La Liga Nacional de Ciudades (NLC) apoya a los líderes locales a través de servicios de asesoría, consultoría y capacitación a construir mejores comunidades. Trabaja de cerca con las 49 asociaciones de ciudades defendiendo los intereses y recursos de las más de 19,000 ciudades, pueblos y asentamientos que representa.

La organización buscar impulsar de manera proactiva la política federal en nombre de las ciudades, en temas que los afectan directamente. Promover la innovación y proporcionar estrategias y recursos que permitan a las ciudades solucionar los desafíos que enfrentan. Cumple también un importante rol de cabildeo ante autoridades federales y estatales. Con un presupuesto de alrededor de \$16 millones de dólares, es una organización influyente en las relaciones intergubernamentales.

66 <http://www.ncsl.org/aboutus.aspx>

La Conferencia Nacional de Alcaldes, USCM (1932). La Conferencia de Alcaldes de EE.UU. es la organización oficial, no partidaria, que representa los intereses de todas las ciudades con más de 30,000 habitantes (1,408). Todos los alcaldes de estas ciudades son miembros de la organización.

Con más de diez comisiones temáticas de trabajo, sus principales objetivos incluyen promover el desarrollo de una política nacional centrada en la ciudad y el área metropolitana, fortalecer la relación entre ciudades y el gobierno federal, ver que las políticas federales den soluciones a los problemas urbanos, ofrecer capacitación y asistencia técnica a los alcaldes que les permita mejorar sus administraciones, y promover el intercambio de ideas y experiencias.

La Asociación Internacional de Administradores de Condados y Ciudades, ICMA. Creada en 1914 en un momento en el que sólo existían 32 condados con la figura de un administrador de condado. Para 1940 su número había aumentado a más de 400 y esta forma de gobierno ha ido en aumento desde entonces. Hoy en día ICMA representa a más de 3,000 condados y ciudades que tienen la figura de gobierno basada en un consejo y un administrador.

ICMA trabaja con organizaciones estatales y nacionales que representan a ciudades y condados, lleva su voz de administración profesional a los debates sobre políticas nacionales, asuntos regulatorios y discusiones de resolución de problemas con líderes del gobierno federal. ICMA participa en coaliciones con organizaciones gubernamentales estatales y locales para apoyar iniciativas de políticas y toma posiciones en temas de políticas públicas. También ofrece servicios de asesoría, asistencia técnica y capacitación para la profesionalización de sus miembros. Con un presupuesto estimado para el 2019 de más de \$32 millones de dólares<sup>67</sup>, ICMA es una organización con gran influencia y capacidad de acción.

La Asociación Nacional de Condados, NACo. La Asociación Nacional de Condados (NACo, por sus siglas en inglés) une a los 3.069 gobiernos de los condados de Estados Unidos.

67 <https://icma.org/sites/default/files/Envision%20ICMA%20FY19%20Budget.pdf>

El sistema federal de los Estados Unidos: desafíos a la coordinación...

Fundada en 1935, NACo representa a los funcionarios de los condados y aboga colectivamente en la política nacional. Apoya el intercambio de ideas y les ayuda a desarrollar nuevas capacidades de liderazgo.

NACo, en su trabajo de cabildeo, busca defender la toma de decisiones a nivel local, proteger a los condados de los mandatos no financiados y las medidas preventivas, y para fortalecer la relación federal-estatal-local. Como las otras organizaciones, cuenta con varias comisiones temáticas permanentes que promueven la visión de los condados en la formulación de políticas públicas.

Aparte de estas organizaciones formales, la mayor parte de los gobiernos estatales, así como las grandes ciudades, áreas metropolitanas, municipios y condados cuentan también con una representación oficial en Washington, DC, que buscan defender y avanzar sus intereses particulares ante el gobierno federal.

El poder judicial busca también defender los intereses de sus miembros a través de la Asociación Nacional de Fiscales Generales, (NAAG), fundada en 1907 para ayudar a los fiscales generales a cumplir con las responsabilidades de su oficina y para brindar servicios legales de alta calidad a los estados y jurisdicciones territoriales. Los miembros de la Asociación son los procuradores generales de los 50 estados y el Distrito de Columbia y los oficiales legales principales de Puerto Rico, las Islas Marianas del Norte, y los territorios de Samoa Americana, Guam y las Islas Vírgenes.

La Asociación es un foro para el intercambio de conocimientos y experiencias sobre temas de importancia para los fiscales generales de los estados, territorios y Distrito. Fomenta el compromiso, la cooperación y la comunicación local, estatal y federal en temas legales y de aplicación de la ley. Proporciona capacitación, investigación y análisis a los miembros y su personal en una amplia gama de temas relacionados con las áreas de práctica de las oficinas del fiscal general.

Esta multitud de organizaciones y oficinas particulares refleja la diversidad y fragmentación, elementos centrales de las

relaciones intergubernamentales, que caracteriza al federalismo de EE.UU. (Bolleyer, 2009). La eficacia y efectividad de su accionar dependerá de la medida en que pueden coordinar y colaborar en su acción de cabildeo ante el gobierno federal/ estatal. Como Bolleyer (2009) correctamente analiza, las relaciones intergubernamentales estarán definidas por el tipo de institucionalidad que estas distintas organizaciones logran establecer en su relación con los distintos niveles de gobierno.

### **Algunas conclusiones**

Hemos visto que la evolución del sistema federal y las formas de cooperación entre los distintos niveles de gobierno no es lineal. Es transversal y resabios de una forma de relacionarse persisten en distintas etapas históricas, se modifican, se renuevan y cambian. Esa tensión entre las virtudes de un federalismo centralizador y el poder de los gobiernos subnacionales, es esencial al fortalecimiento del federalismo a largo plazo.

Dada la creciente tendencia centralizadora del gobierno federal, sea a través de subvenciones altamente condicionadas o de medidas preventivas o de mandatos sin financiación, es claro que la participación de los gobiernos subnacionales, a través de sus organizaciones representativas o estrategias comunes en la formulación de políticas públicas, continuará siendo fundamental para la defensa de sus intereses. La salvaguarda del sistema federal descentralizado es también dinámico y fragmentado dado que, como se nota en este ensayo, muchas veces los intereses de los gobiernos locales chocan con los intereses de los gobiernos estatales.

Esta fragmentación y complejidad, sin embargo, no debe necesariamente considerarse debilidades del sistema. Los múltiples niveles de gobierno de EE.UU. y la forma en que se relacionan entre sí en temas de políticas públicas tan amplias como educación, salud, reducción de la pobreza, transporte, seguridad, inmigración, etc. dan mayor legitimidad a las decisiones que se toman (Posner, 2008).

La implementación de políticas públicas entre varios niveles de gobierno también permite mayor innovación a nivel local, mayor especialización y adaptabilidad. Las tensiones y conflictos

El sistema federal de los Estados Unidos: desafíos a la coordinación...

son inevitables y dudas sobre la eficacia y eficiencia en la implementación persisten.

Como lo indica este análisis, el sistema federal norteamericano y las relaciones intergubernamentales que se dan en el mismo, es muestra de complejidad y fragmentación, resultado directo del marco constitucional en el que se desarrolla. Es un sistema pensado y creado para promover la fragmentación con el objetivo de asegurar que ningún nivel de gobierno pueda imponer su visión sobre los demás.

Los fundadores de la nación norteamericana temiendo que un gobierno central demasiado poderoso, actuando en nombre de la mayoría e influenciado por aquellos de mayores recursos y conexiones, pudiera avasallar los derechos de las minorías creó un sistema de gobierno federal con un gobierno nacional y con gobiernos estatales soberanos, –sumado a la división de poderes para crear un sistema de control y equilibrio– diseñado para proteger a las minorías y promover la rendición de cuentas.

Las crecientes demandas por prestar servicios que tienen todos los niveles de gobierno y la necesidad de dar respuesta a las mismas, sumados a los desafíos que la tecnología, la globalización, las migraciones, el cambio climático, la educación y la salud, entre tantos otros, continúan desafiando la capacidad de adaptación y flexibilidad del sistema de relaciones intergubernamentales de EE.UU.

El sistema muestra, sin duda, el estrés ocasionado por intentar dar respuesta a esta multiplicidad de demandas en un ambiente de recursos escasos, divisiones políticas e intenso partidismo. Las relaciones intergubernamentales se caracterizan más y más por una evolución del modelo cooperativo y colaborativo a uno de coerción y oportunismo. La nacionalización (e incluso la internacionalización) de muchos de estos desafíos han llevado a una expansión del gobierno federal en un marco de relaciones intergubernamentales que no está preparado para aceptarlo y que continúa en evolución. La capacidad de acción y reacción de los gobiernos subnacionales ante esta situación será fundamental para la defensa de sus roles en el sistema de relaciones intergubernamentales y para evitar una mayor centralización.

A través de la historia, la mayor fortaleza del sistema federal norteamericano y sus relaciones intergubernamentales ha sido su capacidad de adaptación y su flexibilidad (Posner, 2008). Su increíble capacidad de innovación y la habilidad de sus gobiernos subnacionales de defender sus intereses siguen siendo la fortaleza del sistema.

En un momento histórico donde los problemas no pueden ser definidos fácilmente y los límites de qué es local, estatal o federal son cada vez más permeables e interdependientes; donde los valores están en duda, donde la incertidumbre abunda, es de esperar que la flexibilidad, adaptabilidad y creatividad del sistema estarán a la altura de los desafíos.

### **Referencias consultadas**

- Bolleyer, Nicole (2009), *Intergovernmental cooperation, rational choices in federal systems and beyond*, Oxford University Press.
- Burgess, Michael; Gagnon, Alain-G. (1993), *Comparative federalism and federation*, University of Toronto Press.
- Burgess, Michael (2006), *Comparative federalism: Theory and practice*, Routledge.
- Ewing, Walter A., Martinez, Daniel E.; Rumbaut, Rubén G. (2015), "The criminalization of immigration in the United States", en *Special Report*, American Immigration Council, [www.AmericanImmigrationCouncil.org](http://www.AmericanImmigrationCouncil.org) [13-05-2019].
- Garand, James C.; Xu, Ping; Davis, Belinda (2017), "Immigration attitudes and support for the welfare state in the American mass public", en *American Journal of Political Science* 1 (61), 146 -162.
- Jorgensen, Jay T. (1997), "The practical power of state and local governments to enforce federal immigration laws", en *BYU L. Rev.* 899.
- Lowi, Theodore (1969), *The end of liberalism: The second republic of the United States*, W.W. Norton & Company.
- Nugent, John D. (2009), *Safeguarding federalism: How states protect their interests in national policymaking*, University of Oklahoma Press.
- Ostrom, Vincent (1991), *The meaning of American federalism: Constituting a self-governing society*, Institute for Contemporary Studies.

- Pham, Huyen (2005), *The constitutional right not to cooperate? Local sovereignty and the federal immigration power*, en 74 U. Cin. L. Rev. 1373.
- Peters, B. Guy; Pierre, Jon (2001), “Developments in intergovernmental relations: Towards multi-level governance”, en *Policy & Politics* 2 (29), 131-5.
- Peterson (1995), *The price of federalism*, Washington, D.C., The Brookings Institute.
- Posner, Paul L.; Conlan, Timothy J. (2008), *Intergovernmental management for the twenty-first century*, Brookings Institution Press.
- Rodríguez, Cristina M. (2008), “The significance of the local immigration regulation”, en *Michigan Law Review* 4 (106), 567 – 642.
- Walker, Kyle E.; Leitner, Helga (2011), “The variegated landscape of local immigration policies in the United States”, en *Urban Geography* 32 (2), 156–178.
- Wright, Deil S. (2003), “Federalism and intergovernmental relations: Traumas, tensions and trends”, en *Spectrum: The Journal of State Government*, summer, 10–13.



## **CAPÍTULO VIII**

### **EL DESEQUILIBRIO ENTRE LAS SALVAGUARDAS FEDERALES Y LA INERCIA DE JERARQUÍA EN MÉXICO**

*Joel Mendoza Ruiz*

#### **Introducción**

Una constante histórica del gobierno nacional mexicano ha sido implementar su proyecto ideológico de manera centrípeta, lo que ha contenido el desarrollo federal. Bajo esa lógica, las RIG tienden a incrementarse casi exclusivamente bajo el modelo de autoridad inclusiva. Al tomar conciencia del desequilibrio generado, durante los años setenta del siglo XX, el gobierno nacional inició la descentralización controlada. Primero, mediante la transferencia de recursos normalizados desde el centro y, más tarde, a través de la cesión de áreas administrativas completas. En función de lo anterior, el actual desempeño de la Unión mexicana es previsible en dos escenarios: la persistencia de la jerarquía y del modelo de autoridad inclusiva, o bien, el aprovechamiento de la descentralización para reivindicar el funcionamiento federal.

La *inercia de jerarquía* constituye una autolimitación gubernamental que, en el lenguaje del *federalismo subsidiario* (no así sentido subsidiario), obedece a la siguiente metáfora: *a mayor limitación del orden nacional de gobierno no necesariamente corresponde un mayor desempeño del orden estatal*. Es la propiedad mayoritaria de los gobiernos estatales mexicanos basada en el desaprovechamiento objetivo de los procesos de descentralización por la ineficiencia estratégico-administrativa, el descuido de las potencialidades locales y la reticencia al cambio. Se hizo evidente cuando la emancipación política de los gobiernos estatales del año 2000 no impactó uniformemente en su desempeño estratégico y administrativo.

De manera más detallada, el *federalismo subsidiario*, en su visión de estructurar una sociedad federal a manera de origen,

refuerzo y propósito del pacto entre órdenes de gobierno, cuenta con escalas de medición para sus cuatro elementos esenciales. Dos de ellos poseen sentidos complementarios, el *elemento de delimitación competencial* prescribe que ninguna competencia debe ser asignada al nivel más alto que el necesario; a su vez, el *elemento de derecho social* consigna la procuración por la autorresponsabilidad de las formaciones sociales simples. Al aplicarse las escalas de medición a una muestra de seis gobiernos estatales mexicanos los resultados fueron: A) la precariedad del *elemento de derecho social* con respecto al *elemento de delimitación competencial*, a cuya brecha resultante se le denominó *inercia de jerarquía*; y B) el 66% de la muestra fue clasificada como procentralista y sólo el 34% profederalista. No obstante, una medición más exacta y su divulgación son apremiantes puesto que la *inercia de jerarquía* favorece la perpetuación del centralismo mexicano. Uno de los propósitos de este texto es dar seguimiento a la *inercia de jerarquía* ahora en el funcionamiento cotidiano del sistema federal mexicano.

En tal sentido, el presente capítulo tiene como objetivo valorar con exactitud la proporción de las RIG mexicanas que pueden desempeñarse como arenas para salvaguardar el federalismo, así como de aquellas otras que favorecen la *inercia de jerarquía*, para ponderar la capacidad real de contener los avances recentralizadores en el sistema federal respectivo. La hipótesis a comprobar fue: las RIG mexicanas en funciones de salvaguarda federal no fueron desarrolladas durante la amplia etapa de los gobiernos nacionales autoritarios, por lo que la visión avanzada de Schnabel (2016), centrada en comités intergubernamentales con ciertos grados de institucionalización, no ha sido factible. La posibilidad corresponde entonces a la era de la alternancia política (del año 2000 a la actualidad) y a la visión primaria de Nugent (2009), organización de los intereses estatales (universales, categorizados y particulares) y reacciones a las políticas nacionales (persuasión, coordinación, gobernanza y negativa), aunque la proporción de salvaguardas federales con respecto al universo de las RIG debe ser escasa debido a la persistencia de la *inercia de jerarquía*.

Por su parte, la metodología consistió en la clasificación del universo de las RIG en función de las visiones de Bolleyer-Thorlakson (2012), Schnabel (2016) y Nugent (2009) mediante

el análisis del fundamento jurídico e información pública en una primera etapa de tipificación general, y de la entrevista a actores clave y/o síntesis de autores destacados en una etapa de confirmación y descarte de las virtuales salvaguardas federativas, privilegiando la entrevista en la medida de la disposición y apertura encontrada en los protagonistas. El presente texto fue organizado en diez apartados además de la presente introducción. El primero, *Las relaciones intergubernamentales ahora como salvaguardas federales*, constituye el marco de referencia. El segundo apartado, *El vasto inventario de RIG del Gobierno Federal*, cumple con la tipificación general en una primera etapa. Los restantes siete apartados abordan la muestra de virtuales salvaguardas federativas a analizar en la etapa de confirmación y descarte. Al final del texto se presentan las conclusiones.

### **Las relaciones intergubernamentales ahora como salvaguardas federales**

El simplismo del contenido clásico de las RIG, se refiere a que Deil S. Wright, en su libro *Para entender las relaciones intergubernamentales*, determinó categorías por demás rígidas y de aparente estabilidad: cinco características, siete etapas históricas, tres modelos de autoridad y ocho tipologías políticas. La explicación de ese simplismo es que Wright tomó la Unión Americana como único caso de estudio, mientras que las RIG comparadas han creado un amplio espectro entre la dicotomía *no rígida* de federaciones dualistas y uniones integradas. A los modelos dualistas generalmente se les llama *federalismos administrativos*, mientras que a los esquemas integrados se les denominan *federalismos cooperativos*. Por su parte, la *no rigidez* hace referencia a la asimetría temática de cada sistema federal, cuyas múltiples combinaciones dan amplitud al espectro referido (Poirier *et al*, 2015: 445).

En los sistemas dualistas las competencias legislativas están distribuidas entre los órdenes de gobierno según el tema o materia. Cada orden de gobierno tiene sus propias instituciones y crean sus propios programas legislativos, el aparato administrativo federal es amplio y las RIG se desarrollan en torno al diseño de políticas públicas. Los ejemplos duales son Argentina, Australia, Brasil, Canadá, España y los Estados Unidos de América.

En contraste, en los sistemas integrados los componentes federales aplican simultáneamente la legislación nacional y la local, siendo esta última reglamentaria de la primera y a la vez garante de cierta autonomía en la implementación de políticas públicas. Consecuentemente, el aparato administrativo federal es reducido, las RIG están dirigidas a la implementación de políticas públicas, por lo cual, las estructuras administrativas estatales poseen mayor significado al desarrollar una función intergubernamental inherente. No obstante, las unidades constituyentes tienden a participar en la elaboración de la legislación nacional que habrán de aplicar, acción que se ha denominado *federalismo intragubernamental*. Existe también la noción distintiva de *lealtad federal*, que raramente se encuentra en los sistemas dualistas. Los ejemplos integrados son Austria, Alemania, Sudáfrica, Suiza y la Unión Europea (Poirier *et al*, 2015: 445-446).

En el mismo sentido, aunque con conceptos variados y una clasificación distinta del sistemas federales que abona a la construcción del espectro aludido, Nicole Bolleyer y Lori Thorlakson (2012) analizaron el balance interdependencia-autonomía en 11 federaciones. La valoración del sentido e intensidad de las RIG permitió la siguiente clasificación: 1) interdependencia lograda mayormente a través de métodos legislativos, como Australia, Canadá, Estados Unidos e India; 2) federaciones altamente interdependientes, como Alemania; 3) interdependencia lograda mayormente a través de métodos administrativos, como Argentina, Austria, España, Sudáfrica y Suiza; y 4) federaciones altamente autónomas, como Bélgica. La metodología aplicada en el estudio se basó en los siguientes índices:

*Cuadro 1. Índices de Nicole Bolleyer y Lori Thorlakson para analizar el balance interdependencia-autonomía*

Índices	Fórmulas
Desequilibrio fiscal vertical	Recaudación estatal/Recaudación total
Índice de jurisdicción compartida	Áreas de política en donde pueden legislar simultáneamente los congresos locales y el congreso de la unión/Total de áreas de política

## El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia...

Índices	Fórmulas
Índice de jurisdicción exclusiva estatal	Áreas de política en donde pueden legislar los congresos locales exclusivamente/Total de áreas de política
Índice de jurisdicción exclusiva federal	Áreas de política en donde puede legislar el congreso de la unión exclusivamente/Total de áreas de política
Índice de asignación funcional	Áreas de política administrativamente concurrentes/Total de áreas de política

Fuente: Elaborado a partir de Bolleyer y Thorlakson (2012: 10).

Las RIG pueden contribuir a la alteración gradual de las federaciones en un solo sentido. En sistemas dualistas con tendencia hacia la centralización, las RIG pueden involucrar efectivamente a los componentes federales en la implementación de políticas determinadas por el gobierno central, siendo esto posible en áreas compartidas competencialmente o, incluso, exclusivas de las entidades federativas (Poirier *et al*, 2015: 445). Esa es la tendencia actual: la transformación pragmática, casuística, informal y parcial de los modelos dualistas en sistemas integrados o híbridos. Muchos componentes federales tienden a la devolución administrativa para quedar como agentes de las autoridades nacionales, siendo la ayuda financiera federal o el cofinanciamiento el principal catalizador (Poirier *et al*, 2015: 492-493).

La fórmula contraria al proceso señalado en el párrafo anterior, esto es, que las RIG contribuyan a la transformación de sistemas unificados en uniones dualistas, aparentemente no existe. Las RIG comparadas sólo registran una lucha anticentralización, las salvaguardas federales, abordadas a continuación.

La visión de Nugent (2009) es considerar que las RIG son salvaguardas del federalismo si, durante los procesos de elaboración de políticas públicas, se orientan a la legítima defensa de los intereses estatales. En tal sentido, los referidos intereses estatales, sean universales, clasificados o particulares; han arrojado la siguiente tipología:

*Cuadro 2. Tipología de los intereses estatales en la Unión Americana*

ÁMBITOS				
CONTENIDOS		Universales	Por categorías	Particulares
	Jurídico	Intereses jurídicos universales	Intereses jurídicos por categorías	Intereses jurídicos particulares
	Fiscal	Intereses fiscales universales	Intereses fiscales por categorías	Intereses fiscales particulares
	Administrativo	Intereses administrativos universales	Intereses administrativos por categorías	Intereses administrativos particulares

Fuente: Nugent, 2009: 22.

Con la clasificación expuesta, Nugent avanzó hacia el estudio de casos y esquematizó los resultados en una amplia gama de modos de influencia posibles para los funcionarios estatales, en las distintas fases de las políticas públicas.

Por su parte, Johanna Schnabel (2015) analizó el nivel de compromiso federal en el funcionamiento de los comités intergubernamentales de ocho federaciones. Schnabel partió de diferenciar dos visiones: en el federalismo constitucional impera el reparto competencial, en cambio, en el federalismo procedimental la constitución es el marco para las negociaciones de las políticas públicas. Adicionalmente, los referidos comités fueron clasificados en: a) verticales, si vinculaban funcionarios federales y estatales; y b) horizontales, si reunían sólo funcionarios estatales. En los comités verticales fue enfatizado el comportamiento oportunista y unilateral del gobierno nacional, bajo la convicción de que cierto grado de oportunismo es benéfico a la federación, pues incentiva un nivel necesario de adaptación y acomodo en el sistema federativo. Sin embargo, si el oportunismo del gobierno nacional es muy fuerte, puede afectar gravemente el equilibrio federativo. Bajo esas condicionantes, el nivel de compromiso para prevenir el oportunismo fue desglosado en las dimensiones de análisis del cuadro siguiente:

*Cuadro 3. Resumen de los modos de influencia de los funcionarios estatales en las tres fases de la elaboración de políticas federales en los Estados Unidos de América*

Estrategias	Fase Prelegislativa		Fase Legislativa		Fase Postlegislativa	
	Participación en la agenda	Elaboración de políticas	Promulgación de la política	Implementación de la política	Evaluación de la política	
Negativa de los estados a cumplir la legislación federal	Las objeciones de los estados pueden poner o quitar asuntos de la agenda federal	La expectativa de negativa de los estados puede influenciar las decisiones de los creadores de políticas federales	El conocimiento de las objeciones de los estados puede retrasar o evitar la aprobación de la iniciativa de ley en el congreso	Lo estados pueden negarse a aplicar en su totalidad la ley federal	La negativa de los estados a presentar información al congreso sobre el funcionamiento de la iniciativa	
Gobernanza coordinada	Los éxitos o fracasos de los estados en un área de políticas puede quitar o poner artículos en la agenda federal	Las políticas estatales pueden servir como modelo para los esfuerzos federales o convencer al congreso de permitir discrecionalidad a los estados	Los funcionarios estatales pueden alertar a los miembros del congreso a votar en contra de leyes que dupliquen esfuerzos estatales existentes	Los estados pueden implementar la legislación federal de manera que causen poco conflicto con las políticas estatales existentes	Los estados pueden confirmar el fracaso de la política federal en relación con las políticas del propio estado	
Participación de funcionarios estatales en la elaboración de políticas federales	Los funcionarios estatales en coordinación con los funcionarios federales pueden agregar temas adicionales a la agenda federal	Los funcionarios estatales pueden participar directamente en auditorías de los comités	Funcionarios estatales pueden negociar con los miembros del congreso para la aprobación de iniciativas de ley	Los funcionarios estatales pueden participar en la creación de reglamentos de las agencias de implementación de la política federal	Los funcionarios estatales pueden acudir en la mejor posición para evaluar las políticas federales, su testimonio en los comités puede reflejar lo anterior	
Exhortación y persuasión	Las quejas frecuentes de los funcionarios estatales pueden alentar a los funcionarios federales sobre la necesidad de acción	Los funcionarios estatales pueden apelar directamente al congreso para que diseñe políticas en formas particulares	Los funcionarios pueden apelar indirectamente para que los miembros del congreso voten a favor o en contra de legislaciones específicas	Los estados pueden pedir ciertos modelos de implementación federal y desalentar otros	Los estados pueden apelar para que el gobierno federal analice los efectos negativos de la legislación federal	

Fuente: Nugent, 2009: 63.

*Cuadro 4. Dimensiones del análisis para valorar el nivel compromiso en órganos intergubernamentales según Johanna Schnabel*

Nivel de compromiso		
<i>Institucionalización</i>	<i>Obligatoriedad o compromiso con la coordinación</i>	<i>Abordaje de asuntos contenciosos</i>
<p>1. ¿Cómo son las votaciones para la toma de decisiones? Votación por mayoría calificada (compromiso alto). Votación por mayoría-unanimitad (compromiso medio). Consenso (compromiso bajo).</p> <p>2. ¿Cómo se ejerce la dirección? De manera rotativa (compromiso alto). Por elección (compromiso medio). Es permanente (compromiso bajo).</p> <p>3. ¿Cómo es la periodicidad de las reuniones? Varias juntas por año (compromiso alto). Juntas anuales (compromiso medio). Juntas <i>ad hoc</i> (compromiso bajo).</p> <p>4. ¿Cómo se ejerce la secretaría? Es permanente (compromiso alto). Es rotativo (compromiso bajo).</p> <p>5. ¿Cuántos son los subcomités internos? Varios (compromiso alto). Uno (compromiso medio). Ninguno (compromiso bajo).</p> <p>6. ¿Existen un comité ejecutivo? Si (compromiso alto). No (compromiso bajo).</p> <p>7. ¿Cuál es el carácter de los miembros del comité? No políticos (compromiso alto). Sólo políticos (compromiso bajo).</p> <p>8. ¿Cuál es el documento de establecimiento? Ley constitucional (compromiso alto). Ley ordinaria o acuerdo intergubernamental (compromiso medio). No existe (compromiso bajo).</p>	<p>11. Acuse el nivel de los mecanismos y resultados que en su caso existan:</p> <p>Nivel 1.- Coordinación negativa. Mecanismos.- Intercambio de información. Resultados:- Reportes, recomendaciones.</p> <p>Nivel 2.- Coordinación positiva. Mecanismos.- Provisión conjunta de servicios. Resultados:- Planes de acción conjunta, programas compartidos.</p> <p>Nivel 3- Integración política respecto a prioridades. Mecanismos.- Posicionamiento conjunto. Resultados:- Declaraciones conjuntas.</p> <p>Nivel 4.- Integración política respecto a implementación. Mecanismos.- Armonización de las leyes o leyes uniformes. Resultados:- Leyes uniformes, leyes modelo, toma de decisiones conjunta, negociación de leyes federales.</p>	<p>12. ¿Qué tipos de asuntos contenciosos llegan a la agenda? Redistributivos (compromiso alto). Distributivo o regulatorio y relacionado con la seguridad social (<i>welfare</i>, compromiso medio). Distributivo o regulatorio y no relacionado con la seguridad social (<i>welfare</i>, compromiso bajo).</p> <p>13. ¿Existen resoluciones pre-establecidas para aprobarse por firma y no por voto? No existen (compromiso alto). Existe (compromiso bajo).</p> <p>14. ¿Existe la delegación de negociaciones de asuntos contenciosos hacia agentes no políticos? No (compromiso alto). Si (compromiso bajo).</p>

## El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia...

Nivel de compromiso		
<i>Institucionalización</i>	<i>Obligatoriedad o compromiso con la coordinación</i>	<i>Abordaje de asuntos contenciosos</i>
9. ¿Existe un ordenamiento que defina las funciones? Si: estatuto, acuerdo intergubernamental, ley constitucional u ordinaria (compromiso alto). No existe (compromiso bajo). 10. ¿Cuál es el grado de integración sectorial? Rinde cuentas a un consejo superior o a un consejo de consejos (compromiso alto). Existen determinados tipos de Intercambios (compromiso medio). No interactúa (compromiso bajo).		

Fuente: Elaboración propia bajo los criterios de Schnabel: 2015.

El estudio de Schnabel generó tres postulados: 1) el compromiso es prácticamente igual en comités verticales y horizontales, aunque en los verticales la presencia federal inhibe el debate y, por consiguiente, afecta relativamente el compromiso; 2) los comités que existen son estratégicamente generales en lugar de privilegiar la especificidad política; y 3) la mejor alternativa es fortalecer los comités horizontales para equilibrar el dominio federal.

### **El vasto inventario de RIG del Gobierno Federal**

El análisis de las interacciones del gobierno federal con los demás órdenes de gobierno se basó en la consulta directa de información a las dependencias de la administración pública federal. Fueron consultadas 19 dependencias centralizadas y 151 descentralizadas. En conjunto, la administración pública federal reportó 241 acciones intergubernamentales, de las cuales, 85 (35.27%) fueron clasificadas como interacciones para el diseño de políticas públicas, 150 (62.24%) para la implementación y 6 (2.49%) para la evaluación. El detalle por dependencia u organismo puede consultarse en los anexos del presente texto. Es importante destacar dos características que dificultaron la captura de nuestro objeto de estudio: 1) muchos órganos intergubernamentales son mixtos, esto es, desarrollan

de manera combinada acciones de diseño, implementación y evaluación de políticas pública, por lo que fue necesario realizar una valoración de su función primordial para así poder establecer una clasificación preliminar; y 2) las autoridades administrativas federales, en su mayoría desconocedoras del concepto exacto de RIG, aportaron vasta información que mezclaba datos sobre órganos colegiados intersectoriales, intersecretariales, internacionales, de participación ciudadana y hasta programas financieros de trasferencias y subsidios. Los resultados generales se muestran en el cuadro 5:

*Cuadro 5. Resumen de relaciones intergubernamentales del Gobierno Nacional Mexicano*

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
RIG para el diseño de políticas públicas	Métodos legislativos: 80 (94.12%) Métodos administrativos: 5 (5.88%)	Interdependencia: 83 (97.65%) Autonomía: 2 (2.35%)	Horizontal: 2 (2.35%) Vertical: 83 (97.65%)	Alto: 84 (98.82%) Bajo: 1 (1.18%)
RIG para la implementación de políticas públicas	Métodos legislativos: 128 (85.33%) Métodos administrativos: 22 (14.67%)	Interdependencia: 149 (99.33%) Autonomía: 1 (0.67%)	Horizontal: 1 (0.67%) Vertical: 113 (75.33%) No aplica por no ser comité: 36 (24.00%)	Alto: 126 (84.00%) Bajo: 24 (16.00%)
RIG para la evaluación de políticas públicas	Métodos legislativos: 6 (100%) Métodos administrativos: 0 (0%)	Interdependencia: 6 (100%) Autonomía: 0 (0%)	Horizontal: 0 (0%) Vertical: 6 (100%)	Alto: 6 (100%) Bajo: 0 (0%)
Totales	Métodos legislativos: 214 (88.80%) Métodos administrativos: 27 (11.20%)	Interdependencia: 238 (98.76%) Autonomía: 3 (1.24%)	Horizontal: 3 (1.24%) Vertical: 202 (83.82%) No aplica por no ser comité: 36 (14.94%)	Alto: 216 (89.63%) Bajo: 25 (10.37%)

Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos.

La participación estatal en cuerpos colegiados federales obedecía a seis modelos distintos: por invitación, por representantes regionales, plenaria, focalizada, rotativa y por designación de la CONAGO. Por su parte, la participación municipal se daba según tres esquemas: por invitación, por representantes de asociaciones reconocidas de municipios y plenaria. En contraparte, la participación de dependencias u organismos federales se valía de la legislación estatal, la invitación, el convenio o el proyecto.

### **Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)**

La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) fue creada por la *Declaratoria de Cancún*, Quintana Roo, el 13 de julio de 2002. Tal declaratoria fue firmada por 20 gobernadores opositores: 16 del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y cuatro del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Su inicio fue la lucha opositora por lograr reglas claras en la distribución del gasto federalizado, como reacción a los recortes que había realizado el gobierno nacional, el primero emanado del Partido Acción Nacional (PAN). En entrevista con el Secretario Técnico de la CONAGO (26 de marzo de 2019), él comentó que actualmente los fines de la conferencia son dos: 1) *la pugna por quién ejerce el gasto*, y 2) *la participación en el diseño de políticas públicas mediante la creación de nuevas leyes*.

En cuanto a la integración universal de los ejecutivos estatales a la CONAGO, existió un periodo transitorio para la incorporación de los gobernadores *panistas* entre el 16 de julio de 2002 y el 5 de junio de 2003. En entrevista telefónica (19 de abril de 2018), el entonces senador Juan Carlos Romero Hicks, quien fue gobernador del Estado de Guanajuato del 2000 al 2006, comentó que los gobernadores *panistas* valoraron el impacto que generó en prensa la fundación de la CONAGO y definieron una estrategia de dos etapas. La primera consistió en hacer caso omiso a las invitaciones de la CONAGO. Para la segunda etapa, los gobernadores Juan Carlos Romero Hicks y Fernando González Clariond dialogaron con sus homólogos de oposición al final de la V reunión ordinaria de la CONAGO, celebrada en Manzanillo Colima el 8 de diciembre de 2002, a efecto de condicionar la integración del bloque *panistas* a lo que llamó el *espíritu de la CONAGO*: A) *que su propósito fuera el fortalecimiento*

*del pacto federal, B) que los acuerdos fueran por consenso, y C) que existiera respeto y colaboración con los demás poderes de la unión.* El resultado inmediato fue la celebración de una reunión de gobernadores, no considerada como reunión ordinaria ni extraordinaria de la CONAGO según el respectivo portal oficial, con fecha 21 de febrero de 2003 en León Guanajuato, a la que asistió el presidente de la república, Vicente Fox Quesada (CONAGO, 2019<sup>b</sup>). No obstante, de acuerdo a los señalamientos del Secretario Técnico de la CONAGO (26 de marzo de 2019), fue hasta la IX reunión ordinaria, realizada en la Ciudad de México el 5 de junio de 2003, cuando los gobernadores *panistas* se incorporaron formalmente a las reuniones oficiales de la conferencia.

De ese modo, los intereses de la CONAGO alcanzaron el carácter universal. A su vez, el desempeño de la CONAGO, fuertemente condicionado por su integración y por el juego político, puede alcanzar los modos máximos de influencia: incorporar asuntos a la agenda federal, influenciar a los creadores de ese nivel de políticas e, incluso, negarse a implementar políticas federales. Según el Secretario Técnico de la CONAGO (26 de marzo de 2019), la conferencia *no es monolítica y todo varía cuando cambian los personales y cambia la coyuntura.* Agregó que, como especial contraste, existe un año que no suele haber elecciones de gobernadores, mientras que entre septiembre de 2018 y enero de 2019 se registraron nueve relevos en las gubernaturas. Bajo tales condicionantes, los resultados que prueban el nivel de influencia de la CONAGO son tres. El primero, señala el Secretario Técnico de la CONAGO, fue cuando el presidente Felipe Calderón Hinojosa (PAN) *quiso tomar la agenda de la CONAGO* durante XXXIV reunión ordinaria celebrada el 29 de febrero de 2008 en Campeche, estado del mismo nombre, en relación a un asunto de salud pública. En tal caso, el gobernador de Campeche Jorge Carlos Hurtado Valdez (PRI), en calidad de presidente de la CONAGO, cambió la agenda de la reunión. El segundo resultado fue la gestión de una comisión específica de la CONAGO, a cargo del gobernador de Baja California Francisco Vega de Lamadrid (PAN), en el proceso de la ley de fomento económico, que al concretarse generó el acuerdo del 22 de mayo de 2018 en la LIV reunión ordinaria de Villahermosa Tabasco:

*VIGÉSIMO SEXTO.- Este Pleno de Gobernadores reconoce la labor realizada por la Comisión de Fomento a la Industria*

El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia...

*Vitivinicola de la Conago, por haber logrado conciliar los intereses del Gobierno de la República, del sector privado y del H. Congreso de la Unión para la aprobación de la Ley de Fomento a la Industria Vitivinícola por este último, misma que tiene como objetivo impulsar, fomentar, promover y difundir las actividades relacionadas a la industria vitivinícola mexicana, además de establecer las bases para el impulso y desarrollo de dicha actividad (CONAGO, 2019<sup>a</sup>).*

El tercer resultado, el más reciente, es el pronunciamiento del titular de la Comisión de Derechos Humanos de la CONAGO (24 de marzo de 2019), el gobernador de Coahuila Miguel Ángel Riquelme Solís (PRI), en el sentido de *convocar a todas las entidades federativas para fortalecer el trabajo de la Comisión Nacional de Búsqueda* (Milenio Digital, 2019). En palabras del Secretario Técnico de la CONAGO (26 de marzo de 2019), lo anterior implica crear las respectivas comisiones estatales de búsqueda de personas.

El mismo Secretario Técnico da cuenta de un nivel de institucionalización alto de la CONAGO, según los siguientes rubros: 1) la presidencia es rotativa, al existir un presidente por cada reunión plenaria; 2) las reuniones plenarios son semestrales, privadas por la mañana para tomar *acuerdos no escritos* y públicas por la tarde para socializar la declaratoria respectiva, mientras que las comisiones temáticas tienen un calendario propio de reuniones, este último calendario sustituyó la rutina inicial de programar reuniones plenarios mensuales; 3) la secretaría técnica ha sido permanente desde el 5 de julio de 2003; 4) existen 32 comisiones temáticas sin que corresponda una comisión a cada estado, hay gobernadores que participan en tres comisiones; 5) existe formalmente un comité ejecutivo denominado Consejo Permanente, integrado por el presidente anterior, el que está en turno y el siguiente, aunque este consejo regularmente no opera por estar destinado a decisiones contingentes; 6) el funcionamiento a base de reuniones plenarios y comisiones temáticas integra funcionarios políticos y técnicos, las comisiones se denominan ejecutivas si se integran gobernadores y técnicas si sólo actúan esa categoría de elementos; y 7) la operación de la conferencia se basa en lineamientos. Los aspectos de institucionalización media son tres: 8) las decisiones deben ser por unanimidad, 9) la creación

fue por acuerdo intergubernamental, y 10) existen cambios sectoriales determinados. Sobre la operación de la CONAGO, se enfatiza lo que el Secretario Técnico llama los cuatro pilares vigentes de la CONAGO: A) *todos los integrantes son pares*, B) *la adhesión es participando* (o participación voluntaria), C) *ninguna decisión es vinculante* (no se obliga a nadie), y D) *las decisiones son por unanimidad*.

En suma, el papel de la CONAGO como salvaguarda de intereses estatales universales ha sido contrastante en cuanto a efectividad y diversidad temática. Su inicial funcionamiento, netamente horizontal, fue desechado rápidamente por la falta de una cultura federal sólida. Ha sido evidente la intolerancia de la clase nacional gobernante, sea cual sea el partido de extracción política, a que el proyecto federal sea encabezado por poderes u órdenes de gobierno distintos al ejecutivo federal. De ese modo, la interacción político-partidista, de mayor entendimiento en México, acordó la *verticalización*, mientras que la dependencia financiera de los gobiernos estatales fue propicia para que el gobierno nacional ratificara su jerarquía. En tales circunstancias, el consenso temático diversificado se ha mantenido durante toda la vida de la CONAGO, en ocasiones resulta efectivo y en otras es simple discurso.

En la coyuntura del aparente cambio de régimen político nacional de 2018, el futuro de la CONAGO presenta como dilema revigorizar el debate para reivindicar mayor cantidad de intereses estatales, más allá de las transferencias financieras o, en el peor escenario, acentuar más aún el perpetuo modelo de autoridad inclusiva. Con sentido optimista, el compromiso de la CONAGO con la coordinación puede alcanzar mecanismos de armonización de leyes y resultados concretos en la negociación de ordenamientos federales. La agenda puede incluir asuntos redistributivos, principalmente presupuestales, resueltos por la vía democrática no delegada. En este caso, la única recomendación que podría emitirse sobre los resultados de la CONAGO es el incremento de las metas en aprovechamiento del amplio poder de influencia que tiene. En contraste, hay también motivos para tener una visión pesimista: un sistema político que no cuenta con una cultura federal sólida y que, contrariando postulados, ha tenido la capacidad de discutir temas administrativos por mucho tiempo, pero con resultados inconstantes: seguridad

pública, fortalecimiento del federalismo, combate a la pobreza extrema, educación, reforma política y del Estado, energías y biocombustible, agricultura, migración, tributarios, asuntos hacendarios, derechos humanos, seguridad social, seguridad económica, notariado, contraloría, tecnología, ciencia, turismo, cultura, presupuesto estatal y municipal, defensa de periodistas, fiscalización, sistema carcelario e industria.

### **Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México**

Este consejo asume las decisiones derivadas del financiamiento federal descentralizado a los proyectos metropolitanos de la región Valle de México, por lo que surgió del establecimiento de un fondo metropolitano en el presupuesto de egresos de la federación desde el año 2008, así como de la publicación de las primeras reglas de operación el 28 de marzo del mismo año (Fideicomiso 685, 2010: 3-4). El Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México está integrado por los secretarios federales de desarrollo agrario, territorial y urbano y del medio ambiente y recursos naturales; así como por el jefe de gobierno de la Ciudad de México y los gobernadores de los estados de México e Hidalgo, estos tres últimos acompañados de seis secretarios de su gabinete y los representantes del comité de planeación para el desarrollo de cada entidad federativa (SHCP, 2018). Los intereses que representa este consejo son, en lo formal, categorizados en virtud del contexto geográfico metropolitano, aunque presentan una fuerte tendencia a la particularización dado que:

*Los mecanismos de asignación de los proyectos tienden a ser procedimentalmente correctos, pero carecen o son insuficientes los criterios sustantivos para definir las prioridades a atender. También son poco considerados los impactos que los proyectos tienen en diversos ámbitos o bien los encadenamientos entre proyectos apoyados por el Fondo y los que desarrollan tanto el gobierno estatal como los municipales con otros recursos. De manera similar, las propuestas y los procesos de asignación consideran muy poco las prioridades establecidas por el Gobierno Federal sobre los fenómenos urbanos y metropolitanos, a pesar de que son transmitidas regularmente por diversos medios a los gobiernos de las entidades federativas...*

*De igual manera, no existe, en general, una preocupación por garantizar que los proyectos cubran prioridades metropolitanas e incluso que sean siquiera metropolitanos (Iracheta e Iracheta, 2014: 69).*

Los intereses estatales exclusivos por el financiamiento federal, además de la miopía por el impacto metropolitano, tienen una segunda consecuencia: no alcanzan a desarrollarse como salvaguarda federal. Tal exclusividad resulta contundente al considerar que, según información pública de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Gobierno del Estado de México, *no han sesionado* seis comisiones del contexto metropolitano del Valle de México: transporte y vialidad, agua y drenaje, medio ambiente, seguridad pública y procuración de justicia, protección civil y asentamientos humanos (GEMEX, 2018).

El nivel de institucionalización del Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México es relativamente alto por las siguientes características: 1) sesiona dos veces al año, 2) cuenta con una secretaría permanente, 3) opera comités y subcomités, 4) posee un comité técnico con funciones ejecutivas, y 5) define funciones a base de lineamientos y en el contrato del fideicomiso respectivo (Fideicomiso 685, 2010: 3-4). Los rubros de institucionalización media son tres: 6) el consejo funciona por reglas de operación y recientemente por lineamientos, 7) la inclusión de dos secretarios federales en el comité propicia determinados intercambios sectoriales, y 8) las decisiones son a base de votaciones mayoritarias. Este último aspecto queda en entredicho según los hallazgos de algunos autores:

*(...) sólo algunos [órganos tomadores de decisiones] funcionan de forma adecuada sirviendo como espacios de discusión sobre los problemas metropolitanos. Destaca que en las metrópolis con fuerte presencia municipal esto tiende a ocurrir, mientras que en las que predomina el gobierno de la entidad se reducen los alcances de la discusión (Iracheta e Iracheta, 2014: 70).*

Los rubros de institucionalización baja son dos: 9) la dirección permanente, pues pese a que las reglas de operación señalan la alternativa de una presidencia rotativa, el consejo optó por la segunda opción, una presidencia conjunta sin término de

duración; y 10) la imposición de los criterios de los gobernadores como integrantes políticos. Esta último se ha expresado de la siguiente forma:

*La razón es que buena parte de los proyectos se deciden en las esferas del Poder Ejecutivo de las entidades y, una vez tomada la decisión, la labor técnica consiste, en todo caso, en justificar dichas decisiones y en hacer compatibles los documentos que las avalan (Iracheta e Iracheta, 2014: 70).*

Según la revisión realizada, el compromiso con la coordinación alcanzado por el comité que nos ocupa es de segundo nivel: provisión conjunta de servicios mediante programas compartidos. La agenda es de nivel medio al aprobar acciones distributivas relacionadas con la infraestructura, virtualmente votadas y no delegadas.

La conclusión parcial resulta muy concreta y, a la vez, proyecta la *cirugía mayor* del Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México. La agenda de este consejo debe modificarse conscientemente en dos gradas, en la primera se debe evolucionar hacia el debate serio de las acciones a realizar con el financiamiento federal, de tal modo que sólo se justifiquen y programen acciones netamente metropolitanas. En una segunda fase, se deberá presentar oposición y alternativas a la política metropolitanas del gobierno nacional, para constituir verdaderas salvaguardas. El compromiso con la coordinación debe ajustarse hacia la integración política, mientras que el grado de institucionalización debe corregir su rumbo hacia mayores aportaciones federales.

### **Unión de Secretarios de Turismo de México (ASETUR)**

El grupo de funcionarios estatales se integró como asociación civil en el año 2008, con el objetivo de realizar conjuntamente actos jurídicos, trámites, gestiones y peticiones que incrementen el turismo en cada uno de los estados representados. La Unión de Secretarios de Turismo de México (ASETUR) representa los intereses estatales universales en materia de turismo. Al no encontrar evidencia, se afirma que la ASETUR no se ha constituido aún como salvaguarda federal porque no incide, aún a nivel básico (exhortación y persuasión), en la política

federal de turismo. Los asuntos abordados en sus reuniones dan cuenta de un funcionamiento paralelo, propio de los sistemas federales duales, que privilegia la gestión estatal horizontal: 1) intercambian información sobre eventos y obras turísticas, 2) celebran convenios de adhesión y/o apoyo a programas nacionales e internacionales, y 3) definen a sus representantes internacionales en base a características comparativas (ASETUR, 2019).

En una consulta realizada a la titular de relaciones públicas y comunicación social de la Secretaría de Turismo de Campeche (15 de marzo de 2019), en representación del presidente en turno de la ASETUR (Secretario de Turismo de Campeche), se encontró que el nivel de institucionalización es medio por un mínimo de cuatro aspectos: 1) las decisiones se realizan por votación mayoritaria o unanimidad, 2) la designación del presidente es por elección directa en periodos de dos años, 3) la organización fue creada por acuerdo intergubernamental protocolizado mediante acta constitutiva, y 4) existen determinados intercambios sectoriales, principalmente con la Secretaría de Turismo federal y con la Cámara Nacional del Autotransporte de Pasaje y Turismo (CANAPAT). Los rubros de institucionalidad baja son tres: 5) la secretaría se designa por elección directa en periodos de dos años, 6) no operan subcomités internos, y 7) los integrantes son de perfil político. Por el otro lado, los rasgos de institucionalidad alta son también tres: 8) se celebran varias reuniones al año con un mínimo de dos ordinarias, 9) existe un comité ejecutivo, y 10) el funcionamiento se funda en estatutos.

El compromiso con la coordinación alcanza un nivel 3 de 4: mecanismos de posicionamiento universal que dan como resultado declaraciones conjuntas. La expresión oficial, según la titular de relaciones públicas y comunicación social de la Secretaría de Turismo de Campeche (15 de marzo de 2019), es del tenor siguiente:

*La Asociación al encontrarse conformada por los Secretarios de Turismo de las Entidades Federativas genera un ente representativo de las mismas para lograr acuerdos, impulsar el desarrollo turístico con las diversas autoridades de los tres niveles de gobierno, y con personas morales y físicas que se relacionan con el ámbito turístico, como asociacio-*

El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia...

*nes, cámaras de la industria, instituciones educativas ya sean naciones o internacionales.*

La agenda de la ASETUR es de nivel medio, al abordarse asuntos distributivos por mecanismos democráticos no delegados.

En general, para que la ASETUR tome mayor relevancia en el funcionamiento del sistema federal mexicano es necesario que aproveche su consolidación horizontal, primero, para atreverse a incidir con efectividad en la política federal de turismo y, como segunda prioridad paralela, para armonizar las leyes estatales de turismo en función de su esencia estratégico-democrática. Su agenda ya va por buen camino, pues aborda temas de turismo social que deberán tomar gradualmente mayor importancia. Con respecto a su proceso de institucionalización, y más allá de la constancia y la formalidad operativa con la que cuenta, la ASETUR debe incorporar contrapesos internos: una secretaría permanente, el funcionamiento de subcomités temáticos y las aportaciones de actores *no políticos*. Dos aspectos secundarios en el mismo proceso son la rotación de la presidencia, así como la incorporación de un mayor debate en la toma de decisiones.

### **Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda A. C. (CONOREVI)**

El Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda A. C. (CONOREVI) ha asumido la defensa de los intereses financieros y administrativos de los organismos estatales de vivienda (OREVIS) afiliados. Inició sus operaciones en el año 2000, aunque se constituyó como asociación civil hasta junio de 2007 con 15 OREVIS. Los intereses estatales que representa el CONOREVI no han alcanzado a ser universales, pues en 2018 contaba con 28 OREVIS. En detrimento de ese alcance, el secretario técnico señaló en entrevista (31 de enero de 2019) que los estados de Guanajuato y Aguascalientes estaban por liquidar sus OREVIS, mientras que el Gobierno de Puebla nunca ha contado con esa figura. Adicionalmente, existe una rotación constante en la titularidad de los órganos afiliados que regularmente afecta la continuidad de las participaciones.

El principal objetivo del CONOREVI es implantar en sus organizaciones afiliadas un modelo base de operación, con

énfasis en los mecanismos de atención a la población objetivo a manera de prioridad endógena, así como en la participación del diseño y evaluación de las políticas sectoriales como fundamento contextual. En el desahogo de su última asamblea general, celebrada el 10 de septiembre de 2018 en Campeche, estado del mismo nombre, se aprecia el señalamiento de aciertos y desaciertos para cada línea estratégica sectorial, así como la formulación de propuestas generales y compromisos propios muy específicos (CONOREVI, 2018). La acción exógena del CONOREVI califica en el nivel de salvaguarda más elemental, exhortación y persuasión, al basarse en apelaciones para que el gobierno nacional analice los efectos negativos de los programas federales, aportando así a la fase de evaluación.

Por los demás señalamientos que el secretario técnico del CONOREVI manifestó en entrevista (31 de enero de 2019), se advierte que el grado de institucionalización tiende a ser medio por un mínimo de cuatro aspectos: 1) la votación se realiza por mayoría-unanimitad; 2) funciona un solo subcomité interno, el de vigilancia, dado que el consejo consultivo no se ha instalado; 3) la asociación civil se constituyó a través de acuerdo intergubernamental; y 4) el intercambio a nivel sectorial es limitado, en este caso con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). Por su parte, los aspectos de institucionalidad baja son: 5) el carácter rotativo de la secretaría, al designarla cada presidente para su respectivo periodo; 6) la inexistencia de un comité ejecutivo; y 7) la calidad eminentemente política de los miembros de comité directivo. A su vez, los aspectos de institucionalidad alta son: 8) el carácter rotativo de la dirección, que sólo dura un año y permite una reelección; 9) la celebración de más de una reunión ordinaria al año (dos reuniones); y 10) el funcionamiento por estatutos, así como la aprobación de cinco reglamentos en curso.

La obligatoriedad o compromiso con la coordinación presenta el nivel más bajo de los cuatro posibles, al utilizar mecanismos de intercambio de información y resultados únicamente a nivel de reportes y recomendaciones. No obstante, la mayor virtud del CONOREVI es el abordaje de asuntos contenciosos de carácter redistributivo, votados en sus órganos internos y de cumplimiento *no delegado*. Los OREVIS se acreditan ante la

CANAVI para ejercer programas de subsidio de vivienda social, el CONOREVI pugna por la acreditación preferente de los organismos públicos en virtud de que compiten por los subsidios con instituciones privadas, a las que se les asignan mayores montos y que promueven *mercados negros* de subsidios. Lo anterior ha sido calificado como irracional, al considerarse que los OREVIS tienen *el pulso de la demanda social*.

Más allá de reconocer su reproducción democrática, su eficiencia funcional y, sobre todo, la eminencia social de su misión, el estudio del CONOREVI permite tres propuestas de mejora. La primera se refiere a la corrección de su déficit misionario, esto es, consolidarse en la representación de los intereses estatales. La segunda propuesta aborda el complemento objetivo de su operación endógena en ciclos de cambio planeado: el acuse de existencia en la legislación nacional, la continuidad funcional de su secretaría técnica, la existencia de un comité ejecutivo, la tecnificación de la dirigencia de sus agremiados, el incremento de los comités temáticos y la ampliación del nivel del debate en las decisiones. La tercera recomendación es centrar la estrategia horizontal en mejores mecanismos y resultados de coordinación y, en el sentido vertical, perseverar por la influencia sectorial efectiva.

### **Comité Binacional para la Recuperación del Lobo Gris Mexicano (*canis lupus baileyi*)**

Este comité se estableció en 1991, a manera de grupo asesor del gobierno federal con respecto a la conservación del lobo gris mexicano dentro y fuera de su hábitat natural. Fue integrado informalmente con representantes del gobierno federal, organizaciones civiles, centros de cría en cautiverio y universidades (Bernal, 2004: 22). El antecedente más remoto fue el interés conjunto, por parte de los gobiernos de los Estados Unidos y de México, de mantener una reserva genética de la subespecie mediante el desarrollo de un programa de cría en cautiverio a partir de 1975. En 1982 se firmó el plan de recuperación del lobo mexicano por representantes del *U. S. Fish and Wild Life Service* y la Dirección General de Fauna Silvestre. Para la etapa subsecuente, los avances estratégicos en los Estados Unidos fueron afectados por insuficiencias en los espacios para la cría, por el rechazo de los criadores a las

condiciones de liberación de los animales, así como por la presión social para actuar decididamente en la conservación de la subespecie. A partir de 1991 el *U. S. Fish and Wild Life Service* reorganizó la política y, entre otras medidas, programó la localización de lobos salvajes en el norte de México (Bernal, 2004: 20-21). Es así como se explica la creación del comité asesor mexicano en el mismo año de 1991, constituyó una alternativa del proceso de la política estadounidense más allá de sus fronteras nacionales.

En el desarrollo actual de las actividades del comité, ya de carácter binacional, se emiten recomendaciones en el marco del *Species Survival Plan* (SSP), cuya implementación inició desde 1993 a cargo de la *American Zoo and Aquarium Association* (AZA). Las recomendaciones más recientes a las que se tuvo acceso fueron del año 2017 y señalan, en resumen, lo siguiente:

*El SSP ha recomendado 31 parejas reproductoras más dos parejas adicionales para el lanzamiento en México y recomienda la transferencia de 67 animales, más cuatro transferencias internacionales para la próxima temporada de reproducción. Las recomendaciones contenidas en este plan maestro sustituyen a las realizadas por planes anteriores. Este programa animal actualmente es un SSP amarillo [aludiendo a los colores de un semáforo] y las recomendaciones propuestas no son vinculantes. La participación es voluntaria. Las disposiciones de las instituciones que no pertenecen a la AZA deben cumplir con la política de disposición de adquisiciones de cada institución (Siminski y Spevak, 2017: 2).*

Es importante señalar que las transferencias son acciones estratégicas inter-organizacionales basadas en la vocación de las instituciones participantes: crianza o reproducción, preliberación, liberación y atención geriátrica. Se debe entender entonces que las transferencias superan la frontera internacional e iniciaron en 1987, cuando tres parejas reproductoras fueron transferidas de los Estados Unidos a México (Bernal, 2004, 21). En contraparte, en 1996 se decidió transferir una pareja de animales del Rancho Los Encinos en Chihuahua hacia la reserva de *Sevilleta National Wildlife Refuge* para su liberación. Al siguiente año, 1997, ocurrieron transferencias cruzadas: dos

lobos nacidos en México hacia el mismo número de instalaciones en los Estados Unidos, y diez animales de instituciones americanas hacia diversas instalaciones mexicanas (DGVS, 2001: 9).

Los documentos asociados al comité permiten distinguir la participación de varias instalaciones adscritas a gobiernos estatales mexicanos: 1) los zoológicos de San Juan de Aragón, Los Coyotes y *Alfonso L. Herrera* del Bosque de Chapultepec, que forman parte de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México; 2) el zoológico Zoolochilpan del Gobierno del Estado de Guerrero; 3) el Parque El Ocotal y el Parque Ecológico de Zacango, pertenecientes a la Comisión de Parques Naturales y de la Fauna del Estado de México; 4) el Parque Zoológico La Pastora del Gobierno del Estado de Nuevo León; 5) el Centro Ecológico de Sonora del gobierno del mismo estado; y 6) el Zoológico Tamatán del Gobierno del Estado de Tamaulipas. Participan también las denominadas Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA), que regula la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), entre las que se encuentran la UMA Buenavista del Cobre y la UMA Coatepec Harinas. Otras instalaciones que se relacionan con instituciones nacionales son, por ejemplo, la Reserva *La Michilia*, creada en 1977 por el Instituto de Ecología A. C. En el año 2017 las instalaciones mexicanas que recibían recomendaciones del comité que nos ocupa eran 17, en algunas de ellas era difícil distinguir su carácter público o privado, mientras que las instituciones americanas eran 36 (Siminski y Spevak, 2017: 3-4).

El proceso de la política estadounidense de recuperación del lobo gris mexicano catalizó gradualmente los intereses de los gobiernos estatales mexicanos de manera categorizada. En la década de los noventa, por la falta de sitios adecuados para la reproducción en zoológicos americanos, se registró la adhesión de las primeras instalaciones mexicanas que incluso incorporaron un nuevo linaje al programa de recuperación: el *linaje Aragón*. El requisito básico fue conscientemente cubierto: el control de los animales mediante su registro en el libro del listado genealógico 8 o *Studbook*. Lo siguiente fue la participación de nuevas instalaciones que cumplieran con las regulaciones y requerimientos de los criadores de los dos países (DGVS, 2001:

4). A manera de salvaguarda federal, la gobernanza coordinada se manifiesta en la implementación de una política binacional que no causa conflicto con las políticas nacionales o estatales, y que ha sido expresada de la siguiente forma:

*Debido a la limitada área de hábitat adecuado en los Estados Unidos, la recuperación del lobo mexicano no se pudo lograr sólo por los esfuerzos realizados en los Estados Unidos. Dado que la mayor parte del hábitat potencial estaba en México, la participación de ambos países era esencial para lograr los objetivos de conservación para el lobo mexicano. El programa de recuperación para esta subespecie representó un importante esfuerzo de colaboración binacional entre México y los Estados Unidos. Los gobiernos federales, las agencias estatales, las organizaciones no gubernamentales, los centros de cría en cautividad y los científicos de ambos países han estado trabajando juntos para facilitar la recuperación de esta subespecie de lobo (Bernal, 2004: 23).*

La gobernanza coordinada fue también sugerida en entrevista con el coordinador de zoológicos de la Comisión de Parques Naturales y de la Fauna del Estado de México (CEPANAF, 19 de febrero de 2019), quien comentó las funciones estratégicas del comité binacional que suelen estar a su cargo: el Parque El Ocotil es una instalación de crianza y el Parque Ecológico de Zacango está destinado a la atención geriátrica. En virtud de que el Comité Binacional para la Recuperación del Lobo Gris Mexicano sesiona un año en Estados Unidos y al siguiente en México, la reunión del año 2019 se celebró en el Parque El Ocotil. Previo a cada reunión, los representantes de las instalaciones mexicanas se reúnen en atención a la convocatoria de la SEMARNAT para consensar posicionamientos. Algo difícil es superar los lazos afectivos hacia los animales cuando éstos son transferidos en cumplimiento de la política internacional. Otras instituciones, como la UMA Buenavista del Cobre, liberó en 2015 una pareja de lobos y cinco crías de cuatro meses (Mundo Minero, 2015).

En contracara, el proceso de institucionalización no avanzó desde aquel modelo del comité asesor informal de 1991, por lo que la interpretación de seis aspectos denota bajo nivel: 1) no hay decisiones votadas sino por consenso, 2) la dirección

es permanente, 3) no se han creado subcomités, 4) no hay un comité ejecutivo, 5) no existe documentos de creación, y 6) tampoco hay instrumento de funcionamiento. Los aspectos de institucionalización media son dos: 7) las juntas son anuales, y 8) los intercambios sectoriales son limitados. A su vez, los aspectos de institucionalización alta son sólo dos: 9) la constancia y homogeneidad de los documentos de recomendaciones sugieren una secretaría permanente, y 10) los actores son probadamente *no políticos*.

Por la aceptación plena de las recomendaciones vertidas en las reuniones del comité binacional, pese a su calidad de *no vinculantes*, el compromiso con la coordinación se establece en un nivel 3 de 4: mecanismos de posicionamiento conjunto y declaración compartida como resultado. La agenda resulta contrastante por el alto compromiso de abordar la compensación de una especie en extinción, pero por resoluciones preestablecidas y por la delegación hacia agentes *no políticos*. Los principales problemas del modelo de política binacional, a juicio del coordinador de zoológicos de la CEPANAF (19 de febrero de 2019), se centran en limitaciones presupuestales, cambios de administración y algunos problemas organizaciones que suelen causar la salida de instituciones participantes de la política binacional. Es claro entonces que la propuesta de mejora del esquema debe centrarse en asegurar el avance del proceso de institucionalización y la participación del líder natural: la SEMARNAT.

### **Comités Estatales de Evaluación de Políticas Públicas**

El 7 de mayo de 2013 fue instalado el Consejo Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas de Jalisco. En lo formal, su propósito es emitir recomendaciones colegiadas para la evaluación de políticas y programas del gobierno estatal, en calidad de organismo auxiliar (GEJ, 2014: 5). Según el artículo 4 de su reglamento interno, forman parte del consejo referido: el secretario de planeación, administración y finanzas en calidad de presidente del órgano colegiado; el responsable de coordinar y dirigir el Sistema Estatal de Planeación en funciones de secretario ejecutivo; el responsable del área de evaluación de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas como secretario técnico; así como 11 vocales relacionados

con la evaluación de políticas públicas, de los cuales, uno es funcionario estatal, tres son servidores públicos federales y siete son representantes de instituciones educativas de la entidad jalisciense (GEJ, 2014: 6).

Los intereses estatales que muestra el desempeño del consejo que nos ocupa son precariamente particulares, toda vez que la evaluación se basa exclusivamente en las inconsistencias de los programas estatales y omite la vinculación con las políticas federales. De ese modo, los resultados no han alcanzado a desarrollar la evaluación de políticas públicas, ni constituyen modo de influencia alguno en materia de salvaguardas federales. En la primera sesión ordinaria del consejo (2 de agosto de 2013), el debate se centró en establecer la diferencia conceptual entre *desarrollo* y *bienestar*, así como en caracterizar los indicadores a implementarse (Mendoza, 2015: 135). Un balance más reciente evidencia que los acuerdos del consejo muestran una tendencia inconsistente y, sobre ese rasgo, algunos de los resultados han sido:

- a. *La elaboración de un inventario de programas sociales con ROP* [reglas de operación];
- b. *El establecimiento ininterrumpido de un PAE* [programa anual de evaluación];
- c. *La producción de los Términos de Referencia (TDR) para los tipos de evaluación;*
- d. *La creación de una Agenda de Mejora;*
- e. *La manufactura de los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco;*
- f. *Las modificaciones a la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios (LPEJM), para introducir la finalidad y tipos de evaluación, y*
- g. *La instauración de las Unidades Internas de Evaluación en las áreas generales que tengan las funciones de planeación y evaluación en cada dependencia y entidad del Gobierno de Jalisco* (García y Lara, 2018: 111).

El grado de institucionalización del Consejo Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas de Jalisco muestra la polarización de sus características. La baja institucionalización se manifiesta en cuatro aspectos: 1) la dirección es permanente

según la fracción I del artículo 4 del reglamento interno; 2) no se han constituido subcomités según el mismo ordenamiento; 3) no existe un comité ejecutivo, sólo un secretario ejecutivo en términos de la fracción II del artículo 4 del reglamento interno, y 4) las acciones del comité no son vinculantes (García y Lara, 2018: 116). Por su parte, los cuatro aspectos de institucionalidad alta tienden hacia la regularidad operativa y la idoneidad de los integrantes: 5) se celebran dos reuniones ordinarias por año con posibilidad de realizar reuniones extraordinarias, de acuerdo al artículo 14 del reglamento interno; 6) la secretaría es permanente por prescripción de la fracción II del artículo 4 reglamentario; 7) los integrantes son no políticos en su mayoría como lo señala el mismo artículo; y 8) el funcionamiento está normado por el reglamento interno. A su vez, los aspectos de institucionalidad media fueron dos: 9) acuerdos aprobados por mayoría, con el voto de calidad del presidente, con fundamento en la fracción II del artículo 19 del reglamento interno; y 10) el consejo fue creado por decreto del 7 de mayo de 2013 (GEJ, 2014).

La obligatoriedad o compromiso con la coordinación del Consejo Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas de Jalisco es del nivel más bajo: mecanismos de intercambio de información y recomendaciones como el mayor de los resultados. El sentido de la respectiva agenda es de nivel medio: regulación del orden y las pautas de evaluación de los programas estatales por medio de procedimientos democráticos no delegados.

Los gobiernos estatales de Morelos y Zacatecas cuentan con órganos colegiados similares al consejo jalisciense. El Comité Técnico de la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social de Morelos se funda en el artículo 50 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Morelos (GEM, 2013), así como en el Decreto que Crea y Regula la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social (GEM, 2015). El Comité Técnico para el Análisis de la Evaluación de Políticas Públicas de Zacatecas se constituye en el Reglamento del Sistema Estatal de Evaluación (GEZ, 2017). La mayor diferencia de estos dos últimos comités con respecto al consejo jalisciense es que, por su adscripción descentralizada, podrían considerarse que cuentan con organismos ejecutivos, lo que abona un aspecto de alto compromiso en su grado de institucionalización. Como

diferencia mínima, el órgano morelense sesiona ordinariamente tres veces al año, una vez más que los otros dos casos. Fuera de ello, el compromiso con la coordinación, el sentido de la agenda, así como el alcance precario de la evaluación estatal, son prácticamente iguales. Por la alta similitud en la integración y las características de órganos de evaluación de Morelos y Zacatecas, podría afirmarse que son réplicas simples del consejo jalisciense.

En suma, la virtud de los comités estatales de evaluación de políticas públicas ha sido su sólida tendencia hacia la idoneidad operativa y de sus integrantes. No obstante, su estudio *da cuenta de cómo se transitó de esta figura innovadora a un proceso inacabado de institucionalización* (García y Lara, 2018: 117). Por la ruta que llevan se hace necesario, en primer término, reivindicar cinco características institucionales: vinculación sectorial efectiva, creación de subcomités internos, dirección rotativa, mejoramiento de los mecanismos democráticos de decisión, así como elevación de la evaluación de políticas públicas a los textos constitucionales estatales. En segundo lugar, la misma inercia detectada debe conducir a la armonización de leyes estatales de evaluación de políticas públicas, allanada mediante la coordinación horizontal. Finalmente el derrotero debe llegar hasta lo que se antoja más difícil debido a la tradición jerárquica del sistema federal mexicano: la evaluación estatal de la mismísima política nacional y, subsecuentemente, la gestión estatal de reforma a la política y los programas redistributivos federales, un replanteamiento *bottom-up* y a la vez rechazo al modelo de autoridad inclusiva.

### **Mesas de Seguridad y Justicia de la Fundación México SOS**

Las Mesas de Seguridad y Justicia (MSJ) constituyen una iniciativa de la Fundación México SOS, *una organización de la sociedad civil que nació en noviembre de 2008 con el objetivo de contribuir a poner un alto a la crisis de inseguridad por la que atraviesa nuestro país* (México SOS, 2019<sup>b</sup>). La primera de las mesas se instituyó en el año 2011 en Ciudad Juárez Chihuahua, cuando el gobierno se vio obligado a abrir canales de diálogo para abordar el problema de la violencia en forma integral, en el marco de una guerra de cárteles narcotraficantes cuyo balance fue una tasa de 206 homicidios por cada mil habitantes. El

antecedente fue la asociación cívica *Todos somos Juárez* (México SOS, 2018<sup>b</sup>: 7). En la actualidad, el objetivo de las MSJ es construir un espacio de interlocución entre los funcionarios responsables de la seguridad y justicia y el liderazgo ciudadano, para diseñar una agenda en común y trabajar sobre ella de forma sistemática (México SOS, 2018<sup>b</sup>: 10-11. México SOS, 2019<sup>a</sup>: 9). Sus pilares son tres: 1) generar confianza entre ciudadanos y autoridades, 2) dar resultados concretos a problemáticas específicas (eficacia), y 3) asumir una corresponsabilidad entre ciudadanos y autoridades (México SOS, 2019<sup>a</sup>: 9).

En entrevista con la Directora de Comunicación y Planeación Estratégica de la Fundación México SOS (19 de marzo de 2019), ella señaló que para la integración de las MSJ se detectan liderazgos ciudadanos para que asuman la coordinación general. Los liderazgos suelen ser empresariales, aunque se han integrado líderes sociales y académicos. Los coordinadores regularmente instituyen una secretaría técnica para que opere los asuntos administrativos, las convocatorias, así como la gestión de las órdenes del día, las minutas y los acuerdos de las reuniones plenarias. Para el resto de los integrantes hay cierta flexibilidad, de tal modo que se convocan ciudadanos y funcionarios de las dependencias de seguridad pública y justicia de las tres esferas de gobierno, buscando que los representantes de estos últimos sean *tomadores de decisiones* y a la vez asistan a las reuniones constantemente. En tal caso, los integrantes gubernamentales van desde el ejército, la marina armada, la policía federal, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), los poderes legislativo y judicial, los homólogos de los anteriores a nivel estatal, así como los presidentes municipales y directores de seguridad pública municipal. Se asegura que la instalación de MSJ difícilmente se ajusta a la circunscripción de un solo municipio, por lo que la representación de los gobiernos locales es múltiple.

La Directora de Comunicación y Planeación Estratégica de la Fundación México SOS hizo hincapié (19 de marzo de 2019) en que las MSJ desarrollan un aprendizaje incremental: *son práctica no teoría*. No obstante, en 2015 se intentó estandarizar el funcionamiento mediante el documento *Sistematización y guía del modelo de mesas de seguridad y justicia*, el cual constituyó un apoyo de la *United States Agency for International*

*Development.* A la fecha, las MSJ eran 30 y se ubicaban en las siguientes ciudades: 1) Apatzingán, 2) Cancún-Isla Mujeres, 3) Ciénega de Chapala, 4) Ciudad Hidalgo-Huetamo, 5) Ciudad Juárez, 6) Ciudad Mante, 7) Ciudad Victoria, 8) Córdoba, 9) Gómez Palacio-Lerdo, 10) Guadalajara, 11) Huetamo, 12) Ixtapa-Zihuatanejo, 13) La Piedad, 14) Lázaro Cárdenas, 15) León, 16) Los Cabos, 17) Monterrey, 18) Morelia, 19) Nuevo Laredo, 20) Reynosa, 21) Tampico-Madero-Altamira, 22) Torreón, 23) Tuxpan, 24) Tuxtla Gutiérrez, 25) Uruapan, 26) Valle de Bravo, 27) Veracruz Norte, 28) Villa Hermosa, 29) Xalapa, y 30) Zamora (México SOS, 2019<sup>a</sup>: 26).

Las MSJ son procesadoras estratégicas de intereses particularizados, son también ejemplo de gobernanza coordinada en el diseño de políticas públicas al incorporar acciones específicas en la agenda federal de seguridad pública. El segundo pilar de las MSJ privilegia el uso de indicadores para evidenciar resultados, lo que ha llevado a la Fundación México SOS a convenir con el Instituto de Geografía y Estadística (INEGI) la unificación de las metodologías de indicadores. Como ejemplos de resultados, en la mesa Tampico-Madero-Altamira fue reportada en 2018 la mejora en todos los rubros delictivos con respecto al mes anterior, mientras que algunos índices fueron inferiores a la media nacional: homicidio doloso 74%, extorsión 57%, robo de vehículo 48% y robo a negocio, 33% (México SOS, 2019<sup>a</sup>: 18). En la mesa Torreón las denuncias de homicidio doloso muestran una tendencia a la baja, al pasar de 455 registros en 2011 a 107 en 2015 (México SOS, 2019<sup>a</sup>: 19). En la mesa Ciudad Juárez los homicidios decrecieron de 359 en 2010 a 53 en 2017 (México SOS, 2019<sup>a</sup>: 21). El documento *Modelos de gobernanza en seguridad y justicia: la experiencia innovadora de las mesas de seguridad y justicia en México* (2018<sup>b</sup>) compendió por líneas estratégicas los resultados de las mesas.

En el caso de Ixtapa-Zihuatanejo, según la Directora de Comunicación y Planeación Estratégica de la Fundación México SOS (19 de marzo de 2019), el gremio hotelero motivó la fundación de la MSJ respectiva mediante un singular mecanismo de presión: el *no pago* de impuestos. Fue también significativo el apoyo del Secretario de Turismo federal, Licenciado Enrique de la Madrid Cordero. La queja principal era la inseguridad

registrada en la carretera federal 200, que une los puertos de Lázaro Cárdenas Michoacán con Ixtapa-Zihuatanejo Guerrero, y que constituye el principal acceso del turismo doméstico. Las acciones programadas en esta MSJ fueron: a) consignar la seguridad carretera a un grupo especial denominado *Jaguares*, b) unificar el centro de video-vigilancia, c) suprimir la señal de emergencia (*warning*) del destino turístico en la embajada y los consulados americanos, d) publicar el plan de seguridad pública local, e) alcanzar niveles estratégicos de coordinación en materia de seguridad pública, f) operar guardias comunitarias, y g) el gremio hotelero volvió a pagar impuestos.

El nivel de institucionalización de las MSJ es alto en función de seis aspectos: 1) las reuniones plenarias, de carácter privado por la confidencialidad de la información que se maneja, son cada mes o dos máximo; 2) suelen instituirse subcomités por cada tipología de delito; 3) existe un comité asesor con funciones ejecutivas; 4) los integrantes son en su mayoría de carácter *no político*; 5) la operación se ha formalizado en función del documento *Sistematización y guía del modelo de mesas de seguridad y justicia*; y 6) se instituyó un encuentro anual y red nacional, cuyo resultado ha sido la elaboración de la *Agenda México 18.24, seguridad y justicia (2018<sup>a</sup>)*. Los rubros de institucionalización media son tres: 7) decisiones por mayoría o unanimidad, 8) designación del coordinador por elección, y 9) fundación de las mesas con base en el documento *Sistematización y guía del modelo de mesas de seguridad y justicia*. Como único rasgo de baja institucionalización, la secretaría es rotativa, con excepción de la mesa Ciudad Juárez que a la fecha ha operado por seis años con el mismo titular. El compromiso con la coordinación, al ofrecer resultados conjuntos, alcanza un nivel 3 de 4. La agenda es contundentemente alta por abordar el tema de la seguridad pública mediante decisiones democráticas no delegadas.

Sin duda, corresponde a las MSJ de la Fundación México SOS encabezar las funciones más avanzadas de las salvaguardas federales en materia de seguridad pública y justicia: objetar la política federal y armonizar las leyes de la materia. Algunas adecuaciones secundarias, por tratarse del ámbito interno, serían sobre los mecanismos de decisiones, así como la designación del coordinador y del secretario.

## Conclusiones

Las salvaguardas federales para el caso mexicano son sólo cuatro, representan el 1.66% del universo de las RIG que ha identificado el autor en estudios anteriores (241 interacciones). La denominación y funciones de estas salvaguardas federales, de manera ponderada, son las siguientes:

1. La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) representa los intereses universales de los estados en función de la asociación horizontal de los gobernadores. Su modo de influencia puede alcanzar hasta la negativa a cumplir la política federal. El grado de institucionalización alcanzado de 2002 a la fecha es alto. Su compromiso con la coordinación es el máximo: la armonización de leyes. Su agenda incluye asuntos redistributivos, principalmente presupuestales.

2. Las Mesas de seguridad y justicia de la Fundación México SOS agrupan los intereses particulares en la materia de las ciudades mexicanas, mediante el debate de las autoridades de los tres niveles de gobierno y los líderes ciudadanos. Su modo de influencia es la gobernanza coordinada. El valor de su institucionalización es alto y fue logrado en un proceso que inició apenas en 2008. Su compromiso con la coordinación es medio-alto al dar como resultado declaraciones conjuntas. Su agenda aborda el más contencioso de los asuntos públicos: la seguridad y justicia.

3. El Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda A. C. (CONOREVI) defiende los intereses casi universales de aquellos estados conscientes de intervenir en los problemas de la vivienda social, mediante la asociación horizontal de los organismos especializados. Su modo de influencia es la exhortación y persuasión. Su proceso de institucionalización, iniciado en el año 2000, ha alcanzado sólo un nivel medio. Su compromiso con la coordinación es mínimo al centrarse en la emisión de recomendaciones. Su agenda se basa en generar alternativas para el financiamiento de un satisfactor básico, la vivienda social, cuya tendencia es la especulación antes que satisfacer los intereses de las clases sociales mayoritarias.

4. El Comité Binacional para la Recuperación del Lobo Gris Mexicano (*canis lupus baileyi*) significa los intereses

categorizados de aquellos gobiernos estatales que participan en la implementación de medidas para preservar una especie de vida silvestre. Su modo de influencia es la gobernanza coordinada. Su nivel de institucionalización es bajo pese a que su fundación ocurrió desde 1991. Su compromiso con la coordinación es medio-alto en virtud de acatarse voluntariamente posicionamientos conjuntos. Su agenda pugna por el derecho al medio ambiente, como medida compensatoria de actual significado.

En la recta final de la presente investigación, tres órganos colegiados no alcanzaron la categoría de salvaguarda federal, aunque guardan ciertas potencialidades: A) el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México, B) la Unión de Secretarios de Turismo de México (ASETUR), y C) los Comités Estatales de Evaluación de Políticas Públicas. La profundización del estudio del federalismo en México debe centrarse en las cuatro salvaguardas federales encontradas. Como aliciente, el nivel de institucionalización va de medio a alto, de acuerdo al esquema de la página siguiente.

En contraparte, se hace necesario afirmar que las conclusiones sobre la *inercia de jerarquía* inclinan a su favor la balanza. La *inercia de jerarquía* fue estimada por los siguientes indicadores: A) el 62.24% de las RIG mexicanas están orientadas a la implementación de las políticas diseñadas de manera central, B) las RIG fundadas en métodos legislativos son del orden del 88.80%, C) la interdependencia se estima en un 98.76%, D) los órganos colegiados intergubernamentales son verticales en proporción del 83.82%, y E) el 89.63% de esos mismos órganos muestran un funcionamiento centralizado. Se responde así concretamente el cuestionamiento que dio origen a este libro: el rol de las RIG en el caso mexicano es mantener centralizado el diseño y la evaluación de políticas públicas, e incluso recentralizar las escasas acciones de autonomía estratégica. Los principales instrumentos son las prescripciones del marco legislativo, la saturación operativa que genera la amplia interactividad de una implementación orientada principalmente al ejercicio del gasto público, en contraste con el diseño y la evaluación centralizada de altas especificidades estratégicas.

*Cuadro 6. Resumen de características de los órganos colegiados que constituyen la muestra analizada en la segunda etapa de la investigación*

A. Intereses	Universales	Precarios categorizados	Universales	Casi universales	Por categorías	Precarios particulares	Particulares
B. Modo de influencia	Negativa a cumplir la política federal	Ninguno	Ninguno	Exhortación y persuasión	Gobernanza coordinada	Ninguno	Gobernanza coordinada
1. Decisiones	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
2. Dirección	Alto	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Bajo	Medio
3. Reuniones	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto
4. Secretaría	Alto	Alto	Bajo	Bajo	Alto	Alto	Bajo
5. Subcomités	Alto	Alto	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Alto
6. Comité ejecutivo	Alto	Alto	Alto	Bajo	Bajo	Alto	Alto
7. Carácter de los miembros	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Alto	Alto
8. Documento de creación	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
9. Estatuto de funciones	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo	Alto	Alto
10. Integración sectorial	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Alto
11. Compromiso de coordinación	4	2	3	1	3	1	3
12. Asuntos contenciosos	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto	Medio	Alto
13. Resoluciones preestablecidas	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo	Alto	Alto
14. Negociación delegada	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo	Alto	Alto

Fuente: Elaboración propia con los resultados de la presente investigación.

## Referencias consultadas

- Bernal Stoopan, José F. (2004), *Binational collaboration in recovery of endangered species: the Mexican Wolf as a case study*, College Station Texas USA, Texas A&M University.
- Bolleyer, Nicolle; Lori Thorlakson (2012), "Beyond Decentralization: The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems", en *Publius: The Journal of Federalism*, Special Issue Comparative Study of Interdependence in Federal Systems, 1-26.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO, 2019<sup>a</sup>), *Comisión de Fomento a la Industria Vitivinícola*, en <https://www.conago.org.mx/comisiones/fomento-a-la-industria-vitivinicola> [26-03-2019].
- Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO, 2019<sup>b</sup>), *Listado de reuniones de la CONAGO*, en <https://www.conago.org.mx/reuniones> [26-03-2019].
- Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda A. C. (CONOREVI, 2018), *Propuesta para la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) 2018 – 2024*, Campeche Camp., XXV Asamblea General del CONOREVI.
- Dirección General de Vida Silvestre (DGVS, 2001), "Triste solitario y final. Las desventuras del lobo gris mexicano", en *Gaceta Ecológica*, Número 59, 3-12.
- Fideicomiso número 685 Fondo Metropolitano del Valle de México (Fideicomiso 685, 2010), *Convenio modificatorio y reexpresión del contrato de fideicomiso, denominado "Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México"*, Ciudad de México, Fideicomiso 685.
- Gobierno del Estado de Jalisco (GEJ, 2014), *Reglamento interno del consejo técnico independiente para la evaluación de políticas públicas*, en [https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/reglamento\\_ctiepp\\_vfirmas.pdf](https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/reglamento_ctiepp_vfirmas.pdf) [06-03-2019].
- Gobierno del Estado de México (GEMEX, 2018), *Respuesta a solicitud de información pública 00137/SEDUM/IP/2018*, Toluca Estado de México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.
- Gobierno del Estado de Morelos (GEM, 2013), *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Morelos*, Cuernavaca Morelos, Poder Ejecutivo de Morelos.

- Gobierno del Estado de Morelos (GEM, 2015), *Decreto que Crea y Regula la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social*, Cuernavaca Morelos, Poder Ejecutivo de Morelos.
- Gobierno del Estado de Zacatecas (GEZ, 2017), “Reglamento del Sistema Estatal de Evaluación”, en *Periódico Oficial*, Volumen CXXVII, Número 68, 3-13.
- Iracheta cenecorta, Alfonso; Iracheta Carroll, José A. (2014), *Evaluación de los fondos metropolitano y regional del gobierno federal mexicano*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Centro Clear para América Latina, Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, Banco Interamericano de Desarrollo, Colegio Mexiquense, Centro Eure.
- Mendoza Ruiz, Joel (2018), *El federalismo mexicano: su inercia de jerarquía y las relaciones intergubernamentales como posibilidad de salvaguarda*, Guadalajara Jalisco, XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- México SOS (2015), *Sistematización y guía del modelo de mesas de seguridad y justicia*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación, United States Agency for International Development, México SOS.
- México SOS (2018<sup>a</sup>), *Agenda México 18.24, seguridad y justicia*, Ciudad de México, México SOS.
- México SOS (2018<sup>b</sup>), *Modelos de gobernanza en seguridad y justicia: la experiencia innovadora de las mesas de seguridad y justicia en México*, Paris Francia, Peace Forum 11-13 de noviembre de 2018.
- México SOS (2019<sup>a</sup>), *Mesas de seguridad y justicia*, Ciudad de México, México SOS.
- México SOS (2019<sup>b</sup>), ¿Qué es México SOS?, en <http://www.mexicosos.org/> [21-03-2019].
- Milenio Digital (2019), *Buscan fortalecer la comisión nacional de búsqueda*, en <https://www.milenio.com/politica/buscan-fortalecer-la-comision-nacional-de-busqueda> [26-03-2019].
- Mundo Minero (2015), *Liberación lobo gris mexicano*, [https://www.youtube.com/watch?v=l\\_r0XYNFm3k](https://www.youtube.com/watch?v=l_r0XYNFm3k) [12-03-2019].
- Nuget, John D. (2009), *Safeguard federals: how states protect their interests in national policymaking*, Oklahoma City, Oklahoma USA, University of Oklahoma Press, Norman.
- Poirier, Johanne; Saunders, Cheryl; Kincaid, John (2015), *Intergovernmental relations in federal systems, comparative struc-*

- tures and dynamics*, Don Mills Ontario (Canada), Oxford University Press.
- Schnabel, Johanna (2016), *The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federations*, University of Montréal, ECPR General Conference 2015.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (2018), "Lineamientos de operación del Fondo Metropolitano", en *Diario Oficial de la Federación*, 31/01/2018, en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5511862&fecha=31/01/2018](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511862&fecha=31/01/2018) [11-03-2019].
- Siminski, Peter; Spevak, Edward (2017), *Population analysis & breeding and transfer plan*, Palm Desert California USA, The Living Desert, Population Management Center, Lincoln Park Zoo, Association of Zoo & Aquariums, Saint Louis Zoo.
- Unión de Secretarios de Turismo de México (ASETUR, 2019), *Inicio, Eventos*, en <http://www.asetur.mx/> [21-03-2019].
- Watts, Ronald L. (2006), *Sistemas federales comparados*, Madrid España, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Wright, Deil S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Ciudad de México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica.

## ANEXOS

Cuadro 7. Relaciones intergubernamentales del Gobierno Nacional Mexicano basadas en el diseño de políticas públicas

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Oficina de la Presidencia de la República</b>				
Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia</i> )	Interdependencia	Vertical (integra por invitación, con voz pero sin voto, autoridades de los tres órdenes de gobierno)	Alto
Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de Víctimas del Delito	Métodos legislativos ( <i>Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia de víctimas del delito</i> )	Interdependencia	Vertical (integra con voz pero sin voto tres gobernadores designados por la CONAGO)	Alto
Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en México	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México</i> )	Interdependencia	Vertical (integra por invitación, con voz pero sin voto, autoridades de los tres órdenes de gobierno)	Alto

El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia...

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas</i> )	Interdependencia	Vertical (integra por invitación, representantes de los estados y municipios costeros)	Alto
Comisión Intersecretarial de Política Industrial	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Política Industrial</i> )	Interdependencia	Vertical (integra por invitación representantes de los gobiernos de los estados y municipios)	Alto
Comisión Intersecretarial para la Prevención y Combate a la Economía Ilegal	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Combate a la Economía Ilegal</i> )	Interdependencia	Vertical (integra por invitación representantes de los gobiernos de los estados y municipios)	Alto
Comisión Intersecretarial de Cambio Climático	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático</i> )	Interdependencia	Vertical (integra por invitación representantes de otras dependencias y entidades gubernamentales)	Alto
Comisión Intersecretarial para la Coordinación Operativa en los Puntos de Internación en Territorio Nacional	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se establece como instancia de coordinación permanente la Comisión Intersecretarial para la Coordinación Operativa en los Puntos de Internación en Territorio Nacional</i> )	Interdependencia	Vertical (integra por invitación representantes de los gobiernos de los estados y municipios)	Alto
<b>Secretaría de Gobernación</b>				
Consejo Nacional de Protección Civil	Métodos legislativos ( <i>Ley general de protección civil</i> )	Interdependencia	Vertical (integra a los gobernadores)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Consejo Consultivo del Consejo Nacional de Protección Civil.	Métodos legislativos ( <i>Reglamento de la Ley General de Protección Civil</i> )	Interdependencia	Vertical (integra a los representantes de cinco regiones)	Alto
Consejo Nacional de Seguridad Pública	Métodos legislativos ( <i>Ley general del Sistema Nacional de Seguridad Pública</i> )	Interdependencia	Vertical (integra a los gobernadores)	Alto
Conferencia Nacional de Procuración de Justicia	Métodos legislativos ( <i>Ley general del Sistema Nacional de Seguridad Pública</i> )	Interdependencia	Vertical (integra al procurador general de justicia y a los titulares de procuración estatal de justicia)	Alto
Conferencia Nacional de Secretarías de Seguridad Pública	Métodos legislativos ( <i>Ley general del Sistema Nacional de Seguridad Pública</i> )	Interdependencia	Vertical (integra al secretario de seguridad pública federal y a los titulares de seguridad pública de los estados)	Alto
Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario	Métodos legislativos ( <i>Estatutos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario</i> )	Interdependencia	Vertical (integra a los titulares de los sistemas penitenciarios de las entidades federativas a la asamblea plenaria y al consejo consultivo, de ahí se derivan los grupos regionales y comités técnicos)	Alto
Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal	Métodos legislativos ( <i>Ley general del Sistema Nacional de Seguridad Pública</i> )	Interdependencia	Horizontal (integra dos presidentes municipales de cada estado, designados por el Consejo Local de Seguridad Pública correspondiente, y dos titulares de los órganos político administrativos del Distrito Federal que serán nombrados por el Consejo Local de Seguridad Pública)	Alto

El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia...

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Comisión de Justicia Integral para Adolescentes en Conflicto con la Ley	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo 7/2015 por el que se crea la Comisión de Justicia Integral para Adolescentes en Conflicto con la Ley</i> )	Interdependencia	Vertical (las autoridades locales y federales coadyuvarán para el diseño, implementación y evaluación del sistema y la política de la justicia para adolescentes)	Alto
Consejo Consultivo de Política Migratoria	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación</i> ).	Interdependencia	Vertical (integra al presidente y un integrante de la Comisión de Asuntos Migratorios de la CONAGO u órgano equivalente).	Alto
Sistema Nacional de Atención a Víctimas.	Métodos legislativos ( <i>Ley general de víctimas</i> ).	Interdependencia	Vertical (incluye en su caso las instituciones homólogas en los ámbitos estatal y municipal).	Alto
Gabinete Especializado de México en Paz.	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se establece la Integración y Funcionamiento de los Gabinetes</i> ).	Interdependencia	Vertical (integra por convocatoria a representantes de los distintos órdenes de gobierno)	Alto
<b>Secretaría de Relaciones Exteriores</b>				
Gabinete Especializado de México con Responsabilidad Global.	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se establece la Integración y Funcionamiento de los Gabinetes</i> ).	Interdependencia	Vertical (integra por convocatoria a representantes de los distintos órdenes de gobierno)	Alto
<b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</b>				
Gabinete Especializado de México Próspero	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se establece la Integración y Funcionamiento de los Gabinetes</i> ).	Interdependencia	Vertical (integra por convocatoria a representantes de los distintos órdenes de gobierno)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Secretaría de Desarrollo Social</b>				
Gabinete Especializado de México Incluyente	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento de los gabinetes</i> )	Interdependencia	Vertical (integra por convocatoria a representantes de los distintos órdenes de gobierno)	Alto
<b>Secretaría de Educación Pública</b>				
Consejo Nacional de Autoridades Educativas	Métodos administrativos ( <i>Convenio de coordinación que suscriben la autoridad educativa federal y las autoridades educativas de los estados de la república para establecer las bases conforme a las cuales funcionará el Consejo Nacional de Autoridades Educativas</i> )	Interdependencia	Vertical (secretarios estatales y el secretario de educación pública)	Alto
Gabinete Especializado de México con Educación de Calidad.	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento de los gabinetes</i> ).	Interdependencia	Vertical (integra por convocatoria a representantes de los distintos órdenes de gobierno)	Alto
<b>Secretaría de Turismo</b>				
Junta de Gobierno del Consejo de Promoción Turística de México S. A. de C. V.	Métodos legislativos ( <i>Estatuto Orgánico del Consejo de Promoción Turística de México S. A. de C. V.</i> )	Interdependencia	Vertical (integra ocho integrantes del mismo número de entidades federativas y cuatro representantes del mismo número de municipios)	Alto
Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial de Quintana Roo	Métodos legislativos ( <i>Ley de Asentamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo</i> )	Interdependencia	Vertical (integra seis secretarios estatales y cinco delegados federales)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Grupo Técnico de Ordenamiento y Desarrollo Turístico Sustentable de Los Cabos	Métodos administrativos	Interdependencia	Vertical (integra a SECTUR y a FONATUR, seis delegados federales, la secretaria de turismo de Baja California y el IMPLAN Los Cabos)	Alto
Asociación de Secretarios de Trismo de México (ASE-TUR)	Métodos administrativos	Autonomía	Horizontal	Alto
<b>Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos</b>				
Comité Interinstitucional del Perfil Económico de Reynosa	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se crea el Comité Interinstitucional del Perfil Económico de Reynosa</i> ).	Interdependencia	Vertical (concurren los tres órdenes de gobierno)	Alto
<b>Comisión Nacional de Mejora Regulatoria</b>				
Consejo Nacional de Mejora Regulatoria	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Mejora Regulatoria</i> )	Interdependencia	Vertical (integra cinco presidentes de sistemas estatales de mejora regulatoria)	Alto
<b>Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas</b>				
Consejos Asesores	Métodos legislativos ( <i>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas</i> )	Interdependencia	Vertical (integra funcionarios municipales y estatales)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	
<b>Comisión Nacional del Agua</b>			
Organismos de Cuenca	Métodos legislativos ( <i>Ley de aguas nacionales</i> )	Interdependencia	Vertical (contará con un representante designado por el titular del poder ejecutivo estatal por cada uno de los estados comprendidos en el ámbito de competencia territorial del organismo de cuenca, así como del Distrito Federal cuando así corresponda. Por cada estado comprendido en el ámbito territorial referido, el consejo consultivo contará con un representante de las presidencias municipales correspondientes, para lo cual cada estado se encargará de gestionar la determinación del representante requerido)
<b>Comisión Nacional Forestal</b>			
Consejo Nacional Forestal	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable</i> )	Interdependencia	Vertical (integra representantes de los consejos estatales forestales: zona norte, zona centro y zona sur)
<b>Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología</b>			
Conferencia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación	Métodos legislativos ( <i>Ley de Ciencia y Tecnología</i> )	Interdependencia	Vertical (integra al director del CONACYT y a titulares de los organismos estatales de ciencia y tecnología)

<b>Concepto</b>	<b>Factor Bolleyer-Thorlaxson</b>		<b>Factor Schnabel</b>	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales</b>				
Comité Estatal de Productividad de Sonora	Métodos legislativos ( <i>Decreto que crea el Comité Estatal de Productividad</i> )	Interdependencia	Vertical (participan funcionarios federales en un comité estatal)	Alto
Comité de Productividad del Estado de México	Métodos legislativos ( <i>Decreto del ejecutivo del estado por el que se establece el Comité de Productividad del Estado de México</i> )	Interdependencia	Vertical (participan funcionarios federales en un comité estatal)	Alto
<b>Consejo Nacional de Población</b>				
Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas (COCOF)	Métodos legislativos ( <i>Reglamento de la ley general de población</i> )	Interdependencia	Vertical (participan consejos estatales de población)	Alto
Comité Técnico Consultivo	Métodos legislativos ( <i>Reglamento de la Ley General de Población</i> )	Interdependencia	Vertical (participan por invitación representantes de las entidades federativas)	Alto
<b>Corporación Mexicana de Investigación en Materiales</b>				
Participación en el Consejo de Administración del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Coahuila	Métodos legislativos ( <i>Ley de Ciencia, Desarrollo Tecnológico e Innovación para el Estado de Coahuila de Zaragoza</i> )	Interdependencia	Vertical (integra representaciones de dependencias y entidades de la administración pública federal en la entidad, cuyas atribuciones se relacionan con la investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación)	Alto
<b>Fondo Nacional de Fomento al Turismo</b>				
Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California Sur	Métodos legislativos ( <i>Ley de planeación para el desarrollo del Estado de Baja California Sur</i> )	Interdependencia	Vertical (integra representantes federales y municipales al comité estatal)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Mesa de Seguridad y Justicia de Ixtapa Zihuatanejo	Métodos administrativos	Autonomía	Vertical (participa organización México SOS, FONATUR y Gobierno del Estado de Guerrero)	Alto
Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo	Métodos legislativos ( <i>Ley de planeación para el desarrollo del estado de Quintana Roo</i> )	Interdependencia	Vertical (integra representantes federales y municipales al comité estatal)	Alto
<b>Instituto Mexicano de la Juventud</b>				
Junta Directiva del Instituto Mexicano de la Juventud	Métodos legislativos ( <i>Ley del Instituto Mexicano de la Juventud</i> )	Interdependencia	Vertical (incluye representantes de tres entidades federativas)	Alto
<b>Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual</b>				
Consejo Directivo del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco	Métodos legislativos ( <i>Ley de ciencia, desarrollo tecnológico e innovación del Estado de Jalisco</i> )	Interdependencia	Vertical (integra específicamente representantes de la oficina regional occidente del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial)	Alto
Consejos Estatales para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	Métodos legislativos ( <i>Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa</i> )	Interdependencia	Vertical (integra específicamente representantes de la oficina regional occidente del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial)	Alto
<b>Instituto Nacional de Estadística y Geografía</b>				
Consejo Consultivo Nacional	Métodos legislativos ( <i>Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica</i> )	Interdependencia	Vertical (integra cinco representantes de las entidades federativas, por regiones)	Alto
Comité Técnico Especializado de Información de Gobierno	Métodos legislativos ( <i>Ley del sistema nacional de información estadística y geográfica</i> )	Interdependencia	Vertical (integra funcionarios estatales)	Alto

<b>Concepto</b>	<b>Factor Bolleyer-Thorlakson</b>		<b>Factor Schnabel</b>	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Comité Técnico Especializado de Información de Impartición de Justicia	Métodos legislativos ( <i>Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica</i> )	Interdependencia	Vertical (íntegra funcionarios estatales)	Alto
Comité Técnico Especializado de Información de Procuración de Justicia	Métodos legislativos ( <i>Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica</i> )	Interdependencia	Vertical (íntegra funcionarios estatales)	Alto
Comité Técnico Especializado de Información de Seguridad Pública	Métodos legislativos ( <i>Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica</i> )	Interdependencia	Vertical (íntegra funcionarios estatales)	Alto
Comité Técnico Especializado de Información del Sistema Penitenciario	Métodos legislativos ( <i>Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica</i> )	Interdependencia	Vertical (íntegra funcionarios estatales)	Alto
Comité Técnico Especializado de Estadísticas Económicas del Sector Turismo	Métodos legislativos ( <i>Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica</i> )	Interdependencia	Vertical (íntegra funcionarios estatales)	Alto
Comité Técnico Especializado de Información Cultural	Métodos legislativos ( <i>Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica</i> )	Interdependencia	Vertical (íntegra funcionarios estatales)	Alto
<b>Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa</b>				
Juntas de Gobierno de los Institutos Estatales de la Infraestructura Física	Métodos legislativos ( <i>Decretos de creación de los Institutos Estatales de la Infraestructura Física</i> )	Interdependencia	Vertical (El INIFED participa en las juntas directivas)	Alto
<b>Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores</b>				
Participación en las reuniones de los Consejos Estatales de Atención al Envejecimiento	Métodos legislativos ( <i>Decretos de creación de los Consejos Estatales de Atención al Envejecimiento</i> )	Interdependencia	Vertical	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural</b>				
Sistema Mexiquense de Innovación	Métodos legislativos ( <i>Plan de desarrollo del Estado de México 2017-2023</i> )	Interdependencia	Vertical (integra por invitación a la delegada regional centro)	Alto
Consejo Directivo del Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuicola y Forestal del Estado de México (ICAMEX)	Métodos legislativos ( <i>Código administrativo del Estado de México</i> )	Interdependencia	Vertical (el INDCSR nacional participa en el consejo directivo)	Alto
<b>Instituto Politécnico Nacional</b>				
Comité Científico para la Reconstrucción y el Futuro de la Ciudad de México	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo para la integración del Comité Científico para la Reconstrucción y el Futuro de la Ciudad de México</i> )	Interdependencia	Vertical (integra universidades y centros de investigación nacionales)	Alto
Comité Directivo del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.	Métodos legislativos ( <i>Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México</i> )	Interdependencia	Vertical (integra representantes de la academia).	Bajo
Comité de Asistencia Psicosocial Comunitaria	Métodos legislativos ( <i>Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal</i> )	Interdependencia	Vertical (integra representantes de la academia)	Alto
Comisión para la Planeación de la Educación Superior de la Ciudad de México	Métodos legislativos ( <i>Decreto por el que se crea la Comisión para la Planeación de la Educación Superior de la Ciudad de México</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante del IPN)	Alto
Consejo Asesor de la Comisión Ambiental de la Megalópolis	Métodos legislativos ( <i>Convenio de coordinación que crea la Comisión Ambiental de la Megalópolis</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante del IPN)	Alto

El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia...

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Comité de Resiliencia de la Ciudad de México	Métodos legislativos ( <i>Estrategia de Resiliencia de la Ciudad de México</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Comisión Consultiva Estatal de Seguridad y Salud en el Trabajo del Estado de Guanajuato	Métodos legislativos ( <i>Ley Federal del Trabajo</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Comisión Consultiva Estatal de Productividad del Estado de Guanajuato	Métodos legislativos ( <i>Ley Federal del Trabajo</i> )	Interdependencia	Vertical (Integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica	Métodos legislativos ( <i>Convenio para la constitución y operación del Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica de Guanajuato</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable del Municipio de Silao Guanajuato	Métodos legislativos ( <i>Ley de planeación para el Estado de Guanajuato</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Comisión para la Planeación de la Educación Superior del Estado de Quintana Roo	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Educación</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante del IPN)	Alto
Comisión para la Planeación de la Educación Superior del Estado de Hidalgo	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Educación</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante del IPN)	Alto
Consejo Asesor Barraña de Metztlán	Métodos legislativos ( <i>Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante del IPN)	Alto
Consejo Asesor El Chico.	Métodos legislativos ( <i>Ley general del equilibrio ecológico y protección al ambiente</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante del IPN)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Consejo Estatal para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Estado de Morelos	Métodos administrativos ( <i>Convenio de coordinación para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, que celebran la Secretaría de Economía y el Estado de Morelos</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante del IPN).	Alto
Comisión para la Planeación de la Educación Superior del Estado de Oaxaca	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Educación</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante del IPN)	Alto
Comisión Consultiva Estatal de Seguridad y Salud en el Trabajo del Estado de Tlaxcala	Métodos legislativos ( <i>Ley Federal del Trabajo</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN).	Alto
Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Reynosa	Métodos legislativos ( <i>Código municipal del Estado de Tamaulipas</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Subcomités y Grupos de Trabajo del Consejo de Cuenca de los Ríos <b>Presidio al San Pedro</b>	Métodos legislativos ( <i>Ley de Aguas Nacionales</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Oaxaca	Métodos legislativos ( <i>Ley de igualdad entre mujeres y hombres del Estado de Oaxaca</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN).	Alto
Foro Consultivo de Ciencia, Tecnología e Innovación de Sinaloa	Métodos legislativos ( <i>Ley de ciencia, tecnología e innovación del Estado de Sinaloa</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Consejo Regional Zona Centro Norte del Consejo para el Desarrollo de Sinaloa	Métodos legislativos ( <i>Ley de fomento a la inversión para el desarrollo económico del Estado de Sinaloa</i> )	Interdependencia	Vertical (Integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Comisión para la Planeación de la Educación Superior del Estado de Sinaloa	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Educación</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante del IPN)	Alto
Comité Asesor Científico del Instituto Sinaloense de Acuicultura y Pesca.	Métodos legislativos (Reglamento interior del <i>Instituto Sinaloense de Acuicultura y Pesca</i> )	Interdependencia.	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN).	Alto
<b>Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica</b>				
Consejo Potosino de Ciencia y Tecnología	Métodos legislativos ( <i>Ley orgánica del Consejo Potosino de Ciencia y Tecnología</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de IPICYT)	Alto
<b>ProMéxico</b>				
Elaboración de mapas de ruta	Métodos administrativos	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Alto
<b>Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria</b>				
Consejo Peninsular de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se dan a conocer los lineamientos generales de operación del Consejo Peninsular de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria</i> )	Interdependencia	Vertical (integra secretarios de desarrollo rural de los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán; y otros en calidad de invitados)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia</b>				
Comisión de Protección Especial de Niñas, Niños y Adolescentes	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo 04/2016 por el que se crea la Comisión de Protección Especial de Niñas, Niños y Adolescentes</i> )	Interdependencia	Vertical (integra genéricamente a instituciones públicas con competencia en la materia y, particularmente, a las procuradurías estatales de protección de niñas, niños y adolescentes, quienes participarán en representación de los integrantes del sistema de protección)	Alto

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante la consulta directa de información a las dependencias de la administración pública federal, en uso de la Plataforma Nacional de Transparencia Gobierno Federal (PNT, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>).

*Cuadro 8. Relaciones intergubernamentales del Gobierno Nacional Mexicano basadas en la implementación de políticas públicas*

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Oficina de la Presidencia de la República</b>				
Comisión con Carácter Permanente Encargada de los Trabajos que se Deriven Respecto del Instrumento de Política Pública Nacional 25 al 25: Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Métodos legislativos (Acuerdo 09/2016 por el que se aprueba el instrumento de política denominado 25 al 25: objetivos nacionales de derechos de niñas, niños y adolescentes y se determina la creación de la comisión para su desarrollo e implementación)	Interdependencia	Vertical (Integra genéricamente a la CONAGO, y a la CONAMM)	Alto
Comisión Intersecretarial para la Instrumentación del Programa de Integración del Registro Nacional de Población	Métodos legislativos (Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación del Programa de Integración del Registro Nacional de Población)	Interdependencia	Vertical (integra por invitación representantes de los gobiernos de los estados y municipios)	Alto
Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico	Métodos legislativos (Acuerdo que tiene por objeto crear la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico)	Interdependencia	Vertical (integra por invitación representantes de los gobiernos de los estados y municipios)	Alto
Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación	Métodos legislativos (Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación)	Interdependencia	Vertical (integra por invitación, con voz pero sin voto, representantes de los gobiernos de los estados y municipios)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Secretaría de Gobernación</b>				
Comité Nacional de Emergencias	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Protección Civil</i> )	Interdependencia	Vertical (integra a los representantes que designen los gobernadores o el jefe de gobierno de la Ciudad de México)	Alto
Consejos Locales	Métodos legislativos ( <i>Ley general del Sistema Nacional de Seguridad Pública</i> )	Interdependencia	Vertical (participación de los municipios en la organización estatal)	Alto
Instancias Regionales	Métodos legislativos ( <i>Ley general del Sistema Nacional de Seguridad Pública</i> )	Interdependencia	Horizontal (participación de dos o más entidades federativas)	Alto
Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia</i> )	Interdependencia	Vertical (integra a los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas)	Alto
Sistema Nacional de Protección Integral	Métodos legislativos ( <i>Ley de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes</i> )	Interdependencia	Vertical (integra a los gobernadores de los estados y al jefe de gobierno de la Ciudad de México)	Alto
Comisión para el Seguimiento de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas	Métodos legislativos ( <i>Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Acuerdo 4/2015 por el que se determina la creación de la Comisión para el Seguimiento de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas</i> )	Interdependencia	Vertical (Integra genéricamente a <i>instituciones públicas con competencia en la materia</i> y, particularmente, a la CONAGO)	Alto

El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia...

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Comisión para Poner Fin a Toda Forma de Violencia Contra las Niñas, Niños y Adolescentes	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo 006/2016 por el que se crea la Comisión para Poner Fin a Toda Forma de Violencia Contra las Niñas, Niños y Adolescentes</i> )	Interdependencia	Vertical (Integra genéricamente a <i>instituciones públicas con competencia en la materia</i> y, particularmente, a la CONAGO)	Alto
Comisión de Secretarías Ejecutivas de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo 3/2015 por el que se crea la Comisión de Secretarías Ejecutivas de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes</i> )	Interdependencia	Vertical (Integra a <i>las secretarías ejecutivas de las entidades federativas</i> )	Alto
Comisión sobre Tecnologías de la Información y Contenidos Audiovisuales Dirigidos a Niñas, Niños y Adolescentes	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo 13/2017 por el que se crea la Comisión sobre Tecnologías de la Información y Contenidos Audiovisuales Dirigidos a Niñas, Niños y Adolescentes</i> )	Interdependencia	Vertical (Integra a la CONAGO)	Alto
Asesorías, capacitación y apoyo en la planeación en materia de población.	Métodos administrativos (Convenios marco de coordinación con las entidades federativas).	Interdependencia.	No aplica por no ser comité	Bajo
Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas	Métodos legislativos ( <i>Reglamento de la ley general de población</i> ).	Interdependencia.	Vertical (se invita a formar parte de la misma a los congresos estatales de población u organismos equivalentes representados por su Secretario Técnico o similar).	Alto
Consulta a la base nacional del Registro Civil y a la expedición interestatal de actas	Métodos administrativos (Convenios de colaboración)	Interdependencia	No aplica por no ser comité.	Bajo

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Consulta a la base de datos y validación de la Clave Única del registro Nacional de Población (CURP)	Métodos administrativos (Convenios de colaboración)	Interdependencia	No aplica por no ser comité.	Bajo
Jornadas sociales itinerantes	Métodos legislativos ( <i>Decreto de creación de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité.	Bajo
Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se instruye la constitución de los Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité.	Bajo
Convenios de coordinación en materia de producción e intercambio de materiales audiovisuales	Métodos administrativos (Convenios de coordinación)	Interdependencia	No aplica por no ser comité.	Bajo
Sistema Nacional de Protección Civil	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Protección Civil</i> ).	Interdependencia	Vertical (incluye dependencias de organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México).	Alto
Municipios Fronterizos de Derechos Humanos	Métodos administrativos.	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Bajo

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos</i> )	Interdependencia	Vertical (podrá invitar a participar en sus sesiones con voz pero sin voto a los gobiernos de las entidades federativas)	Alto
<b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</b>				
Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales	Métodos legislativos ( <i>Ley de Coordinación Fiscal</i> )	Interdependencia	Vertical (se integrará por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad)	Alto
Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales	Métodos legislativos ( <i>Ley de Coordinación Fiscal</i> )	Interdependencia	Vertical (las entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los ocho grupos)	Alto
Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)	Métodos legislativos ( <i>Ley de Coordinación Fiscal</i> )	Interdependencia	Vertical (la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales Fungirá como asamblea general y como consejo directivo del Instituto)	Alto
Junta de Coordinación Fiscal	Métodos legislativos ( <i>Ley de Coordinación Fiscal</i> )	Interdependencia	Vertical (se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Consejo Nacional de Armonización Contable	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Contabilidad Gubernamental</i> )	Interdependencia	Vertical (concurren funcionarios federales y cuatro gobernadores electos por cada dos grupos de la regionalización señalada en la ley de coordinación fiscal)	Alto
Consejo Consultivo	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Contabilidad Gubernamental</i> )	Interdependencia	Vertical (integra diversas autoridades de los tres niveles de gobierno según la <i>Ley general de contabilidad gubernamental</i> ).	Alto
<b>Secretaría de Desarrollo Social</b>				
Comisión Nacional de Desarrollo Social	Métodos legislativos ( <i>Decreto por el que se regula la comisión nacional de desarrollo social</i> )	Interdependencia	Vertical (integra a los titulares de las dependencias encargadas del desarrollo social en cada gobierno estatal y a un representante de cada una de las asociaciones nacionales de municipios reconocida)	Bajo
Grupo de Promoción y Evaluación de Desarrollos Urbanos Integrales Sus-tentables	Métodos administrativos	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Bajo
Consejo Nacional de la Cruzada Nacional Contra el Hambre	Métodos legislativos ( <i>Lineamiento de organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada Nacional Contra el Hambre</i> )	Interdependencia	Vertical (son invitados permanentes al consejo los gobernadores de los 31 estados de la República y el jefe de Gobierno del Distrito Federal)	Alto

El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia...

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</b>				
Emitir el dictamen de bioseguridad cuando se trate de los permisos de liberación experimental, de liberación en programa piloto y de liberación comercial de organismos genéticamente modificados	Métodos legislativos ( <i>Reglamento interior de la SEMARNAT</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Bajo
Expedir, suspender y negar, total o parcialmente, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, los permisos de liberación de organismos genéticamente modificados para biorremediación	Métodos legislativos ( <i>Reglamento interior de la SEMARNAT</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Bajo
Comité Técnico de Prevención y Combate de Incendios Forestales de la Ciudad de México	Métodos legislativos ( <i>Ley general de desarrollo forestal sustentable y Reglamento Interno del Consejo Forestal del Distrito Federal</i> )	Interdependencia	Vertical (la SEMARNAT participa en un comité estatal)	Alto
Comité Técnico de Aprovechamiento Forestal de la Ciudad de México	Métodos legislativos ( <i>Ley general de desarrollo forestal sustentable y Reglamento Interno del Consejo Forestal del Distrito Federal</i> )	Interdependencia	Vertical (la SEMARNAT participa en un comité estatal)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Comité Técnico Estatal de Programa Nacional Forestal de la Ciudad de México	Métodos legislativos ( <i>Lineamiento para la integración, organización y funcionamiento de los Comités Técnicos Estatales de la Comisión Nacional Forestal</i> )	Interdependencia	Vertical (la SEMARNAT participa en un comité estatal)	Alto
Comisión Nacional Coordinadora de Investigación Oceanográfica	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo mediante el cual se crea la Comisión Nacional Coordinadora de Investigación Oceanográfica</i> )	Interdependencia	Vertical (la comisión podrá invitar a autoridades de las entidades federativas y municipios)	Alto
Sistema Nacional de Cambio Climático	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Cambio Climático</i> )	Interdependencia	Vertical (se integra por la comisión, el consejo, el INECC, los gobiernos de las Entidades Federativas, un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales legalmente reconocidas y representantes del Congreso de la Unión)	Alto
Comités de Ordenamiento Ecológico.	Métodos legislativos ( <i>Reglamento de la ley general del equilibrio ecológico y protección al ambiente en materia de ordenamiento ecológico</i> )	Interdependencia	Vertical (según convenio con los diferentes niveles de gobierno)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</b>				
Convenios para la descentralización administrativa de tramos carreteros de la red secundaria, o de tramos de la red básica o ejes troncales que cuenten con libramiento	Métodos legislativos ( <i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Caminos, Puentes y Auto-transporte Federal</i> )	Autonomía	No aplica por no ser comité	Bajo
<b>Secretaría de la Función Pública</b>				
Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación	Métodos legislativos ( <i>Lineamientos de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación</i> )	Interdependencia	Vertical (se integra una asamblea de contralores estados-federación)	Alto
<b>Secretaría de Educación Pública</b>				
Consejo Nacional de Participación Social en la Educación	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación</i> ).	Interdependencia	Vertical (integra autoridades educativas estatales de cuatro regiones geográficas)	Alto
Consejos Estatales de Participación Social en la Educación	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación</i> ).	Interdependencia	Vertical (integra autoridades educativas municipales)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Secretaría de Salud</b>				
Comité Nacional de Cáncer en la Mujer	Métodos legislativos (Acuerdo por el que se reestructura el Comité Nacional de Prevención y Control de Cáncer Cérvico Uterino y Mamario y cambia su denominación por la de Comité Nacional de Cáncer en la Mujer)	Interdependencia	Vertical (integra siete secretarías de Salud de las entidades federativas, que deberán rotarse según lo determine la comisión de salud pública del consejo nacional de salud)	Alto
Comité Nacional del Programa de Acción Arranque Parejo en la Vida	Métodos legislativos (Acuerdo por el que se crea el Programa de Acción Arranque Parejo en la Vida)	Interdependencia	Vertical (integra siete secretarías de Salud de las entidades federativas, que deberán rotarse según lo determine la comisión de salud pública del consejo nacional de salud)	Alto
Comité Nacional para la Seguridad en Salud	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se crea el Comité Nacional para la Seguridad en Salud</i> )	Interdependencia	Vertical (incorpora a los secretarías de salud que integran la comisión de salud pública del consejo nacional de salud)	Alto
Comité Nacional para la Vigilancia Epidemiológica	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo número 130 por el que se crea el Comité Nacional para la Vigilancia Epidemiológica</i> )	Interdependencia	Vertical (integra a los servicios de salud pública del Departamento del Distrito Federal. El mismo acuerdo prescribe la integración de comités estatales)	Alto
Consejo Nacional Contra las Adicciones	Métodos legislativos ( <i>Decreto por el que se crea el Consejo Nacional Contra las Adicciones</i> )	Interdependencia	Vertical (se podrá invitar a las sesiones del consejo a los titulares de los gobiernos de las entidades federativas)	Alto

El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia...

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	Métodos legislativos ( <i>Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible</i> )	Interdependencia	Vertical (se podrá invitar a las sesiones del Consejo a servidores públicos de las entidades federativas y municipios)	Alto
Consejo Nacional de Salud	Métodos legislativos ( <i>Reglas de operación del Consejo Nacional de Salud y su Secretario Técnico</i> )	Interdependencia	Vertical (integra a los titulares de los servicios estatales de salud que, en el marco del sistema nacional de salud, acepten la invitación del presidente del consejo nacional de salud, a través de los gobiernos de las entidades federativas)	Bajo
Consejo Nacional de Vacunación	Métodos legislativos ( <i>Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Vacunación</i> )	Interdependencia	Vertical (se integran por invitación un mínimo de tres secretarios de salud de las entidades federativas, según la designación que al efecto haga la comisión de salud pública del consejo nacional de salud)	Alto
Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes	Métodos legislativos ( <i>Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes</i> )	Interdependencia	Vertical (integra por invitación a autoridades estatales y municipales cuyas atribuciones tengan relación con el objeto propio del consejo)	Alto

<b>Concepto</b>	<b>Factor Bolleyer-Thorlakson</b>		<b>Factor Schnabel</b>	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Consejo Nacional para la Prevención y el Tratamiento de las Enfermedades Visuales	Métodos legislativos ( <i>Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Prevención y el Tratamiento de las Enfermedades Visuales</i> )	Interdependencia	Vertical (integra por invitación al titular de los servicios estatales de salud de una de las entidades que integran la comisión de salud pública del consejo nacional de salud)	Alto
Comisión para la Primera Infancia	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo 03/2016 por el que se crea la Comisión para el Desarrollo Infantil Temprano, acuerdo 11/2017 que aprueba el cambio de nombre de la Comisión Nacional para la Prevención y el Tratamiento de las Enfermedades Visuales por Comisión para la Primera Infancia</i> )	Interdependencia	Vertical (integra genéricamente a instituciones públicas con competencia en la materia y, particularmente, a la CO-NAGO)	Alto
<b>Secretaría del Trabajo y Previsión Social</b>				
Asesoría a Comités Estatales de Productividad	Métodos legislativos ( <i>Manual de organización general de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Alto
<b>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</b>				
Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo mediante el cual se emiten los lineamientos para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano</i> )	Interdependencia	Vertical (participan cuatro representantes de gobiernos estatales y cuatro municipales)	Alto

<b>Concepto</b>	<b>Factor Bolleyer-Thorlakson</b>		<b>Factor Schnabel</b>	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Secretaría de Cultura</b>				
Comisión de Planeación del Programa de Estímulo a la Creación y Desarrollo Artístico	Métodos administrativos (Convenios con 27 estados)	Interdependencia	Vertical (participa un representante de la secretaría de cultura para la administración de recursos públicos y la elaboración de un plan anual de trabajo)	Alto
Comisión Estatal de Consejos Ciudadanos del Programa de Desarrollo Cultural Municipal	Métodos administrativos (Convenios con 15 estados)	Interdependencia	Vertical (participa un representante de la secretaría de cultura para la planeación, seguimiento y evaluación del programa)	Alto
Consejo Directivo del Fondo Especial para el Funcionamiento y la Operación del Museo de Arte Abstracto Manuel Felguerez	Métodos administrativos (Convenio)	Interdependencia	Vertical (participa un representante de la secretaría de cultura para la administración de recursos públicos y la elaboración de un plan anual de trabajo)	Alto
Comisión de Planeación del Programa de Desarrollo Cultural para la Atención de Públicos Específicos	Métodos administrativos (Convenios con 8 estados)	Interdependencia	Vertical (participa un representante de la secretaría de cultura para la administración de recursos públicos y la elaboración de un plan anual de trabajo)	Alto
Comisión de Planeación del Programa Cultural para la Juventud	Métodos administrativos (Convenios con 8 estados)	Interdependencia	Vertical (participa un representante de la secretaría de cultura para la administración de recursos públicos y la elaboración de un plan anual de trabajo)	Alto

<b>Concepto</b>	<b>Factor Bolleyer-Thorlakson</b>		<b>Factor Schnabel</b>	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Comisión de Planeación del Fondo Regional para la Cultura y las Artes	Métodos administrativos (Convenios con 5 regiones)	Interdependencia	Vertical (participa un representante de la secretaría de cultura para la administración de recursos públicos y la elaboración de un plan anual de trabajo)	Alto
Comisión de Planeación del Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias	Métodos legislativos (Reglas de operación del programa)	Interdependencia	Vertical (un representante de secretaría de cultura participa con voz y voto en la comisión de planeación y apoyo a la creación popular)	Alto
<b>Secretaría de Turismo</b>				
Impulso de la coordinación intergubernamental en materia turística, así como alineación de los programas turísticos locales a la política nacional turística y al programa sectorial de turismo	Métodos legislativos ( <i>Reglamento interior de la Secretaría de Turismo</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Alto
<b>Aeropuertos y Servicios Auxiliares</b>				
Comisión Consultiva	Métodos legislativos ( <i>Ley de Aeropuertos</i> )	Interdependencia	Vertical (integra representantes del gobierno estatal y municipal)	Alto
<b>Agencia Espacial Mexicana</b>				
Construcción de centros de innovación y desarrollo espacial	Métodos legislativos ( <i>Fondos de ciencia y tecnología</i> ).	Interdependencia.	Vertical (uso de recursos del fondo mixto CONACYT Estado de Zacatecas y del COMECYT)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos</b>				
Comité Técnico del Fideicomiso 1936 denominado Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)	Métodos legislativos ( <i>Decreto por el que se ordena la creación del fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), cuarto convenio modificatorio al contrato de Fideicomiso Número 1936, reglas de operación del FONADIN</i> )	Interdependencia	Vertical (integra tres titulares del poder ejecutivo del mismo número de entidades federativas)	Alto
Comité Técnico del Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur Sureste (FIDESUR)	Métodos legislativos ( <i>Contrato de constitución del Fideicomiso 2050 FIDESUR, Reglas de operación del FIDESUR, convenio modificatorio del contrato Fideicomiso 2050 FIDESUR</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de cada uno de los fideicomitentes)	Alto
Comité Técnico del Fideicomiso Número 2206, denominado Desaladora Ensenada	Métodos legislativos ( <i>Contrato de constitución del Fideicomiso Número 2206, denominado Desaladora Ensenada</i> )	Interdependencia	Vertical (Integra un representante de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Ensenada)	Alto
<b>Camino y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos</b>				
Comités Técnicos de fondos fundados en el artículo 9 A de la <i>Ley de coordinación fiscal</i>	Métodos legislativos ( <i>Ley de Coordinación Fiscal</i> )	Interdependencia	Vertical (integra a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Servicio de Administración Tributaria, y a los gobiernos estatales y municipales involucrados)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Trámites coordinados de afectación de derechos de vía	Métodos administrativos (Convenios de colaboración)	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Bajo
Gestión coordinada de riesgos	Métodos legislativos ( <i>Leyes estatales de protección civil</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Bajo
Observatorio Estatal de Lesiones Viales	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se da a conocer la Estrategia Nacional de Seguridad Vial 2011-2020</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Bajo
Comité Interinstitucional de Seguridad Tamaulipas	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se crea el Comité Interinstitucional de Seguridad Tamaulipas</i> )	Interdependencia	Vertical (concurren los tres órdenes de gobierno)	Alto
<b>Centro Nacional de Prevención de Desastres</b>				
Escuela Nacional de Protección Civil	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Protección Civil, Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Alto
Ejercicio de facultades de investigación e integración de información temática	Métodos legislativos ( <i>Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Bajo
Ejercicio de facultades de asesorar, apoyar y convivir con otros niveles de gobierno	Métodos legislativos ( <i>Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Bajo
<b>Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas</b>				
Vinculación de las víctimas con los organismos estatales en caso de delitos del fuero común	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Víctimas</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Comités, comisiones o mesas interinstitucionales o estatales	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Víctimas</i> )	Interdependencia	Vertical (según integración de cada órgano)	Alto
<b>Comisión Federal de Electricidad</b>				
Trámites para obras o acciones	Métodos legislativos (Diversos)	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Bajo
<b>Comisión Nacional de Mejora Regulatoria</b>				
Inventario de trámites y servicios de los gobiernos estatales	Métodos legislativos ( <i>Leyes de mejora regulatoria de los estados</i> ).	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Bajo
<b>Comisión Nacional del Deporte</b>				
Apoyos económicos a los órganos de cultura física y deporte a fin de que impulsen la masificación de actividades físicas	Métodos legislativos ( <i>Programa nacional de cultura física y deporte</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Bajo
<b>Comisión Nacional de Zonas Áridas</b>				
Componente Desarrollo de las Zonas Áridas (PRO-DEZA)	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas de operación del programa de apoyo a pequeños productores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación</i> )	Interdependencia	Vertical (Participan con autoridades estatales CONAZA, SAGARPA, SEMARNAT, CONAGUA, CONAFOR y PRO-FEPA)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable	Métodos legislativos ( <i>Ley de Desarrollo Rural Sustentable</i> )	Interdependencia	Vertical (integra representantes de las dependencias estatales, representantes de las dependencias y entidades que forman parte de la comisión intersecretarial y los representantes de cada uno de los distritos de desarrollo rural)	Alto
<b>Comisión Nacional Forestal</b>				
Consejos Estatales Forestales	Métodos legislativos ( <i>Ley general de desarrollo forestal sustentable</i> )	Interdependencia	Vertical (integra representantes del gobierno federal en la organización estatal)	Alto
Comités Técnicos Estatales	Métodos legislativos ( <i>Lineamiento para la integración, organización y funcionamiento de los Comités Técnicos Estatales de la Comisión Nacional Forestal</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante del gobierno estatal y varios del gobierno federal, sociedad civil y expertos)	Alto
<b>Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad</b>				
Instrumentación de la estrategia para la conservación y uso sustentable de la Biodiversidad de Guanajuato a través del Consejo Estatal Forestal	Métodos legislativos ( <i>Ley de desarrollo forestal sustentable para el estado y los municipios de Guanajuato</i> )	Interdependencia	Vertical (a CONABIO asesora un consejo forestal estatal)	Alto
Comité Técnico Asesor de la Comisión Estatal de Biodiversidad de Morelos	Métodos legislativos ( <i>Decreto número doscientos nueve por el que se crea la Comisión Estatal de Biodiversidad de Morelos</i> )	Interdependencia	Vertical (a CONABIO asesora comité técnico asesor)	Alto

<b>Concepto</b>	<b>Factor Bolleyer-Thorlakson</b>		<b>Factor Schnabel</b>	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Consejo Nacional de Población</b>				
Encuentro nacional de los Grupos Estatales para la Prevención del Embarazo en Adolescentes	Métodos legislativos ( <i>Est- trategia nacional para la prevención del embarazo en adolescentes</i> )	Interdependencia	Vertical (participan grupos estatales para la prevención del embarazo en adolescentes)	Alto
<b>Fondo Nacional de Fomento al Turismo</b>				
Comité de Playas Limpias Ixtapa Zihuatanejo	Métodos legislativos ( <i>Ley de aguas nacionales</i> )	Interdependencia	Vertical (integración según convenio)	Alto
Comité de Playas Limpias Santa María Huatulco	Métodos legislativos ( <i>Ley de Aguas Nacionales</i> )	Interdependencia	Vertical (integración según convenio)	Alto
<b>Instituto de Ecología A. C.</b>				
Convenios marco y específicos de colaboración	Métodos administrativos	Interdependencia	Vertical	Alto
<b>Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual</b>				
Ventanilla Única de Zonas Económicas Especiales	Métodos legislativos ( <i>Ley Federal de Zonas Económicas Especiales</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Bajo
<b>Instituto Mexicano de Tecnología del Agua</b>				
Comité Técnico sobre Impacto Ambiental del Estado de Morelos	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la cele- bración de sesiones de los distintos órganos colegiados que actúan y participan en la administración pública del Estado de Morelos</i> )	Interdependencia	Vertical (integra específicamente representantes del instituto mexicano de tecnología del agua)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Instituto Nacional de Bellas Artes</b>				
Convenios con la Coordinación Nacional de Literatura	Métodos legislativos ( <i>Ley de Planeación</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Bajo
<b>Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático</b>				
Apoyo en la elaboración de una herramienta para el análisis de implementación de tecnologías potenciales de bajo carbono para el transporte público de pasajeros en ciudades y municipios seleccionados	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Cambio Climático</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Alto
Fortalecimiento de las capacidades de los grupos técnicos MRV (GT-MRV) estatales.	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Cambio Climático</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Alto
Programa de Fortalecimiento de Capacidades de Acciones de Mitigación en Estados y Municipios	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Cambio Climático</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Alto
Grupo de Trabajo sobre Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Cambio Climático</i> )	Interdependencia	Vertical (la comisión intersecretarial convocará a entidades federativas y municipios)	Alto
Revisión de los programas estatales de cambio climático	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Cambio Climático</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Alto

El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia...

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Instituto Nacional de Electricidad y Energías</b>				
Instituto Estatal de Energía del Estado de Morelos	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la celebración de sesiones de los distintos órganos colegiados que actúan y participan en la administración pública del Estado de Morelos</i> )	Interdependencia	Vertical (integra específicamente representantes del Instituto Nacional de Electricidad y Energías)	Alto
Comité Técnico de Protección Civil Morelos	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la celebración de sesiones de los distintos órganos colegiados que actúan y participan en la administración pública del Estado de Morelos</i> )	Interdependencia	Vertical (integra específicamente representantes del Instituto Nacional de Electricidad y Energías)	Alto
Consejo Estatal de Capital Humano Morelos	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la celebración de sesiones de los distintos órganos colegiados que actúan y participan en la administración pública del Estado de Morelos</i> )	Interdependencia	Vertical (integra específicamente representantes del Instituto Nacional de Electricidad y Energías)	Alto
<b>Instituto Nacional de las Mujeres</b>				
Comisión para la Igualdad Sustantiva entre Niñas, Niños y Adolescentes	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo 05/2016 por el que se crea la Comisión para la Igualdad Sustantiva entre Niñas, Niños y Adolescentes</i> )	Interdependencia	Vertical (integra genéricamente a instituciones públicas con competencia en la materia)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Instituto Nacional de Migración</b>				
Estrategia "Somos Mexicanos"	Métodos administrativos	Interdependencia	Vertical (es una estrategia de la Secretaría de Gobernación y 32 enlaces estatales)	Alto
<b>Instituto Nacional de Perinatología</b>				
Convenios de coordinación y colaboración	Métodos legislativos ( <i>Ley de Planeación</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Alto
<b>Instituto Nacional de Salud Pública</b>				
Consejo Estatal para la Prevención y Tratamiento de las Enfermedades Virales del Estado de Morelos	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la celebración de sesiones de los distintos órganos colegiados que actúan y participan en la administración pública del Estado de Morelos</i> )	Interdependencia	Vertical (integra específicamente representantes federales en los órganos estatales)	Alto
Grupo de Lactancia del Estado de Morelos	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la celebración de sesiones de los distintos órganos colegiados que actúan y participan en la administración pública del Estado de Morelos</i> )	Interdependencia	Vertical (integra específicamente representantes federales en los órganos estatales)	Alto
Evaluación de protocolos solicitados mediante el sistema estatal de investigadores del Estado de Morelos	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la celebración de sesiones de los distintos órganos colegiados que actúan y participan en la administración pública del Estado de Morelos</i> )	Interdependencia	Vertical (integra específicamente representantes federales en los órganos estatales)	Alto

El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia...

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Comité Intersectorial de Lucha Contra el Dengue en Chiapas	Métodos legislativos ( <i>Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Salud Pública</i> )	Interdependencia	Vertical (Integra representantes en los órganos estatales)	Alto
<b>Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales</b>				
Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública</i> )	Interdependencia	Vertical (integra organismos garantes de las entidades federativas)	Alto
<b>Instituto Politécnico Nacional</b>				
Comité de Gestión de Evaluación y Monitoreo de Riesgos Geológicos	Métodos legislativos ( <i>Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal</i> )	Interdependencia	Vertical (integra representantes de la academia)	Alto
Comité Directivo de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Superior	Métodos administrativos (convenio de colaboración)	Interdependencia	Vertical (integra todas las IES de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México)	Alto
Comité de Desarrollo Institucional de Atención y Cuidado a la Infancia	Métodos legislativos ( <i>Ley que regula el funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para el Distrito Federal</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante del IPN)	Alto
Comités de Fomento Económico de las Delegaciones	Métodos legislativos ( <i>Ley para el desarrollo económico del Distrito Federal</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Órganos Técnicos Colegiados Delegacionales	Métodos legislativos ( <i>Ley de participación ciudadana del Distrito Federal</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Consejos Delegacionales de Educación	Métodos legislativos ( <i>Ley de educación del Distrito Federal</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Consejo Consultivo de la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México	Métodos legislativos ( <i>Decreto por el que se instruye la elaboración del programa y se crea el órgano de apoyo administrativo a las actividades del jefe de gobierno denominado Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una CDMX cada vez más Resiliente</i> ).	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Comisión de Contraloría y Evaluación Social del Eje Guajuato seguro	Métodos legislativos ( <i>Acuerdo gubernativo número 21, mediante el cual, se crea la Comisión de Contraloría y Evaluación Social</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Comité Delegacional de Salud Miguel Hidalgo	Métodos legislativos ( <i>Ley de Salud del Distrito Federal</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Comisión de Bioética del Distrito Federal	Métodos legislativos ( <i>Ley de Salud del Distrito Federal</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Reuniones de delegados federales con presidentes municipales del Estado de Quintana Roo	Métodos administrativos	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Bajo
Comité de Prevención y Combate del Trabajo Ilegal de Menores en Durango y Fortalecimiento de su Educación Básica	Métodos legislativos	Interdependencia	Vertical (integra un representante del IPN)	Alto

El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia...

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Fideicomiso del Parque Científico y Tecnológico Morelos	Métodos legislativos ( <i>Fideicomiso del Parque Científico y Tecnológico Morelos</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante del IPN)	Alto
Comisión de Reducción de Emisiones de Comercio y Servicios de Durango	Métodos legislativos ( <i>Ley general del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Comité de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Región Lerma-Chapala	Métodos administrativos (Convenio de asignación de recursos)	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Comisión Estatal de Seguridad para el Manejo y Uso de Plaguicidas, Nutrientes Vegetales y Sustancias Tóxicas del Estado de Oaxaca	Métodos administrativos (Convenio específico en materia de transferencia de recursos)	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Comité Estatal de Sanidad Forestal del Estado de Oaxaca	Métodos legislativos ( <i>Ley general de desarrollo forestal sustentable</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Comité Técnico para la Acreditación de Auditores Ambientales del Estado de Oaxaca	Métodos legislativos ( <i>Ley del equilibrio ecológico del Estado de Oaxaca</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Subcomité Zona Centro Norte de la Semana Nacional de Ciencia y Tecnología	Métodos administrativos (Convenio de asignación de recursos)	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Comité Asesor Científico del Instituto Sinaloense de Acuicultura y Pesca	Métodos legislativos ( <i>Reglamento Interior del Instituto Sinaloense de Acuicultura y Pesca</i> )	Interdependencia	Vertical (Integra un representante de escuelas del IPN)	Alto

<b>Concepto</b>	<b>Factor Bolleyer-Thorlakson</b>		<b>Factor Schnabel</b>	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica</b>				
Consejo Forestal del Estado de San Luis Potosí	Métodos legislativos ( <i>Reglamento interno del Consejo Forestal del Estado de San Luis Potosí</i> )	Interdependencia	Vertical (Integra un representante de IPCYT)	Alto
Junta de Gobierno del Museo Laberinto de las Ciencias y las Artes de San Luis Potosí	Métodos legislativos ( <i>Decreto administrativo mediante el cual se crea el Museo Laberinto de las Ciencias y las Artes de San Luis Potosí</i> )	Interdependencia	Vertical (Integra un representante de IPCYT)	Alto
<b>Nacional Financiera</b>				
Grupo de Tesoreros del Sector Público A. C.	Métodos administrativos	Interdependencia	Vertical (tesorerías de todos los niveles de gobierno)	Alto
Consejo de Fomento al Comercio Interior del Estado de Guanajuato	Métodos legislativos ( <i>Reglas de operación del programa de fortalecimiento a las micro, pequeñas y medianas empresas</i> )	Interdependencia	Vertical (NAFIN participa en subcomités, subgrupos de trabajo, comisiones puntuales o pautas de acción encargadas)	Alto
<b>Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional</b>				
Convenios de colaboración	Métodos legislativos	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Alto
<b>Petróleos Mexicanos</b>				
Consejo de Protección Civil de la Ciudad de México	Métodos legislativos ( <i>Ley general de protección civil</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de PEMEX)	Alto
Consejo Estatal de Protección Civil del Estado de Veracruz	Métodos legislativos ( <i>Ley general de protección civil</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de PEMEX)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
Programa de Apoyo a la Comunidad y Medio Ambiente (PACMA)	Métodos legislativos ( <i>Reglas de operación</i> )	Interdependencia	Vertical (PEMEX participa en diversas reuniones de trabajo con diversas autoridades federales, estatales y municipales, con el objeto de obtener y conservar la licencia social para operar en las diversas zonas del país)	Alto
<b>Procuraduría de la Defensa del Contribuyente</b>				
Convenios de colaboración	Métodos legislativos	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Alto
<b>Procuraduría Federal de Protección al Ambiente</b>				
Grupo de Coordinación Interinstitucional para el Combate a la Tala Clandestina en el Estado de México	Métodos legislativos ( <i>Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de la PROFEPA)	Alto
Convenios de coordinación y de concertación	Métodos legislativos (Convenios de coordinación y de concertación)	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Alto
<b>Procuraduría Federal del Consumidor</b>				
Convenios de colaboración	Métodos legislativos (Convenios de colaboración)	Interdependencia	No aplica por no ser comité	Alto
<b>Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción</b>				
Reuniones Nacionales de los Secretarios Técnicos de las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Anticorrupción	Métodos legislativos ( <i>Estatuto orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción</i> )	Interdependencia	Vertical (participan las secretarías ejecutivas estatales)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	
<b>Servicio Geológico Mexicano</b>			
Comités Estatales de Emergencias	Métodos legislativos ( <i>Ley general de protección civil</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante del SGM)
<b>Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas</b>			
Comités Consultivos Estatales de Semillas	Métodos legislativos ( <i>Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante del SNICS)
<b>Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México S. A. de C. V.</b>			
Programa Protejamos Nuestro Aeropuerto	Métodos administrativos	Interdependencia	Vertical (integra un representante de SACM)
<b>Servicio Postal Mexicano</b>			
Comisión Delegacional de Nomenclatura del Distrito Federal	Métodos legislativos ( <i>Decreto que crea la Comisión de Nomenclatura del Distrito Federal</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de SPM)
<b>Sistema de Administración Tributaria</b>			
Convenios de colaboración administrativa, programas y acciones derivadas	Métodos legislativos ( <i>Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria vigente</i> )	Interdependencia	No aplica por no ser comité

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante la consulta directa de información a las dependencias de la administración pública federal, en uso de la Plataforma Nacional de Transparencia Gobierno Federal (PNT, <https://www.infomex.org.mx/gobierno/federal/home.action>).

Cuadro 9. Relaciones intergubernamentales del Gobierno Nacional Mexicano basadas en la evaluación de políticas públicas

Concepto	Factor Bolleyer-Thorlakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Secretaría de Salud</b>				
Comité Estatal de Evaluación del Programa Hospital Seguro	Métodos legislativos (Reglamento del Comité Estatal de Evaluación del Programa Hospital Seguro)	Interdependencia	Vertical (integra funcionarios federales al comité estatal)	Alto
<b>Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social</b>				
Consejo Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas de Jalisco	Métodos legislativos (Reglamento del Consejo Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas de Jalisco)	Interdependencia	Vertical (participan funcionarios federales en un comité estatal)	Alto
Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social de Morelos	Métodos legislativos (Ley de desarrollo social para el Estado de Morelos).	Interdependencia	Vertical (participan funcionarios federales en un comité estatal)	Alto
<b>Instituto Nacional de Salud Pública</b>				
Consejo Estatal de Evaluación del Estado de Morelos	Métodos legislativos (Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la celebración de sesiones de los distintos órganos colegiados que actúan y participan en la administración pública del Estado de Morelos)	Interdependencia	Vertical (integra específicamente representantes federales en los órganos estatales)	Alto

Concepto	Factor Bolleyer-Thoriakson		Factor Schnabel	
	¿Métodos legislativos o administrativos?	¿Interdependencia o autonomía?	¿Comité horizontal o vertical?	¿Nivel de especificidad política?
<b>Instituto Politécnico Nacional</b>				
Comité Técnico para el Análisis de la Evaluación de Políticas Públicas	Métodos legislativos ( <i>Reglamento del Sistema Estatal de Evaluación de Zacatecas</i> )	Interdependencia	Vertical (Integra un representante de escuelas del IPN)	Alto
Comisión de Evaluación al Programa de Apoyos Institucionales y Financiamiento a Proyectos de Integración del Consejo de Ciencia y Tecnología del estado de Durango (COCYTE)	Métodos legislativos ( <i>Ley de ciencia y tecnología del Estado de Durango</i> )	Interdependencia	Vertical (integra un representante de escuelas del IPN)	Alto

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante la consulta directa de información a las dependencias de la administración pública federal, en uso de la Plataforma Nacional de Transparencia Gobierno Federal (PNT, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>).

## **TERCERA PARTE: RECENTRALIZACIÓN**



## **CAPÍTULO IX**

### **LA RECENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN ARGENTINA**

*Daniel Cravacuore*

Este capítulo presenta las características particulares que adquiere el proceso de recentralización municipal en Argentina. La tímida descentralización municipal iniciada en la Transición Democrática en 1983, diferente de aquella que involucró a otros países latinoamericanos, aparece afectada en los tres últimos quinquenios por tendencias recentralizadoras, equivalentes a la de otros países aunque con sus particularidades locales.

#### **La descentralización municipal en Argentina**

En la comparación con otros procesos de descentralización en América Latina, el caso argentino se caracterizó por su moderación (Cravacuore y Villar, 2014). En la segunda mitad de la década de 1980, las provincias de Catamarca, Córdoba, Jujuy, Río Negro, San Juan y San Luis realizaron sus reformas constitucionales -luego seguirían otras- y, entre otros aspectos, incorporaron el principio de autonomía municipal, cuyos antecedentes en el país databan de la década de 1920 (Rossati, 1982). Sólo en 1989 la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo propia esta doctrina, zanjando el histórico debate jurídico que se extendía desde principios del siglo XX respecto de la autarquía o la autonomía municipal. El fallo “Rivademar c/la Municipalidad de Rosario” fortaleció significativamente el reconocimiento del municipio como nivel de gobierno autónomo del provincial y abrió el camino para el reconocimiento que ocurriría en 1994 con la inclusión del artículo 123 en la Constitución Nacional (Ábalos, 2003). También en las reformas constitucionales provinciales de la época fueron incorporándose las instituciones de democracia semidirecta, que ganaron espacio en la agenda pública durante la transición democrática y cuyo ámbito de actuación más manifiesto se proyectaba en el ámbito local.

En el plano administrativo, las políticas aplicadas desde 1989, en el gobierno del presidente Carlos Menem, generaron profundas transformaciones económicas y sociales. En particular, el

gobierno nacional redujo su participación en el gasto consolidado del sector público; simultáneamente, aumentó la participación de las provincias y se duplicó la de los municipios: para finales del siglo, los gobiernos subnacionales eran responsables de casi la mitad del gasto total del Estado, duplicando el nivel de los países de la región. Esta situación fue producto indirecto del incremento de la descentralización fiscal en favor de las provincias, especialmente por la transferencia de los servicios de salud, de educación media y terciaria y de las partidas para la vivienda social.

El gasto subnacional se incrementó sustancialmente en la década de 1990, aunque la descentralización fiscal al nivel municipal resultaría menor que en la mayoría de los países latinoamericanos. Desde entonces, puede caracterizarse al sistema municipal argentino: elevados niveles de autonomía institucional y política, y escasa dotación de recursos, con instrumentos para la participación ciudadana pero un uso limitado.

Esta descentralización argentina privilegió a los gobiernos provinciales –diferenciándola de otros países de la región– y fue paralela al abandono del Estado Nacional de algunas políticas históricas, ello originó la revalorización de la vida política local, impulsando cambios de la agenda municipal. Sin embargo, no fueron el producto de la transferencia formal de competencias, sino de un doble proceso: la novedosa ejecución de políticas locales en temas atendidos hasta entonces por otros niveles de gobierno y la decisión de los municipios dotados de mayores capacidades institucionales de avanzar subsidiariamente en nuevas áreas de intervención. Ello fue visible en la construcción de una nueva agenda que incluyó el desarrollo económico local, la protección del medio ambiente, una política social ampliada –en áreas como el acceso al suelo y a la vivienda popular, la atención primaria de la salud, la promoción del empleo, la ampliación de derechos de la niñez y la adolescencia, la atención de la discapacidad y la tercera edad, la consideración de la violencia de género y la vigilancia de la drogodependencia, entre otros–, más recientemente, en los temas de seguridad (Cravacuore, 2007). Estas modificaciones no sólo ampliaron y complejizaron la agenda, sino que transformaron sustancialmente al gobierno local, que pasó de la administración, construcción y regulación de la vida ciudad, a su gobierno.

La descentralización municipal argentina fue tímida y resultante de reformas estructurales de los Estados Nacional y, en menor medida, de los provinciales, pero no de un programa específico que focalizara en nuevas competencias locales. Si bien el incremento de las transferencias financieras permitiría suponer cierto empoderamiento, la necesidad de atender mayores demandas sociales creció más rápidamente que los recursos.

Si nos atenemos a las dimensiones analíticas clásicas de un proceso de descentralización (Cohen y Peterson, 1996) podemos efectuar un balance para el caso argentino:

- La *descentralización espacial* no fue motivo de atención más allá que comenzaron a multiplicarse las políticas de desarrollo económico local (Villar, 2007). En su elaboración se citaba la aspiración de generar territorios competitivos aprovechando los recursos endógenos, creando entornos innovadores y estimulando la asociación estratégica de los actores territoriales, pero ello respondió más a la necesidad coyuntural de atender el creciente nivel de desempleo – creciente después de 1995– que a un real convencimiento en este enfoque;
- La *descentralización hacia el mercado* se exteriorizó mediante la privatización por venta de activos o concesión. El proceso fue extraordinariamente veloz en el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde las empresas estatales tenían el monopolio de los servicios públicos; en el nivel provincial, el gobierno nacional exigió a sus gobiernos a hacerlo, con resultados dispares. En el nivel municipal, se manifestó tímidamente, básicamente porque la escala territorial no hizo interesante la prestación de servicios públicos por parte de empresas privadas, y por ello, tampoco se manifestaría posteriormente un proceso de remunicipalización-;
- La *descentralización política*, quizás la dimensión más característica del proceso en América Latina, fue limitada. Es verdad que los gobiernos locales argentinos tuvieron autoridades electas por los ciudadanos desde el siglo XIX, por lo que la incorporación del principio de autonomía municipal en la Constitución Nacional de 1994 y en las provinciales resultó el hecho más significativo;
- La *descentralización administrativa* fue un producto desordenado de las políticas coyunturales del Estado

nacional –en menor medida, de las provincias– y del efecto secundario de los cambios en la distribución primaria de las transferencias federales más que el resultado de reformas estructurales.

### **La recentralización municipal en Argentina**

Pese a que los veintitrés regímenes provinciales configuran el sistema municipal más descentralizado en sus dimensiones institucional, política y administrativa de América Latina y entre los principales en lo económico y lo financiero, sufre las mismas tendencias recentralizadoras que se han encontrado en otros países de la región (Cravacuore, 2016).

La crisis política, combinada con la recesión, culminó en diciembre de 2001 con incidentes sociales generalizados y la renuncia del presidente Fernando de la Rúa; adicionalmente, ello potenció la crisis económica, produciendo el descrédito de las medidas de Reforma del Estado ejecutadas por una década. La presidencia provisional de Eduardo Duhalde (2002 – 2003) surgió de un pacto político en el que intervinieron todos los partidos políticos, así como los gobernadores e intendentes de todo el país, para completar una transición hacia un nuevo gobierno electo. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que otorgó un subsidio universal a todos los desempleados a cambio de una prestación laboral en tareas que asignó usualmente el gobierno local, actuó como mitigante de la crisis social que afectaba a la mitad de los argentinos que habían caído en situación de pobreza.

La salida de la crisis política y social impulsó cambios profundos que aumentaron el nivel de centralización fiscal (Eaton y Dickovick, 2004; Gervasoni, 2011; Simison, 2015). El Pacto Federal rubricado en 2002 por todos los gobernadores provinciales con el fin de garantizar la viabilidad del gasto público federal, fue complementado con la sanción legislativa del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y ambos instrumentos definieron la pérdida de autonomía de los niveles subnacionales que se mantiene desde entonces. Paralelamente, la reinstauración de retenciones a las exportaciones agropecuarias en 2002 quedó fuera del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, al igual que el Impuestos a los Débitos y Créditos

Bancarios creado en 2001, dejando a disposición del gobierno federal cuantiosos recursos que se utilizarían desde entonces con incondicional discrecionalidad.

Con la asunción de Néstor Kirchner como presidente en 2003 surgió una nueva política de inversión pública en los territorios que buscó, simultáneamente, generar empleos, dinamizar la actividad económica y garantizar la construcción de una red política que le permitiera subsanar su debilidad de origen tras su elección por una minoría electoral. Su gobierno impulsó el diseño centralizado de políticas públicas en las que las provincias y los municipios cumplieron la función de meros efectores, alentándolos para que presentaran propuestas de ejecución de obras de infraestructura para su financiamiento por el gobierno nacional (Cravacuore, 2016a): esto constituyó la medida inicial de recentralización.

Los gobiernos locales encararon los primeros años de este nuevo ciclo con presupuestos saneados por efecto de la fuerte licuación de los salarios y de las deudas municipales que había generado el incremento nominal de la coparticipación municipal. Los alcaldes acogieron con simpatía las nuevas políticas que los liberaban de destinar recursos para invertir en infraestructura, dado que, si se manifestaban afines al gobierno nacional, obtenían transferencias extraordinarias suficientes. Por ello, en este primer cuatrienio, el gobierno kirchnerista fue exitoso en la cooptación de los líderes locales, independientemente de sus partidos políticos de origen, creando una extendida red de adhesiones más allá del oficialismo justicialista. Paralelamente, hubo interés del gobierno nacional para involucrarse en los ingresos jurisdiccionales municipales: desde 2003, el gobierno nacional intimó a los intendentes que todo aumento excesivo de las tasas significaría la reducción de las transferencias discrecionales para obras públicas o para el subsidio de los costos eléctricos del alumbrado público; lo mismo ocurrió respecto de la idea del cobro de una tasa a la ocupación del espacio aéreo, que estaba en la agenda de los intendentes desde fines de la década anterior. Con ello el gobierno kirchnerista buscó limitar su impacto sobre la tasa de inflación, aunque esa injerencia permitía simultáneamente hacer más dependientes de las transferencias discrecionales de origen federal.

El gobierno de Cristina Fernández profundizó esta tendencia de activar la sumisión a las decisiones nacionales. Esta subordinación fue más descarnada cuando el descontento de una parte de la sociedad argentina se exteriorizó en las protestas rurales de 2008, que condujeron a la ruptura del consenso pluripartidario favorable al gobierno nacional: inclusive muchos intendentes oficialistas debieron, por la presión social, apoyar al sector rebelde. Sin embargo, la reelección de la presidente en 2011, tras la muerte del expresidente Néstor Kirchner, creó un clima triunfal de nacionalización política caracterizado por el intento de acrecentar la subordinación hasta extremos desconocidos desde el inicio de la Transición Democrática. Con ello, el oficialismo perdió definitivamente el apoyo de las clases medias urbanas, fenómeno que lo condujo a la derrota electoral en las legislativas de 2013 y la nacional de 2015.

En Argentina, la argumentación más frecuentemente utilizada para la encubierta recentralización fue la necesidad de construir políticas territoriales homogéneas, que garantizarán un piso mínimo de derechos sociales. Otros argumentos usuales en América Latina como la necesidad de rever la superposición competencial, el despilfarro de recursos estatales o la corrupción de las elites locales (Cravacuore, 2014) no formaron parte de su discurso.

### ***La recentralización política***

El deseo de reforzar el presidencialismo y limitar la capacidad de decisión autónoma de los gobernadores y los alcaldes fue un elemento de continuidad en los gobiernos kirchneristas. Aunque la recuperación económica y el crecimiento del empleo tendieron a ocultar este fenómeno en el gobierno de Néstor Kirchner, así como las transferencias federales que acallaron todo tipo de oposición e inclusive fueron un estímulo para que intendentes de la Unión Cívica Radical y del vecinalismo constituyeran un espacio pan-kirchnerista que se manifestó en el contundente triunfo de la presidente Fernández en 2007.

Sin embargo, como señalamos, la denominada Crisis del Campo, en 2008, manifestó el descontento latente de buena parte de la sociedad argentina respecto del gobierno. El detonante fue el intento de incrementar la alícuota de retención a las expor-

taciones de soja y con el movimiento de los sectores agrarios se solidarizaron no sólo legisladores e intendentes opositores, sino también oficialistas de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, presionados por sus comunidades locales, siendo estos particularmente repudiados por el kirchnerismo. Desde entonces, la participación ritual de gobernadores e intendentes oficialistas en actos gubernamentales fue regular, con el fin de mostrar su subordinación a la figura presidencial, iniciando un ciclo de fuerte nacionalización política en los territorios.

La derrota del oficialismo en las elecciones legislativas de 2009 y en particular el fallecimiento del ex presidente Kirchner, profundizaron cambios: desde entonces, el uso discrecional de los fondos nacionales de financiamiento de infraestructura se limitó a los intendentes fervorosamente oficialistas. El principal instrumento fue, desde octubre de 2012, el Plan “Más Cerca, Mejor País, Más Patria”, que incluyó recursos para obras de agua potable, desagües cloacales, pluviales urbanos, pavimento, viviendas, centros culturales, espacios deportivos, plazas, veredas, alumbrado público e infraestructura hospitalaria y comunitaria, demostrando la total dependencia financiera de los gobiernos locales para la realización de obras públicas de menor cuantía.

Paralelamente, el Estado Nacional desarrolló su estrategia política más recentralizadora mediante la transferencia directa de recursos financieros a las municipalidades sin la intervención de las provincias, con el fin de desvalorizar políticamente a todos los gobernadores –incluyendo a los oficialistas– e incidir más activamente sobre los asuntos locales. El “Procedimiento para Solicitudes de Ayuda Financiera” de la Jefatura de Gabinete de Ministros, contemplado en el Decreto de Necesidad y Urgencia 2.609/12, asignó recursos extraordinarios a los municipios, que estaban obligados a declarar no sólo sus ingresos sino, fundamentalmente, enumerar sus gastos en sueldos, programas laborales, gastos de consumos y servicios, transferencias, cancelación de deudas bancarias, obra pública e inversión real directa, así como detallar la deuda municipal. El mecanismo, de notorio avance sobre la autonomía municipal y de vulneración del federalismo, fue rechazado por gobernadores y legisladores opositores, denunciándose que estaba construido para favorecer a los alcaldes fervorosamente oficialistas.

Ello fue complementado en las provincias y municipalidades más pobladas con el financiamiento de movimientos sociales organizados por el kirchnerismo para realizar pequeñas obras de infraestructura barrial y otorgar subsidios sociales. Estos actuaban como un mecanismo de contrapeso de los gobernadores y de los intendentes oficialistas, rivalizando en el territorio local aunque compartiendo su subordinación a la figura presidencial y al modelo político por ella encarnado. Estos movimientos constituyeron un verdadero sistema alternativo de gestión local, equivalente a otros más conceptualmente estructurados que se desarrollaron en países del socialismo del siglo XXI, sin embargo fueron promovidos de manera territorialmente selectiva.

El resultado de las elecciones nacionales de 2015 supuso un cambio de orientación ideológica del gobierno, el partido del nuevo presidente, el PRO, no gobernaba en ningún gobierno local del país, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el vecino municipio de Vicente López, careciendo de una propuesta municipal. Este hecho hizo que la política configurada en su gobierno se vincule más a la nacionalización de las iniciativas desarrolladas en el gobierno porteño desde 2007 – la modernización tecnológica, el gobierno abierto, la traslación del sistema de transporte “Metrobús”, la extensión de ciclovías– que a una política de favorecimiento de los gobiernos locales. A grandes trazos, sus políticas no han cambiado, incluyendo la discrecionalidad negativa respecto de los alcaldes opositores.

El gobierno del presidente Macri, en 2018, formalizó la desaparición de la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, creada en 2002, en el contexto de la crisis política, con el fin de jerarquizar el diálogo con los intendentes. Si bien se absorbieron sus funciones en una nueva Secretaría de Provincias y Municipios, y se mantuvieron las limitadas tareas que se desarrollaban, no dejó de ser una nueva señal de desjerarquización del tema municipal en la agenda federal.

### ***La recentralización administrativa***

La recentralización también operó sobre la estructura competencial aunque, a diferencia de otros países, no se plasmó por la vía de reformas estructurales sino como resultado del diseño de políticas federales, desde este punto de vista, la recentralización es más frágil y reversible que en otras naciones.

La política social fue otro campo fértil para la recentralización. Si en el gobierno de Néstor Kirchner se ejecutó una política orientada al desarrollo de la economía social para reducir el desempleo –el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”– que otorgó explícita participación de los municipios en la decisión y en la gestión de las estrategias –aunque subordinándolos en términos de la aprobación de proyectos–, las presidencias de Cristina Fernández se caracterizaron por la nacionalización de las políticas sociales que buscó transferir recursos directamente a los beneficiarios por la acción de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). La creación de programas nacionales como la Asignación Universal por Hijo; el PROG.R.ES.AR, de apoyo a la escolarización media y superior; y el PRO.CRE.AR de acceso crediticio para la vivienda familiar de sectores medios con capacidad de ahorro modificó las rutinas de los gobiernos locales, pues los hizo carentes de los recursos para alimentar las redes clientelares que, históricamente, estaban en el corazón de sus prácticas.

La recentralización también se afianzó apelando a otras políticas nacionales, dado que la orientación dependía del nivel central, condicionando el diseño de políticas locales, al tiempo que se reservó un amplio margen político y presupuestal para interferir en la política local: la extensión del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) –el Estado Nacional condicionó la transferencia de recursos para el subsidio al transporte urbano de pasajeros a cambio de que los municipios unificarán el uso de una tarjeta magnética única que incluía el control de los datos de uso por parte del Estado Nacional– o la estandarización de los requisitos para obtener la licencia de conducción de moto-vehículos, tradicional competencia municipal, fueron ejemplo de ello.

### ***La recentralización fiscal***

Este proceso se inició en 2002 con el acuerdo entre el Estado federal y las provincias, estableciendo las bases de una nueva distribución primaria de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. El núcleo del nuevo sistema estaba en la reinstalación de retenciones a las exportaciones agropecuarias y su carácter no coparticipable; lo mismo ocurrió con la extensión

de la ley que regulaba desde 2001 un impuesto a los débitos y créditos bancarios. Estos dos impuestos tendrían un incremento exponencial: la soja, el principal producto de exportación agropecuaria, gravada con un 35% de retención, multiplicó por cuatro su precio internacional; y la inflación incrementó progresivamente el impuesto a los débitos y créditos bancarios por encima del crecimiento de la economía. Ello incrementó significativamente la participación de los ingresos federales respecto de las provinciales; por el contrario, los gobiernos locales no fueron particularmente afectados por esta medida, pues la Nación, con sus presupuestos abultados, transfirió suficientes recursos discrecionales para obras públicas a cambio de subordinación política.

La única alteración a este proceso de recentralización fiscal durante el gobierno kirchnerista fue la creación del Fondo Federal Solidario como una forma de coparticipar a las provincias y municipios parte de las retenciones a las exportaciones sojeras. Sancionado durante la Crisis del Campo para estrechar la relación de los gobernadores provinciales y de los intendentes municipales con el gobierno nacional, la participación de las provincias se fijó en el 30% del valor de las retenciones –un valor menor a la distribución primaria de la coparticipación federal de impuestos–, de los cuáles un 30% debía coparticiparse con los municipios. Sin embargo, en 2018, el presidente Mauricio Macri suprimió intempestivamente estas transferencias: si bien su cuantía no era importante en términos globales, lo era para muchos gobiernos locales pequeños, dado que esos recursos de transferencia automática financiaban obras de infraestructura menor. Con ello el gobierno federal dio un nuevo paso para limitar las transferencias automáticas y reemplazarlas por fondos discrecionales, tal como viene ocurriendo durante todo el siglo.

Tanto en los gobiernos de Néstor Kirchner, de Cristina Fernández y de Mauricio Macri, ha existido interés del gobierno nacional para involucrarse en ingresos jurisdiccionales municipales: hasta 2015, como señalamos, el gobierno nacional intimó informalmente a los municipales que todo aumento excesivo de las tasas, amenazando con la reducción de las transferencias discrecionales para obras públicas o para el subsidio de los costos eléctricos del alumbrado público. Más explícitamente,

durante el gobierno macrista, el Consenso Fiscal con las provincias promovido por el gobierno macrista tras su triunfo en las elecciones legislativas de 2017 incluyó la propuesta de creación de un organismo federal de fijación del valor de los inmuebles, así como de la homogeneización de la base imponible del impuesto predial. Las condiciones económicas del país desde 2018 han impedido concretar estas propuestas, pero demuestran la visión recentralizadora de este nuevo gobierno nacional.

## **Conclusiones**

La recentralización municipal es también un proceso característico de Argentina. Si bien la estructura del federalismo argentino hará que, al igual que hizo heterodoxa y moderada la descentralización, sea más limitada que en otros países, y la existencia de veintitrés sistemas municipales actúan como un elemento de protección frente a las políticas recentralizadoras, el diseño que adquieren las políticas públicas en el país muestran esa tendencia.

Considerando las cuatro manifestaciones políticas clásicas que adquiere el proceso en América Latina –la recentralización competencial; la aparición de sistemas alternativos de gestión local; la retención de regalías locales por la explotación de recursos naturales; y la reducción de recursos regulares y su reemplazo por transferencias discrecionales (Cravacuore, 2014)–, podemos señalar que la recentralización no se ha dado por reformas estructurales, sino por la ejecución de políticas nacionales, principalmente de infraestructura y de asistencia social; que, durante el gobierno kirchnerista, sólo en algunas jurisdicciones se desarrolló un sistema alternativo de gestión mediante el financiamiento nacional de movimientos sociales afines al gobierno nacional; que la retención de regalías se limitó a la sanción de una nueva Ley de Hidrocarburos y no afectó sino indirectamente a los municipios; y que las transferencias discrecionales fueron el principal mecanismo recentralizador.

De los argumentos habituales que se han utilizados en América Latina –el alivio a las gestiones municipales más débiles; la búsqueda de equidad territorial y la protección uniforme de derechos, el costo fiscal de la descentralización; y la corrupción

de las élites locales–, (Cravacuore 2014) sólo se utilizó la nacionalización de los derechos. La revisión de la superposición competencial no formó parte de la agenda de gobierno; la preocupación por los recursos fiscales no formó parte de las prioridades –por el contrario, el gasto público creció en 15,3% del PBI en el período (CONSEJO-IARAF, 2015)–, y la corrupción de las élites locales no ha sido una preocupación.

Los gobiernos de Kirchner y Fernández devaluaron el federalismo, planteando la nacionalización de la política y subordinando las iniciativas provinciales y municipales a los deseos y aspiraciones del Estado Federal. La recentralización se dio principalmente en las tres manifestaciones estudiadas: la política, la administrativa; y la fiscal. Entre la primera, la cooptación de gobernadores e intendentes de distinto signo político –en un proceso llamado de transversalidad– en el período 2003-2008; luego, por las acciones del plan Más Cerca, Mejor País, Más Patria en los municipios oficialistas y, en particular, por las transferencias directas a municipios sin intermediación provincial desde 2012. El macrismo, que gobierna en minoría parlamentaria, ha necesitado cooptar a los gobernadores, apelando a las mismas estrategias utilizadas con anterioridad, aunque cierto es que incrementó las transferencias regulares en cumplimiento del fallo de la Corte Suprema de la Nación de noviembre de 2015, que obligó a devolver el 15% de la masa coparticipable a las provincias. Sin embargo, la intempestiva desaparición del Fondo Federal Solidario en 2018 ha sido una aguda pérdida para los gobiernos locales, que vieron perder esta transferencia automática y sólo recibieron la promesa vaga de su reemplazo por fondos de origen discrecional.

En síntesis, podemos señalar que la recentralización es un proceso visible en Argentina. El gobierno de Mauricio Macri, más allá de su distinto sesgo ideológico, no ha alterado los pilares fundamentales de la tendencia recentralizadora, en principio, no ha logrado construir una política municipal alternativa. Su debilidad legislativa y su inexperiencia en la gestión otorgaron inercia a las políticas estructuradas de los anteriores gobiernos, las que sólo han sido objeto de modificaciones menores: ello es visible tanto en las políticas sociales como en las de infraestructura. Adicionalmente, el unitarismo cultural de sus principales dirigentes, que hicieron sus carreras políticas en el gobierno de

la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2007 y 2015, los hace indiferentes a la problemática municipal. Ejemplo de ello ha sido la creación del Consejo de Coordinación del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA) en el que los grandes municipios apenas participan en un Consejo Asesor.

Si los intendentes de toda filiación política no fortalecen su capacidad de presión y articulan alianzas con otros actores públicos –estatales y no estatales– y privados, bajo una hoja de ruta consistente y sólida, será difícil que puedan proponer soluciones alternativas y de confrontar esta recentralización.

### Referencias consultadas

- Ábalos, M. G. (2003), “El régimen municipal argentino después de la reforma nacional de 1994”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 8, 3-45.
- Akilli, H.; Akilli H. S. (2014), “Decentralization and recentralization of local governments in Turkey”, en *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 140, 682 -686.
- Albala, A.; Vieira, S. (2014), “Política”, en *Revista de Ciencia Política* 1 (52), 145 – 170.
- Álvarez, R. (2013), *De la descentralización a la recentralización. Límites y oportunidades para la democracia participativa en Venezuela*, Buenos Aires, XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS).
- Ayo, D. (2011), “Bolivia: Las autonomías en declive”, en *Focal Point*, April 2011.
- Bae, Y.; Joo, Y.; Won, S. (2015), *Caught in between decentralization and (re)centralization: environmental disaster management in South Korea from a multilevel perspective*, Singapore, Workshop on Decentralization and Disaster Governance in Urbanizing Asia.
- Balázs, I.; Hoffman, I. (2017), “Can (re)centralization be a modern governance in rural areas?”, en *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 50 E, 5-20.
- Calvo, N. (2014), “Crisis management, re-centralization and the politics of austerity in Spain”, en *International Journal of Iberian Studies* 1 (27), 3-20.
- Cameron, R. (2014), “The recentralization of local government in South Africa”, Montreal, XXIII IPSA World Congress of Political Science.

- Carrera, A. (2015), *La recentralización del impuesto predial en México*, Ciudad de México, El Colegio Mexiquense.
- Cohen, J.; Peterson, S. (1996), *Methodological issues in the analysis of decentralization*, Cambridge, Harvard Institute for International Development.
- Combellas, R. (2008), *Federalismo y recentralización en Venezuela. La experiencia de la V república*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF, 2015), *Peso relativo del gasto público argentino. Evolución, determinantes, y efectos de su aumento*, Buenos Aires, IARAF.
- Cravacuore, D.; Villar, A. (2014), “El municipio argentino: de la administración al gobierno local”, en Flores, J.; Lozano, M., *Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2007), “Los municipios argentinos (1990 - 2005)”, en Cravacuore, D.; Israel, R., *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2014), “La recentralización emergente en América Latina”, en Fidel, C.; Villar, A., *Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque analítico*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación – Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2015<sup>a</sup>), Looking Foward. Decentralization and Recentralization In Latin America, *Hemisphere*, 24: 44 - 48.
- Cravacuore, D. (2015<sup>b</sup>), “Recentralización en América Latina. El caso colombiano”, en *Revista Iberoamericana de Gobierno Local* 9.
- Cravacuore, D. (2016<sup>a</sup>), “Gobiernos locales en Argentina. Manual de gobiernos locales en Iberoamérica”; en Vial, C.; Ruano, J., *Manual de gobiernos locales en Iberoamerica*, Santiago, CLAD - Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2016<sup>b</sup>), “Las redes de ciudades en Argentina”, en *Revista TEACS* 16, 11 – 31.
- Delfino, M. A.; Rachadell, M. (2009), *Descentralización y centralización del poder en Venezuela*, Caracas, Fundación Manuel García-Pelayo.

- Dickovick, T. J. (2011), *Decentralization and recentralization in the developing world, comparative studies from Africa and Latin America*, USA, The Pennsylvania State University.
- Duarte, C. (2012), “Re-centralización neoliberal en Colombia: entre la apertura democrática y las necesidades del modelo económico”, en *Desafíos para la Democracia y la Ciudadanía*, Santiago de Cali, Universidad ICESI.
- Duarte, C. (2013), *Descentralización y recentralización en Colombia: fases y disyunciones en la implementación de un modelo neoclásico de gobierno*, Bogotá, Centro de Pensamiento Latinoamericano RAIZAL.
- Eaton, K.; Dickovick J. T. (2004), “The politics of re-centralization in Argentina and Brazil”, en *Latin American Research Review* 1 (39).
- Eaton, K. (2014), “Recentralization and the left turn in Latin America. Diverging outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela”, en *Comparative Political Studies* 47 (8), 1130–1157.
- García, R. (2015), “Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales”, en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 11, 115-143.
- Gaule, E. (2010), “Re-centralization during decentralization reforms: the case of Lithuania”, Bucarest, 33th Conference of the European Group for Public Administration.
- Gervasoni, C. (2011), “La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo”, en Malamud, A.; De Luca, M., *La política en tiempo de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Grin, F.; Abrucio, F. (2016), “Facetas del federalismo en Brasil: descentralización, recentralización y los desafíos de la cooperación intergubernamental”, en *Revista Iberoamericana del Gobierno Local* 11.
- Guillén, T. (2015), *Conferencista magistral del seminario internacional los gobiernos locales mexicanos ante la centralización del poder: debates y alternativas*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana sede Azcatopzalco.
- Hernández, J. (2014), *Descentralización y recentralización en Colombia*, Santiago, Seminario Internacional ¿Descentralización o Recentralización? Nuevos acercamientos a los gobiernos subnacionales en América Latina.
- Hoffmann, A. (2013), “Morocco between decentralization and re-centralization: encountering the state in the useless Moroc-

- co”, en *Local Politics and Contemporary Transformations in the Arab World*, England, Palgrave McMillan.
- Hoon, P. (2014), “Elephants are like our diamonds: recentralizing community based natural resource management in Botswana, 1996-2012”, en *African Studies Quarterly* 1 (15), 55-70.
- Hurtado, A.; Torres, A.; Miranda, L. (2011), “El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: ¿un ejemplo de recentralización de la gestión de las ciudades?”, en *Territorios* 25, 95-119.
- Lewis, J. (2013), “Local governance and the recentralization of political power in African States”, en *Centerpiece* 27 (2).
- Malesky, E.; Nguyen, C.; Tran, A. (2013), “The impact of recentralization on public services: a difference-in-differences analysis of the abolition of elected councils in Vietnam”, en *MPRA*, paper number 54187.
- Mascareño, C. (2007), “El federalismo venezolano re-centralizado”, en *Provincia* 7.
- Nabaho, L. (2013), “Recentralization of local government chief administrative officers appointments in Uganda: implications for downward accountability”, en *Commonwealth Journal of Local Governance* 13/14, 17-29.
- Nooi, P. (2009), “Decentralization and local governance in Malaysia”, en *Public Administration in Southeast Asia, USA*, CRC Press, 155-170.
- Ortiz, A. (2010), “Hacia la recentralización, a propósito de la expedición del COOTAD”, en *El Universal*.
- Rosales, M.; Valencia, S. (2008); “América Latina”, en *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*, Barcelona, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- Rosales, M. (2012), *Descentralización del Estado y finanzas municipales en América Latina. Síntesis actualizada de los informes regionales sobre descentralización en América Latina*, Santiago, Editorial Universidad Bolivariana – FLACMA – CGLU.
- Rosatti, H. (1982), “El régimen municipal en la Constitución Santafesina del año 1921”, en *El Derecho* 96.
- Saldías, C. (2008), “La descentralización”, en *La tierra del olvido* julio, <http://razonpublica.com> [14-07-2015].
- Sánchez, A.; Rosas, J. (2015), “Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentra-

- lización en México”, en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 11, 91-113.
- Sandoval, M. (2007), *La recentralización en el gobierno Uribe*, Bogotá, Corporación Viva la Ciudadanía.
- Siew, P. (2008), “Decentralisation or recentralisation? trends in local government in Malaysia”, en *Commonwealth Journal of Local Governance* 11, 127-132.
- Simison, E. (2015), “Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos”, en *Revista SAAP* 1 (9).
- Soós, G.; Dobos, G. (2014), *Against the trend: re-centralization of the local government system in Hungary*, Montreal, Canada, IPSA World Congress.
- Spessot, A. (2013), “Presupuesto y federalismo: desatinos de un DNU que lesiona principios republicanos”, en *El Derecho* 12.329, 6-8.
- Tavares (2005), “Recentralizando A Federação?”, en *Revista Sociologia Política* 24, 29-40.
- Valencia, D.; Karam, V. (2013), “Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la Nación y las entidades territoriales”, en *Dikaion* 23 (1), 171-194.
- Velásquez, F. (2009), “La descentralización y sus enemigos”, en <http://razonpublica.com> [14-07-2015].
- Villar, A. (2007), *Políticas municipales para el desarrollo económico social. Revisando el desarrollo local*, Buenos Aires. FLACSO - CICCUS.
- Wunsch, J. (2001), “Decentralization, local governance and recentralization in Africa”, en *Public Administration and Development* 4 (21), 277-288.



## **CAPÍTULO X**

### **LA RECENTRALIZACIÓN EN EL FEDERALISMO BRASILEÑO: UNA SALIDA CON MUCHAS SENDAS**

*Eduardo José Grin  
Ana Helena Lopes dos Santos  
Fernando Luiz Abrucio*

#### **Introducción**

Puede ser que el truismo no siempre sea un mal recurso explicativo, sobre todo cuando se desea reforzar algunas categorías explicativas. Éste es el caso de este capítulo: aborda el tema de la recentralización considerando que sólo es posible adoptar ese concepto si se considera en comparación con una situación previa de descentralización. Por supuesto que, en muchas áreas, no se trata de centralización, sino de reversión de tendencias descentralizadoras. Para ello, el objeto de análisis es el caso brasileño de recentralización que, en algunas dimensiones y áreas, después de 1995, redujo atribuciones, niveles y áreas de autonomía consignadas a los gobiernos subnacionales en el pacto federativo resultante de la Constitución Federal (CF) de 1988.

La descentralización sigue siendo el marco que organiza las RIG y el papel de los gobiernos subnacionales en la federación, especialmente en las políticas de bienestar social. Sin embargo, cabe recordar que las lagunas en la determinación del nivel de gobierno responsable en diversas competencias comunes (artículo 23 de la CF) pueden indicar que, en algunas áreas, no existen definiciones más claras de responsabilidades de los entes federativos. Para Kugelmas y Sola (2000), situaciones como éstas pueden generar la ampliación de los recursos de poder del Ejecutivo federal y abrir camino para procesos de recentralización. En este sentido, este trabajo pretende discutir en qué áreas de políticas es posible identificar que hubo una reversión del pacto federativo firmado en 1988. En línea con Arretche (2012), el diseño constitucional consideró elementos

de continuidad y ruptura pero, a partir de mediados de la década de los noventa, comenzó un proceso de fortalecimiento de la autoridad de la Unión.

El objeto de análisis serán las medidas que revertieron principios centrales de la CF, sobre todo en lo que se refiere a la autonomía política, financiera y administrativa de los gobiernos subnacionales. Aunque la descentralización para el nivel subnacional se ha orientado más hacia la implementación que en la formulación de políticas, aun así hubo áreas en las cuales las medidas recentralizantes adoptadas a partir de los años noventa alteraron el status constitucional de 1988. Además, se analizarán los cambios que tuvieron impacto en las RIG, pues de lo contrario no sería posible identificar las alteraciones que implicaron ampliación de poder de la Unión sobre los entes subnacionales.

En línea con Rich y Gómez (2012) interesa saber, en un contexto de compromisos constitucionales en pro de la descentralización, cuáles fueron los instrumentos que el gobierno nacional utilizó para ampliar su autoridad regulatoria sobre los demás entes. Básicamente, se trató de revisar y/o formular nuevos parámetros constitucionales y legales que reconfiguraron relaciones federativas de forma distinta de aquellas previstas en 1988. Dicho de otra forma, ¿en qué áreas ocurrió la retracción en el federalismo brasileño si los entes subnacionales siguen manteniendo el mismo status constitucional y la descentralización de políticas públicas está en vigencia? Esta es la pregunta central de este trabajo.

Por lo tanto, aunque el gobierno nacional ya se había fortalecido por cuenta de las prerrogativas aseguradas en la CF de 1988, hubo áreas en las que la Unión amplió su acción regulatoria. Como argumenta Arretche (2012), las reglas del juego permitieron cambios constitucionales con un menor costo político. Este trabajo no abordará políticas en las que el gobierno central ya disponía de autorización constitucional previa para definir reglas que alcanzaban las competencias de los entes subnacionales (Arretche, 2012). No se analizarán las medidas constitucionales y legislativas que reforzaron la centralización

decisoria de la Unión, que se derivó de medidas ya previstas como desdoblamiento posterior de la CF 88. La reorientación, con fines analíticos, en este capítulo, se refiere a una revisión de las reglas que reconfiguraron el reglamento del federalismo brasileño al introducir modificaciones en la distribución de poder entre la Unión y las demás esferas de gobierno luego del pacto firmado en la CF 88.

El enfoque es describir las áreas en las que se puede constatar una reversión o adición de nuevas reglas del diseño federativo nacido en 1988<sup>68</sup>, pues así es posible una aproximación analítica del proceso de recentralización en Brasil. De este modo, se busca enfatizar qué áreas la autonomía política, administrativa y jurídica de los gobiernos subnacionales fueron impactadas más allá de lo que la CF 1988 ya preveía como acción regulatoria proveniente de la Unión. Por lo tanto, se destacarán las principales ocurrencias de reversión o adición de las normas por parte del gobierno federal, de competencias anteriormente descentralizadas para los entes subnacionales en las dimensiones administrativa, fiscal y política, como fueron referidas por Falleti (2010)<sup>69</sup>.

En ese sentido, se desconsideraron cambios constitucionales que figuran en la CF 88 como: a) competencias de la Unión (artículo 21), privativas de la Unión (artículo 22) y competidores (artículo 24); b) leyes complementarias previstas en diversos artículos de la CF 88; y c) los cambios que, incluso contenidos como dispositivos a ser regulados de forma infraconstitucional, extrapolaron el contenido de las normas a otros campos. Por lo tanto, el foco de la discusión son medidas constitucionales y legislativas que alteraron el *statu quo* federativo de 1988, dejando de lado otras arenas de carácter administrativo que,

68 El trabajo no analiza la coyuntura crítica que desencadenó las reformas recentralizadoras en el Estado brasileño tras el Plan Real de estabilización de la economía. Este es un análisis que calificaría la comprensión de esa trayectoria después de 1994 (para eso ver Abrucio, 2005).

69 Estas categorías fueron utilizadas por la autora para identificar la secuencia de descentralización en países de América Latina, pero en ese trabajo sirve para analizar el proceso de recentralización federativa.

dada su naturaleza de burocracias más aisladas, siguen definiendo reglas aplicables a los gobiernos subnacionales<sup>70</sup>.

Este cambio implica tres dimensiones esenciales: fiscal (reducción de ingresos y redefinición de bases tributarias), política<sup>71</sup> (reducción de la autonomía municipal en la organización de las Cámaras Municipales) y administrativa (dirección de gastos y definición de nuevas reglas para la ejecución de políticas). En línea con Arretche (2012: 43), se analiza el contenido de la legislación aprobada a partir de 1989, buscando identificar “*en qué medida los cambios revertieron la distribución original de autoridad sobre la recaudación de tributos, la implementación de políticas públicas, la autoridad sobre gastos, así como la disposición de los ingresos de los gobiernos subnacionales*” (cursiva introducida por los autores).

En el presente capítulo, además de esa introducción, la siguiente sección presenta algunas consideraciones teóricas y metodológicas sobre la recentralización y cómo realizar el análisis empírico. La tercera parte se centra en la descripción de cómo se produjo la recentralización en las dimensiones fiscal, política y administrativa. La conclusión, además de resumir la discusión, indica otras posibilidades de investigación en ese campo de estudio del federalismo brasileño.

70 En la política educativa, la Ley 11.947/2009 dispone sobre el Programa Nacional de Alimentación Escolar y las normas de gasto de la asignación federal exigiendo que el 30% sea en compras de la agricultura familiar. En consecuencia, las resoluciones del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación pasaron a arbitrar de manera aún más restrictiva la forma de aplicación de los recursos (Bonduki, 2017). Lo mismo puede ser dicho sobre las definiciones del Ministerio de Educación, del año 2014, que normalizaron las especificaciones para que los municipios construyan guarderías, so pena de no tener sus proyectos aprobados (Manual de Orientaciones Técnicas del Programa Nacional de Reestructuración y Aparejo de la Red Escolar de la Educación Infantil). Lo mismo podría ser recordado con la edición de decretos del Ministerio de Salud.

71 Hay que enmarcar que los municipios fueron concebidos como entes federativos autónomos en términos políticos, jurídicos, administrativos y financieros, lo que transformó a Brasil en un caso único de una Federación trina. Por lo tanto, alteraciones constitucionales reductoras de competencias, aunque bajo el argumento de calificar la coordinación federativa, en la práctica no representaron un avance en la descentralización, sino una recentralización regulatoria de la Unión.

## **Definiendo recentralización: reservas conceptuales para el caso brasileño**

La recentralización significa restringir la autonomía de los entes subnacionales retomando competencias, atributos y esferas de poder decisorio para la Unión, especialmente para países federales que habían ampliado la autonomía subnacional. Esto hace crecer la ascendencia normativa del nivel nacional sobre los entes subnacionales por medio de cambios legales y constitucionales que incrementan los poderes de la esfera nacional (Cravacuore, 2015)

Conforme a Almeida (2005), otras dos características también pueden ser indicios de recentralización: definición o redefinición de las RIG para la prestación de servicios en favor del gobierno nacional y la consiguiente disminución de la autonomía de los entes subnacionales. Para Rich y Gómez (2012), la recentralización ocurre cuando el gobierno nacional busca aumentar su influencia sobre los resultados de políticas anteriormente descentralizadas. Esas son indicaciones primordiales para caracterizar procesos de recentralización. En línea con Cho y Wright (2009) y Kincaid (1990), puede también ser entendida como *federalismo coercitivo* que se apoya en regulaciones, *mandatos no financiados y derechos preferentes*<sup>72</sup> de naturaleza *top-down*. Así, se preguntan Wright y Cho (2009): ¿dónde es la intersección y el balance entre devolución y centralización?

En la misma línea sigue el debate sobre el *federalismo oportunista*, en el cual los gobiernos exploran formas de controlar las RIG en lugar de buscar estrategias administrativas compartidas (McGuire y Lee y Fyall, 2013, Conlan y Posner, 2008). Para Stenberg (2008) y Nabaho (2013), un enfoque que también importa es uno que admite que, aunque los gobiernos subnacionales pueden recibir más responsabilidades y discrecionalidad, el gobierno federal sigue definiendo un conjunto de políticas y estándares, impone políticas y programas

72 Esta situación ocurre cuando existe conflicto entre leyes federales y aquellas emanadas de los estados, de modo que las primeras desplazan, o se anticipan, a las segundas. El gobierno federal, a través del Congreso o a través de órdenes ejecutivas, promulga legislación de temas que serían objeto de control legal de los estados y así les impide definir reglas legales para el mismo tema.

y supervisa la asignación de fondos. En este contexto, se produce la reapertura si la esfera federal considera insatisfactorio el desempeño de las políticas a nivel subnacional.

Políticas recentralizadoras suelen afectar los tres aspectos que moldean la relación entre los diferentes niveles de gobierno: administrativo, fiscal y político. En el plano fiscal, las autoridades nacionales buscan recuperar el control de recursos en términos de gastos y de recaudación. La recentralización fiscal redefine cómo los recursos son distribuidos entre el centro y las unidades subnacionales. Esto se puede lograr reconquistando poder sobre fondos previamente descentralizados a los gobiernos subnacionales, o bien, creando nuevas fuentes de recaudación no compartidas con otros niveles de gobierno. En cuanto a la primera, se traduce en cambios en el sistema de transferencias con el objetivo de ampliar el monto de recursos bajo control exclusivo del centro, o recentraliza gastos o impuestos previamente transferidos a las entidades subnacionales. La segunda vía crea nuevos impuestos cuya recaudación es exclusivamente administrada por las autoridades nacionales o aumenta la discreción del gobierno nacional acerca de cómo se gastan las transferencias (Olmeda e Armesto, 2017).

En esa dirección, la experiencia mexicana evidencia cómo la falta de un proyecto claro de descentralización puede distorsionar los resultados esperados y fomentar la recentralización. Por ejemplo, en el área fiscal, frente a los desequilibrios en el financiamiento de recursos para estados y municipios, hubo un desarrollo regional desigual. Estados y municipios conviven con una relación asimétrica ante el centralismo que históricamente ha caracterizado al Estado mexicano, que se vio fortalecido para recentralizar competencias frente a los límites de la descentralización iniciada en la década de los ochenta (Hernández, 2014).

La experiencia brasileña se distingue de los casos venezolano y mexicano, ambos países federales, por dos razones básicas: a) el arreglo descentralizador posterior a 1988 amplió de forma significativa la autonomía municipal; y b) la reversión centralizadora no tuvo la misma intensidad (por ejemplo, reanudar la gestión administrativa de servicios o centralizar de forma exclusiva los recursos destinados al gobierno central).

Por su parte, la experiencia brasileña tiene similitudes con la argentina, sobre todo en el campo fiscal y de reducción de la capacidad de gasto subnacional (Eaton y Dickovick, 2004).

Históricamente, en Brasil, las RIG fueron marcadas por la dificultad de equilibrar autonomía local e interdependencia federativa. Esta es una de las razones que fundamentan análisis pendulares del federalismo brasileño que, aliado a cambios de regímenes políticos, habría influido en la dinámica centralización/descentralización desde el inicio de la República (Kugelmas y Sola, 2000). No obstante, el enfoque de los autores es sabio al afirmar que el cambio en las RIG no ocurren en *bloques* y *díadas*: centralización/regímenes autoritarios en contra descentralización/retorno de la democracia. Hay una complejidad mayor en la historia del federalismo brasileño que lógicas dobles no captan. Por lo tanto, procesos recentralizadores son más propensos a ocurrir en arenas de políticas o campos específicos de actuación, lo que también depende del contorno político e institucional de cada área (Grin y Abrucio, 2019).

De esa forma, es necesario que el análisis de fenómenos relativos a las relaciones federativas se aparte de modelos de análisis más amplios, como supone la lógica del péndulo, para identificar arenas y políticas más específicas, en línea con Skocpol (2002). Esta es una prevención metodológica importante en el análisis de las RIG. Por ello, se pueden identificar tanto movimientos de centralización decisoria en contextos democráticos como descentralización en regímenes políticos más autoritarios en diferentes políticas.

Es en los marcos de esas posibilidades analíticas que se inserta la discusión de ese trabajo: iniciativas recentralizadoras en el federalismo brasileño que pasaron a ocurrir, en el seno del orden constitucional que, después de 1988, fortaleció el régimen democrático y alentó la descentralización de políticas. Hubo áreas en las que la esfera federal gradualmente innovó con la reversión de las reglas previstas en la CF 88 que, al final y al cabo, modificaron la separación de autoridad existente entre los entes federativos.

El resultado de este proceso, sin embargo, no indicaba que el camino a seguir tendría que ser retomar competencias y recursos

por parte de la Unión, pues ampliar la descentralización, al menos en términos de posibilidades, podría ser una forma de mantener el modelo en curso desde 1988. Aunque con intensidades distintas, desde Itamar (1992-1994) a Dilma Rousseff (2011-2014), la recentralización avanzó en áreas bien definidas, como será visto. En este caso, aunque el arreglo constitucional resultante haya centralizado más poder en la Unión, en rigor se trata de recentralización, pues significó una ampliación del poder de aplicación federal sobre las esferas subnacionales más allá del pacto definido en CF 88. Los cambios en el campo fiscal, administrativo y político acabaron por afectar el status de autonomía subnacional conquistada después de 1988, lo que será objeto de discusión a partir de la próxima sección.

### **La secuencia de la descentralización y de la recentralización en el federalismo brasileño**

Aunque sea posible, raramente las políticas de descentralización alcanzan los tres niveles de una federación concomitantemente. Por esta razón, es importante conocer la secuencia de estos procesos, pues su trayectoria indica diferentes posibilidades políticas e institucionales para el diseño del federalismo y de las RIG (Falleti, 2010). En ese sentido, en Brasil, la descentralización política<sup>73</sup> precedió a las demás, seguida por el área fiscal y por fin la de cuño administrativo.

La secuencia descentralizadora fue distinta para los casos argentino, brasileño y mexicano, lo que, de hecho, influyó la reanudación, de diferentes maneras para cada país, de la reversión recentralizadora. No es objeto de análisis de ese trabajo reconstruir esos nexos explicativos, pero esa puede ser una pista de investigación comparada a ser explotada. Por el momento, la ambición es más modesta: discutir, en cada una de las tres dimensiones, las iniciativas de recentralización llevadas a cabo e indicar que la secuencia ocurrida se distingue de aquella que caracterizó, en Brasil, la dinámica de la descentralización.

73 Debido a la influencia de los actores políticos subnacionales, especialmente de los gobernadores, la descentralización política ocurrió primero por ser la más ventajosa a los actores subnacionales, ya que tiene el potencial de mejorar las condiciones de negociación en los procesos de descentralización posteriores (Falleti, 2010).

En esta línea, la literatura sobre el caso brasileño, de forma general, concuerda que la recentralización fiscal iniciada en 1994 redefinió los parámetros de las relaciones federativas que orientaron la CF 88 (Abrucio, 2005, Arretche, 2005; 2009, Almeida, 2005). Sin embargo, en las otras dos dimensiones, la caracterización de los cambios relativos a las RIG como un producto de recentralización encuentra menos soporte, aun así es posible evidenciar cómo ocurrió este proceso, como será analizado en ese capítulo.

Para la dimensión política, Arretche (2009) presenta importantes constataciones empíricas que son evidencias irrefutables de cambios que, al fin y al cabo, redujeron la autonomía subnacional, sobre todo a nivel municipal. Este trabajo se basa en la investigación de la autora, pero entiende que si el efecto de las enmiendas constitucionales no previstas en el diseño original de la CF de 1998 fue reducir el status político subnacional, en la práctica hubo una recentralización de competencias regulatorias que fortalecieron el poder de la Unión en el juego federativo.

En cuanto a la dimensión administrativa, Brasil está lejos de cualquier proceso que recuerde la centralización existente en el régimen militar (tómese como ejemplo la merienda escolar que era adquirida y distribuida por la Unión delante del modelo en vigor que, desde 1996, es totalmente descentralizado en la su ejecución después del traspaso de recursos federales). Sin embargo, en algunas arenas de políticas sociales, que fueron la base de la descentralización, el poder normativo de la Unión revirtió la autonomía administrativa municipal. Como se verá, además de cambios legislativos, la existencia de arenas burocráticas en ciertas políticas federales viene ampliando su acción regulatoria y reduciendo la autonomía decisoria municipal.

### **La recentralización en la dimensión fiscal**

La dimensión fiscal puede evaluarse mediante instrumentos destinados a aumentar los ingresos o la autoridad fiscal de la Unión ante los gobiernos subnacionales. Este proceso puede ocurrir de tres maneras: disminución del porcentaje de transferencias a los gobiernos subnacionales, creación de nuevas fuentes nacionales de recaudación no compartida,

así como reasunción de la autoridad tributaria que estaba descentralizada (Falleti, 2010).

Para comprender lo que hubo en Brasil, se debe partir de los cambios provocados por la CF 88, con la descentralización de competencias, sobre todo para los municipios, pero con menor peso para los estados. La participación municipal en los ingresos disponibles aumentó del 6.5% en 1965 al 12% en 1988, alcanzando el 17% en 2000 (Almeida, 2005). Conforme CNM (2012), ese mismo año, el porcentaje llegó al 18.3%. Por lo tanto, dos cuestiones son relevantes: la reversión del diseño del federalismo fiscal descentralizador vigente después de 1988 en favor de la Unión, que redujo ingresos subnacionales, y la revisión de las reglas federales que organizan la tributación a nivel subnacional.

En cuanto al primer tópico, el destino de los tributos ha sido uno de los factores apuntados como constituyentes del proceso centralizador del federalismo brasileño. Al mismo tiempo que la CF posibilitó el aumento de la participación de los estados y municipios en el reparto de los recursos tributarios, también permitió la ampliación de los recursos del gobierno federal a través de las contribuciones sociales. Desde mediados de la década de los noventa la Unión logró retener algunas transferencias constitucionales relativas a disminuir la autonomía de gasto de los gobiernos subnacionales (Arretche, 2005). Hubo una reversión del diseño original después de 1988 en cuanto a las características del federalismo fiscal, división de recursos con los entes subnacionales y la descentralización de atribuciones.

La enmienda constitucional de revisión 1/1994, en el gobierno Itamar Franco, inició ese proceso, pues añadió tres artículos en las disposiciones transitorias de la CF 88 proponiendo, para los dos años siguientes, la creación de un Fondo Social de Emergencia (FSE). Presentado con la finalidad de saneamiento financiero y apoyo a la estabilización económica, fue concebido para aplicar sus recursos en gastos de la salud, educación, asistencia social y otros programas. Sin embargo, no sólo hubo el incremento de los ingresos a través de las contribuciones sociales, pues también disminuyeron los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales. Por lo tanto, hubo recentralización de recursos fiscales en relación a aquellos previamente disponibles para los

entes federativos en el período entre 1989 y 1994. El formato del FSE contenía reglas que desvincularon parte de la recaudación del monto a ser recibido por las esferas subnacionales fue una decisión del gobierno federal, aunque esa posibilidad no se contemplaba en la CF 1988.

El FSE fue compuesto por el 20% de los siguientes impuestos y contribuciones federales: parte del producto de la recaudación del impuesto sobre la propiedad territorial rural (ITR), del impuesto sobre la renta y de los ingresos de cualquier naturaleza, así como del impuesto sobre operaciones de crédito, cambio y seguro o relativas a valores mobiliarios. Además, con esas retenciones recentralizadoras se redujeron los traspasos federales de las transferencias constitucionales obligatorias para la seguridad social, sobre todo en salud y asistencia social.

En 2000, la nueva EC mantuvo la desvinculación del 20% de la recaudación federal hasta el 31/12/2015, pasando a llamarse Desvinculación de los Ingresos de la Unión (DRU). En agosto de ese año, el gobierno federal envió al Congreso Nacional la Propuesta de Enmienda a la Constitución 87/2015 extendiendo la DRU hasta 2023. La enmienda fue aprobada y la DRU sigue en vigor.

Esta medida apoyó la implantación del plan de estabilización de la moneda y tuvo un resultado positivo sobre la amenaza hiperinflacionaria, lo que impulsó la elección de Fernando Henrique Cardoso en 1994, así como hizo renacer la tradición brasileña de una presidencia fuerte (Kugelmas y Sola, 2000). El FSE y sus desdoblamientos posteriores revirtieron medidas descentralizadoras de la CF 88 al posibilitar la retención de transferencias a estados y municipios (Arretche, 2012). No hay consenso en la literatura respecto a que la concentración de los ingresos tributarios sea evidencia de recentralización, pues habría servido para que la Unión aumentara su proporción en los ingresos tributarios compartidos con los entes subnacionales (Almeida, 2005). Sin embargo, si la recentralización puede ser analizada por sus distintas dimensiones, en esa arena federativa, después de 1994, la concentración en favor de la Unión fue considerable como respuesta a la descentralización fiscal (Abrucio, 2005). Según Arretche (2012):

*En los dos mandatos del presidente Fernando Henrique, la aprobación de materias en que la Unión limita la autonomía decisoria de los gastos estatales y municipales revela que ese tema vino al centro de la agenda de gobierno. Esta legislación, de hecho, representó un cambio importante en relación a las deliberaciones de la CF 88, que confería amplia autonomía de gasto a estados y municipios, exceptuando el área de enseñanza. La aprobación de esta legislación significó una sustancial reducción de la autonomía decisoria de los gobiernos estatales y municipales sobre la asignación de sus propios gastos (Arretche, 2012: 47).*

La principal fuente de recursos de la DRU son las contribuciones sociales (cerca del 90% del importe desvinculado). A pesar de ser pequeños los cambios generados por la DRU, incrementalmente reforzaron la recentralización fiscal a favor de la Unión. Esta reubicación de recursos sirvió para que el gobierno federal atacara el déficit de la seguridad social y ampliara el superávit primario para el pago de intereses de la deuda pública (Melo, 2005). Sin embargo, los entes subnacionales que tenían fuentes de ingresos definidos en la CF 88 sufrieron una reducción financiera significativa que afectó de forma más drástica a las regiones menos desarrolladas del Norte y Nordeste. Este fue un cambio que alteró las bases del federalismo fiscal insertado en la CF 88.

Para dimensionar el peso de esa medida se observa que, en la época, el impuesto sobre la renta contribuía con el 21.5% para el Fondo de Participación de los Municipios y el 21.5% para el Fondo de Participación de los estados. Estos fondos siguen siendo la fuente financiera redistributiva más beneficiosa para estados y municipios menores. Además, aunque en menor escala, la Unión devolvió el 50% del Impuesto Territorial Rural (ITR) a los municipios, especialmente a aquellos menos poblados y donde la actividad rural era más representativa.

Conforme a Eaton y Dickovick (2004), no hubo una amplia reversión del sistema de transferencia de ingresos, pero se alteraron las bases del reparto federativo en favor de la Unión. Además, los recortes fueron propuestos como medidas temporales, necesarias para la estabilización económica a corto plazo, pero han sido continuamente renovados. Sobre esa

tendencia, ¿hasta cuándo los gobiernos subnacionales podrían sostener sus niveles de inversión, especialmente en el área social, base principal del proceso de descentralización iniciado después de 1988? Esta cuestión se hizo importante dado que estados y municipios entraron en la década de los noventa combinando grandes deudas con el éxito del gobierno federal en recentralizar recursos fiscales (Souza, 2002).

*Saldar los preclatorios* (expresión en el derecho administrativo brasileño que define deudas que gobiernos poseen, pero no pagadas), sea por la Unión o gobiernos subnacionales, fue otra medida que sufrió una recentralización de naturaleza regulatoria. Las enmiendas 30/2000, 37/2002 y 62/2009 definieron nuevas reglas, inhibiendo maniobras proteccionistas o reductoras de los valores debidos al requerir líneas presupuestarias destinadas a esos pagos y depósitos en cuentas especiales.

El impacto en la gestión de las finanzas subnacionales resultó de la imposibilidad de seguir retrasando la aprobación de la gestión de esos débitos, aunque pueda considerarse una medida correcta. Como ha acentuado el artículo 97 de las disposiciones constitucionales transitorias, se han renovado normas: *para saldar los precarios, vencidos y por vencer, por el régimen especial, los estados, el Distrito Federal y los municipios deudores pasaron a depositar mensualmente, en cuenta especial creada para tal fin, 1/12 (un doceavo) del valor calculado porcentualmente sobre los respectivos ingresos corrientes netos.*

Otra dimensión de la recentralización fiscal residió en la reducción de la capacidad de los gobiernos estatales para contratar préstamos en sus bancos oficiales, ya que ese expediente no fue objeto de deliberación en el pacto constitucional de 1988. En Brasil, los estados conservaron considerable autoridad para contratar sus propios débitos y gestionar sus finanzas con el apoyo de sus instituciones bancarias. Para Eaton y Dickovick (2004), la capacidad de tomar recursos prestados es parte del sistema fiscal, lo que permite identificar el alcance de las medidas recentralizadoras que ocurrieron, en un período próximo, en Brasil y Argentina a mediados de la década de los noventa. El desenlace fue similar en los dos países: federalización seguida de privatización de los bancos estatales/provinciales.

La caída de la inflación, resultante de la estabilización monetaria, expuso rápidamente el flotante de recursos y pasó a mostrar con más precisión la forma en que los estados se financiaban, así como la fragilidad patrimonial de los bancos públicos. Por otro lado, el Plan Real actuó sobre las relaciones fiscales intergubernamentales y la inestabilidad macroeconómica y, de esa forma, renegó en otras bases los vínculos federativos. La causa generadora de la reducción de ingresos fue justificada como base para la estabilidad de la economía y, para ello, de la revisión de las reglas de división tributaria y fiscal.

Conforme a Rezende (2013), para dar continuidad al Plan Real y asegurar la estabilidad macroeconómica en el país, el gobierno federal ejerció una fuerte presión para la renegociación de las deudas estatales con la imposición de duras reglas. En el programa de apoyo a los estados, aquellos que optaron por la asistencia financiera tendrían que atender varias condiciones restrictivas: metas de endeudamiento, superávit primario, control de la hoja salarial y privatización de empresas estatales (Kugelmas y Sola, 2000; Almeida, 2005). El Plan Real afectó las RIG y, según Abrucio (2005), fortaleció al gobierno federal y debilitó a los gobiernos estatales. Por regla general, los compromisos que se habían firmado con los estados tenían la cuestión fiscal en el centro. La Unión federalizó las deudas estatales mediante contratos costosos a lo largo de los años y los estados se deshicieron de sus activos, especialmente sus bancos, para acabar con el *desplazamiento de las deudas o licencia para imprimir dinero*.

Esta negociación, que reorientó la autoridad de la Unión sobre las deudas estatales, fue una pieza crucial para componer el paquete de medidas contra la inestabilidad fiscal. Por esa vía, hasta 1999, 24 de los 26 bancos estatales fueron privatizados. La causa de la privatización de los bancos fueron los niveles insostenibles de deudas subnacionales que ampliaron la vulnerabilidad de los gobernadores a los cambios recentralizadores, como la venta de tales instituciones y la reducción de su capacidad para contraer préstamos (Eaton y Dickovick, 2004).

En lo que se refiere a las reversiones de reglas tributarias, además de las competencias de la Unión para regular la materia a nivel federativo, la enmienda constitucional 37/2002 modificó

el pacto constitucional original. Con la nueva redacción del artículo 156 de la CF, la reglamentación del Impuesto sobre Servicios, que es de competencia municipal, dejó de ser objeto de ley complementaria y añadió al texto constitucional el artículo 88 de las Disposiciones Transitorias que estableció en el 2% su alícuota mínima. Esta regla fue agregada y no figura en la CF 1988, de forma que se alteró el pacto constitucional previamente establecido.

La reducción de los ingresos y tributos subnacionales resultó de un juego entre la Unión, bancadas de diputados estatales en el Congreso Nacional, partidos políticos y gobernadores, siendo estos últimos los derrotados con la disminución de su autoridad política en el ámbito de la Federación. Esto fue porque la base del federalismo fiscal es el reparto de recursos entre los entes, ya que es el soporte material de la acción gubernamental. La Unión no retomó la ejecución de políticas públicas en ámbitos como la salud y la asistencia social, que siguen bajo la conducción de la gestión municipal, pero, por otro lado, amplió las cargas locales frente a la reducción de las transferencias constitucionales. Este cambio en las reglas fiscales y las condiciones para la obtención de ingresos hizo que los entes subnacionales perdieran estatura política. En efecto, la recentralización federativa engendró su propia economía política al agregar nuevas reglas sobre el reparto de recursos y definir nuevos marcos regulatorios federales para los gobiernos subnacionales.

### **Dimensión política**

La CF, al definir los municipios como entes federativos autónomos, les delegó la tarea de determinar su propia organización político-administrativa, que debía consignarse en las Leyes Orgánicas Municipales (Losada, 2008; Pires, 2016). Hasta 1988, los municipios necesitaban tener esas Leyes aprobadas en las Asambleas Estatales, lo que pasó a ser una atribución de las Cámaras Municipales. Excepto materias de vinculación federativa, los municipios no necesitan autorización de otros niveles de gobierno sobre asuntos de su exclusiva competencia. Sin embargo, la reversión del pacto constitucional de 1988 avanzó en dos áreas: la organización de las Cámaras Municipales y la creación de nuevos municipios.

La EC 15/96 redefinió las reglas para la emancipación municipal: a) en lugar de depender de ley complementaria estatal esa pasó a ser atribución de ley complementaria federal; y b) en lugar de la consulta a las poblaciones interesadas, mediante plebiscito, pasó a ser exigido también un estudio de viabilidad municipal (artículo 18 de la CF). La reorientación de las normas fue clara, sin entrar aquí en la justificación de que la creación de miles de nuevos municipios amplía la deuda pública en el país, pues muchos no tenían cómo mantenerse, además de la necesidad de estructuras administrativas para su funcionamiento.

En cuanto a la organización de las Cámaras de Concejales, desde la EC 1/1992, pasando por las EC 19/1998, 25/2000 y 58/2009, se añadieron normas inexistentes en 1988, sin que hubiera una definición de competencias constitucionales, conforme al pacto inicialmente definido en 1988, para legislar sobre esta materia. La primera medida también alcanzó a los estados, pues diputados estatales y concejales pasaron a tener sus subsidios/sueldos máximos definidos en relación a aquellos recibidos por los diputados federales<sup>74</sup>. Los demás cambios avanzaron aún más en la restricción de la autonomía política al establecer techos de gastos de las Cámaras Municipales (5% del presupuesto municipal) y restringir los gastos de las casas legislativas por tamaño poblacional. Por ejemplo, los gastos de personal quedaron limitados al 75% de los valores definidos en su presupuesto anual y los alcaldes que efectúan transferencias por encima de ese valor quedan sujetos a crimen de responsabilidad.

Si la autonomía municipal inspiró a los constituyentes en 1988, el modelo retrocedió, pues la introducción de nuevas reglas revertió y limitó las condiciones de autoorganización del poder local<sup>75</sup>:

74 Diputados estatales (75% de los subsidios de los diputados federales) y concejales (75% de los subsidios de los diputados estatales).

75 Artículo 18 de la CF: *la organización político-administrativa de la República Federativa del Brasil comprende la Unión, los estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de esta Constitución*. La PEC 13/2003, propuso devolver a los estados la competencia para legislar sobre la materia, pero fue archivada en 2006.

*Así, aunque la CF 88 –en los artículos 27 y 29– ya establecía el método de decisión de las remuneraciones de cargos electivos de estados y municipios, la EC 19/98 añadió a la normalización ya existente la regla de cálculo de esa decisión, suprimiendo esferas de decisión a estados y municipios (Arretche, 2012: 98).*

### **Dimensión administrativa**

En la dimensión administrativa, la recentralización generada por la Unión se materializó de dos formas: definición de reglas sobre cómo implementar políticas y normas restrictivas sobre cómo asignar el gasto público. Ambas, al fin y al cabo, afectaron la autonomía administrativa de los entes subnacionales de forma no prevista en la CF en 1988. Todavía, eso no representó una reanudación de la centralización en la ejecución de muchas políticas públicas, como existía en el período del régimen militar.

Se ha ampliado el control del nivel nacional y se redujo la autonomía sobre cómo las autoridades subnacionales deben hacer uso de sus propios recursos fiscales, sobre todo en las políticas sociales (Almeida, 2005, Eaton y Dickovick, 2004). La ampliación de las normas federales, apoyada en la centralización decisoria, redujo los espacios de los presupuestos locales para adoptar iniciativas propias que garantizaran su propia gestión.

En cuanto a la dirección del gasto, nuevas reglas se añadieron en el pacto constitucional, especialmente en las políticas de estado de bienestar que, en línea con Melo (2005: 847), se han centrado en la *reducción del patrón centrado en el patronaje prevaleciente en el ámbito de la política social*. Esta medida redujo la autonomía de los entes subnacionales para gastar las transferencias federales sin destino definido en áreas financiadas por la Unión, lo que tuvo un papel regulatorio recentralizador (Eaton y Dickovick, 2004). Las enmiendas constitucionales revirtieron los principios de autonomía de gasto de la CF 88 y legislaron en detalle la asignación de los gastos de los gobiernos subnacionales (Arretche, 2012).

En el área de la salud, la EC 29/2000<sup>76</sup>, que agregó el artículo 77 de las Disposiciones Transitorias en la CF, reconfiguró completamente la forma en que los entes subnacionales deben organizar el gasto al vincular porcentajes (Viana, Lima y Oliveira, 2010) que los tres niveles de gobierno deben asignar a los impuestos recaudados, incluidas las transferencias, hasta el año 2004<sup>77</sup>. Se definió el plazo de cuatro años para que esos porcentajes fueran alcanzados, en caso de que hubiera quien invirtiera menos que esas cantidades de valores. La falta de cumplimiento permitiría la intervención federal en los gobiernos subnacionales. La ley estableció también que todas las transferencias serían canalizadas a un fondo sujeto a auditorías (Melo, 2005: 871). La CF añadió nuevas reglas de vinculación de gasto subnacional inexistentes en 1988, además de autorizar la intervención federal en caso de incumplimiento.

En la política educativa, la base fue el artículo 60 de las Disposiciones transitorias (el poder público, con la movilización de la sociedad, buscará eliminar el analfabetismo y universalizar la enseñanza fundamental hasta 10 años después de la promulgada la CF). La Unión creó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF) (EC 14/1996) y definió nuevas reglas que dirigieron los gastos subnacionales (Souza, 2002). De este modo: *“el control fiscal y la elevación del desempeño educativo eran los objetivos principales. La principal cuestión fiscal del gobierno central era garantizar que los recursos para la educación primaria y secundaria fueran de hecho aplicados por los gobiernos subnacionales de forma específica* (Melo, 2005: 872). Sigue Melo (2005):

76 Para Melo (2005), el gobierno federal concluyó que el comportamiento de los alcaldes y gobernadores era un impedimento al uso efectivo de los recursos de la salud, lo que desencadenó los cambios institucionales que llevaron a la EC 29/2000, presentada en 1995 y aprobada cinco años después: *El Ejecutivo prefiere vincular el gasto subnacional porque eso le concede discrecionalidad fiscal en el ámbito federal y le posibilita superar los problemas de asimetría de información en relación a agentes en la punta del sistema: alcaldes, gobernadores y burocracia* (ibid, 2005: 871).

77 En el caso de la Unión, en el año 2000, el importe comprometido en 1999 fue, como mínimo, el cinco por ciento y entre 2001 al año 2004 el valor constatado el año anterior, corregido por la variación nominal del Producto Interno Bruto. Para estados (12%) y municipios (12%) de la recaudación de impuestos y transferencias. Esta regla sigue a la que fija los importes constitucionalmente exigidos para la inversión en salud en las esferas subnacionales.

*El Fundef exigía que, por un período de 10 años, al menos el 60% del 25% de los recursos subnacionales destinados a la educación se gasten en el pago de los profesores activamente involucrados en actividades de aula o en entrenamientos de profesores. También determinó el establecimiento de estructuras de carrera para los profesores. Los recursos necesarios para el aumento salarial y la capacitación provenían de un fondo específico (o fondos, mejor dicho, porque, en realidad, cada estado tenía su propio fondo). La mayor fuente de recursos del Fondo consistía en el 15% del Fondo de Participación de los Municipios (FPM); 15% de los ingresos estatales del Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Prestación de Servicios (ICMS); y una contribución suplementaria del gobierno federal. [...]. Todas las transferencias al Fundef y los retiros efectuados serían automáticos y dependientes de las transferencias intergubernamentales definidas constitucionalmente (Melo, 2005: 874).*

Por un período de 10 años, al menos el 60% del 25% de los recursos subnacionales destinados a la educación se gastan en el pago de los profesores activamente involucrados en actividades de aula o en entrenamientos de profesores. Este trabajo no discute el mérito de la medida (universalizar la enseñanza fundamental y reducir la desigualdad regional del acceso a la escuela), sino la alteración de las reglas del pacto constitucional de 1988. Aunque las disposiciones transitorias permitieran que el gobierno federal actuara para reglamentar, no había previsión de que las reglas definidas intervinieran en la autonomía administrativa de los entes subnacionales. En este caso, la respuesta es inequívoca: se cambió la regla, pues aunque el artículo 23 de la CF 1988 definiera la educación como competencia común de los tres niveles de gobierno, al fin y al cabo, quedó mantenida autonomía de los gobiernos subnacionales en la gestión de la educación.

Más que eso, a partir de 2006, con la creación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), la retención de los mismos tributos pasó al 20%. La autonomía subnacional sobre la utilización de la recaudación de sus impuestos y transferencias pasó a ser gestionada por una nueva regla federativa más allá de la exigencia de aplicar el 25% de sus ingresos fiscales.

Aunque el FUNDEF/FUNDEB tenga méritos en buscar la universalización de la enseñanza fundamental y básica, su efecto recentralizador no reside en la reducción de la autonomía local para implementar sus políticas que en ese caso se mantuvo (Almeida, 2005). El cambio que hubo fue de direccionamiento en el uso del gasto que afecta a la toma de decisiones autónoma. Además de la única regla vinculante de exigir la inversión del 25% de los ingresos, se añadieron nuevas normas que recentralizaron cómo y dónde deben pasar los gobiernos locales (Arretche, 2012).

En la política de combate a la pobreza se añadieron los artículos 79 a 82 en las Disposiciones Constitucionales Transitorias, disciplinando su organización no sólo a nivel federal sino también en los estados y municipios por medio de las Enmiendas Constitucionales 31/2000 y 42/2003. Para el financiamiento de los fondos estatales y distrital podrá crearse una adición de hasta dos puntos porcentuales en la alícuota del Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios sobre los productos y servicios superfluos. Para el financiamiento de los Fondos Municipales fue autorizado ampliar en hasta medio punto porcentual la alícuota del Impuesto sobre servicios superfluos. Aunque la lucha contra la pobreza es una competencia común de los tres niveles de gobierno, la CF 88 no contenía ninguna disposición concediendo a la Unión la definición de reglas federales para organizar esa política<sup>78</sup>. La nueva regulación federal alteró y añadió nuevos parámetros en ese campo de actuación en las tres esferas gubernamentales.

En el ámbito de la política urbana, aun cuando por el artículo 21 de la CF sea competencia de la Unión y el Estatuto de la Ciudad haya sido el medio de regular el artículo 182, fueron adicionadas exigencias inexistentes en 1988. La legislación federal promulgada en 2001 (Estatuto de la Ciudad) introdujo, en el artículo 44, la gestión presupuestaria participativa por medio de debates, audiencias y consultas públicas sobre las propuestas del plan plurianual, de la ley de directrices presupuestarias y del presupuesto anual como condición obligatoria

78 Se debe recordar que la EC 42/2003 permitió (nueva redacción del artículo 204 de la CF) a los estados y al Distrito Federal vincular el programa de apoyo a la inclusión y promoción social hasta cinco décimas por ciento de sus ingresos tributarios netos.

para su aprobación por el Ayuntamiento. Así quedaba atendida la exigencia de implantar la *gestión presupuestaria participativa* definida en el artículo 4 de esa Ley.

Esta regla no existía en 1988 y su aplicabilidad pasa a exigir un estilo de gestión municipal y de relación del poder público con la sociedad que también afecta la autonomía local. Una regla con ese alcance definitivamente superó cualquiera de las competencias (exclusivas o competidores) que la CF definió para la Unión, incluso porque contradice el artículo 18. Ese es otro ejemplo de la reversión de las reglas del juego federativo y de la ampliación del poder de aplicación del gobierno federal.

En el campo de las finanzas públicas, la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), aprobada en el año 2000, aunque reguló los artículos 163, 165 y 169 de la CF, avanzó en normas no presentadas en 1988. En línea con Arretche (2012), los contenidos de la LRF y de la Ley Camata<sup>79</sup> no estaban previstos por los constituyentes. Con la LRF, la Unión redefinió varias actividades de gestión presupuestaria y fiscal realizadas con mayor autonomía subnacional.

Justificada como necesidad para obtener equilibrio macroeconómico, la LRF restringió la gestión autónoma de los gastos subnacionales de forma no anticipada en 1988, además de restringir al endeudamiento y la expansión del gasto. Se estableció un efectivo control sobre las finanzas subnacionales (Rezende, 2013) y se limitó la autonomía subnacional en la asignación de gastos. Esta fue una respuesta centralizadora ante la dificultad de la Unión en coordinar el comportamiento fiscal de las demás esferas (Almeida, 2005). Sin embargo, la LRF no aplica al gobierno federal.

El artículo 165 de la CF, que remite a la ley complementaria sobre finanzas públicas, no hace referencias sobre el financiamiento de la seguridad social, que fue ampliamente detallado en la LRF.

79 La Ley Camata (1995) reguló el artículo 169 de la CF relativo a gastos de personal, razón por la cual no hubo una nueva regla insertada en el juego federativo, pues los constituyentes ya habían previsto ese dispositivo. La ley tramitó desde 1989, lo que sugiere que luego de la promulgación de la CF en 1988 se buscó definir esa norma.

Además, pasó a demandar capacidad organizativa de los entes subnacionales, sobre todo de los miles de pequeños municipios, para implementar instrumentos de transparencia y control social en la gestión fiscal y en la organización de informes técnicos, exigencias también fuera del alcance del artículo 165 de la CF. Esta pasó a ser un área en la que los Tribunales de Cuentas en los estados iniciaron la penalización de localidades carentes de esas capacidades estatales. La reorientación regulatoria redefinió el alcance de la acción de los entes federativos, pero no creó las condiciones necesarias para su efectivo cumplimiento. Las nuevas exigencias alteraron las condiciones de autonomía de la gestión administrativa subnacional al añadir reglas constitucionales más restrictivas y no previstas por la CF en 1988<sup>80</sup>.

Sin embargo, fue en el capítulo de la administración pública que hubo cambios más significativos hacia una efectiva reorientación regulatoria. En este caso, la referencia no reside en las competencias constitucionales definidas en el artículo 22 sobre licitaciones y contrataciones (dedicada a las reglas de contratación pública). Las enmiendas se refieren al capítulo de la administración pública relativo a las normas de gestión pública y gestión de recursos humanos. El pacto constitucional no preveía ninguna regla que remitiera a cambios futuros o que alterara la gestión administrativa de los entes subnacionales. La Enmienda Constitucional 19/1998, que vino a ser el artículo 39 de la CF, añadió reglas al diseño previo de 1988 asignando nuevas actividades y responsabilidades administrativas para los gobiernos subnacionales:

- A) Instituir el consejo de política de administración y remuneración de personal integrado por servidores designados por los respectivos poderes.
- B) Implantar escuelas de gobierno para la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios públicos, constituyéndose la participación en los cursos uno de los requisitos para la

80 La Ley Complementaria 131/2009 añadió a la LRF la exigencia de disponibilidad en tiempo real de informaciones sobre ejecución presupuestaria y financiera, lo que sigue en la línea de demandar capacidad técnica de los gobiernos subnacionales.

- promoción en la carrera, facultada para ello, la celebración de convenios o contratos entre los entes federados.
- C) Definir ley para aplicar recursos presupuestarios provenientes de la economía con gastos corrientes en programas de calidad y productividad, entrenamiento y desarrollo, modernización, reparación y racionalización del servicio público.
  - D) Alterar reglas para la estabilidad en el empleo público (tres años de prácticas probatorias y obligatorias de evaluación de desempeño por comisión establecida para esa finalidad).
  - E) Incentivar que la autonomía gerencial, presupuestaria y financiera de los órganos de la administración directa e indirecta sea ampliada mediante contrato a ser firmado entre sus administradores y el poder público, fijando metas de desempeño.
  - F) Definió reglas para la concesión de ventajas/aumento de remuneración, creación de cargos/alteración en las carreras, así como la admisión y contratación de personal mediante previa dotación presupuestaria y si hay autorización en la ley de directrices presupuestarias.
  - G) Para atender a los límites y plazos para ajustar gastos con personal definido en ley complementaria (que fue la LRF), la Unión, los estados y los municipios deberían reducir en al menos el 25% de sus gastos con cargos en comisión/funciones de confianza y exonerar servidores no estables. Si estas medidas no bastan para asegurar el cumplimiento de la determinación de la ley complementaria, los servidores estables podrían perder el cargo.

La Enmienda Constitucional 20/1998 introdujo el artículo 40 en la CF 1988, y aseguró la reducción de los requisitos de edad y de tiempo de contribución en cinco años para el profesor de magisterio en la educación infantil y en la enseñanza básica y media. La Enmienda Constitucional 34/2001 amplió el alcance del artículo 37 que permite la acumulación remunerada de cargos públicos de médicos para profesionales de salud. El impacto en las finanzas públicas subnacionales y en la organización de la prestación de los servicios se vio afectado por estas medidas. La Enmienda Constitucional 42/2003 añadió norma (inciso XXII del artículo 37 de la CF): las administraciones tributarias de la Unión, de los estados y municipios tendrán recursos prioritarios para realizar sus actividades y actuarán de forma integrada,

incluso con el intercambio de catastros y de informaciones fiscales<sup>81</sup>.

Se debe recordar que la Enmienda Constitucional 29/2000 definió que la Ley federal dispondrá sobre el régimen jurídico, el piso salarial profesional nacional, las directrices para los planes de carrera y la reglamentación de las actividades de agente comunitario de salud y agente de combate a las endemias. En esta línea fue la Enmienda Constitucional 51/2006: gestores locales del sistema único de salud podrán admitir agentes comunitarios de salud y agentes de combate a las endemias por medio de proceso selectivo público, de acuerdo con la naturaleza y complejidad de sus atribuciones y requisitos específicos para su actuación. Se estableció que una Ley federal dispondrá sobre el régimen jurídico y la regulación de las actividades del agente comunitario de salud y del agente de combate a las endemias que trabajan en los municipios. La legislación federal sobre el programa nacional de alimentación, ya mencionada anteriormente, es otro ejemplo en esa línea de la regulación recentralizadora que restringe la autonomía administrativa de los municipios.

Por último, es importante destacar que, en esa dimensión, la fase inicial del Programa Bolsa Familia planteó su implantación de forma centralizada por medio de la burocracia aislada en el área de transferencia de renta. La centralización también estaba justificada como la forma más eficiente de enfrentar la pobreza extrema y evitar el clientelismo de los programas de asistencia social que históricamente caracterizaron a las élites locales (Almeida, 2005).

Sin embargo, Licio (2012) muestra que esa trayectoria inicial, ya a partir de 2005, comenzó a reducirse a favor de la articulación con los municipios. Esto ocurrió con la interfaz del Sistema Único de Asistencia Social para estructurar el sistema de transferencia de renta, y por la profundización de la relación de ese sistema con las políticas de educación y salud, contribuyendo a integrar las condiciones de participación en

81 En el original (inciso XVIII): la administración de la hacienda y sus servidores fiscales tendrán, dentro de sus áreas de competencia y jurisdicción, precedencia sobre los demás sectores administrativos.

el programa. La Unión reconoció su dependencia con respecto a la implementación por parte de los municipios y, por medio de estrategias de coordinación federativa, indujo y amplió su adhesión.

En resumen, en la dimensión administrativa y más directamente vinculada con la implementación de políticas públicas en las esferas subnacionales, se observa un avance significativo de la recentralización regulatoria puesta en marcha por el gobierno federal. En diversas políticas públicas se amplió el poder de aplicación de la Unión sobre la forma de actuación de estados y municipios con el acrecimiento de reglas y normas que no figura en el pacto constitucional definido en 1988. El efecto de ese proceso fue recentralizar en el gobierno federal la definición sobre nuevos parámetros reguladores de las atribuciones y competencias implementadas en los demás entes federativos.

### **Consideraciones finales**

La descentralización sigue siendo una premisa de la reforma del Estado federal brasileño, pero impulsos centralizadores y recentralizadores se mantienen tensando ese modelo. La presunción de que en el gobierno federal residen las soluciones más adecuadas para los problemas nacionales provoca impulsos centralizadores. Este proceso, con signos invertidos, acaba por generar la construcción de diferentes arreglos institucionales en los que los tres entes de la federación se articulan de manera diversificada en muchas áreas. En este caso, el balance de poder y de división de responsabilidades varía entre las políticas públicas.

La reinscripción regulatoria no está tan lejos de la concepción de un federalismo simétrico en su forma jurídica, pero que convive con una profunda desigualdad y asimetría en el plano real (Souza, 2005). La descentralización llevada a cabo desde mediados de los años 1980, con sus demandas de mayor capacidad de gestión a nivel local (Grin, 2014), en muchas áreas, volvió a encontrar su puerto seguro en la reanudación por la Unión de la redefinición de reglas en varias las dimensiones de actuación y las políticas públicas.

No hay acuerdo en la literatura que, aun teniendo la Unión un papel clave en la reformulación de las políticas sociales y fiscales, esté en curso un proceso de recentralización en la federación brasileña (Almeida, 2005). Tampoco se afirma que se trata de una reversión, pues el contrato original de 1988 mantuvo una *dependencia de la trayectoria*, ya que la CF 88 contenía dispositivos que autorizaban a la Unión a adoptar una centralización decisoria. Además, no habría contradicción con los dispositivos establecidos en la CF 88, de modo que las reglas adoptadas a partir de la década de 1990 son expresiones más de continuidad que ruptura en los marcos políticos e institucionales en la Federación brasileña (Arretche, 2012). Este trabajo buscó presentar evidencias de que la recentralización iniciada en la década de 1990 involucró tres dimensiones y gradualmente *revirtió* o *añadió* reglas al modelo de Estado federal, pues alteró el diseño del pacto constitucional establecido en 1988.

De tal manera, la ruptura en relación a la autonomía subnacional sobre gastos (Arretche, 2012), que es relevante, no se constituyó en la única dimensión de discontinuidad, como fue visto. Más aún, el análisis de los cambios que siguen en curso en el federalismo brasileño va más allá del binomio descentralización en la implantación de políticas y centralización de la decisión sobre directrices de políticas. Por lo tanto, es importante evaluar las áreas en que hubo un retroceso en el modelo de federalismo que resultó de la CF 88, lo que merece más análisis para explicar sus causas en la dirección de una ampliación de la recentralización regulatoria.

En este proceso se han orientado medidas regulatorias de la Unión que han reducido las transferencias fiscales a nivel local, y que han concentrado más recursos en la esfera nacional. Se ha producido una combinación entre la reducción de los recursos federales transferidos con nuevos mandatos legales y constitucionales, que han permitido a la Unión definir cómo y dónde deberían gastar los gobiernos subnacionales y cómo deberían gestionar sus estructuras administrativas. La autonomía subnacional consagrada en la CF 88 sigue como premisa de la federación trina, pero su firmeza puede, por lo tanto, ser cuestionada. En línea con Melo (2005: 881):

*Los presidentes son poderosos institucionalmente y tienen la capacidad de restringir el comportamiento fiscal subnacional. [La] amplia reestructuración de las relaciones intergubernamentales se mostró fundamental para la transformación del patrón de políticas sociales en el país. Segundo, los presidentes también tienen incentivos para tomar medidas fiscalmente responsables y, al mismo tiempo, implementar reformas sociales (Melo, 2005: 881).*

Por esa vía, el federalismo brasileño no sólo se convirtió en medio para solucionar controversias entre sus entes, también desequilibró el pacto constitucional de 1988, en varias áreas, en favor del gobierno nacional y de una ampliación de la recentralización regulatoria. Si en términos comparados Brasil es considerado un país con uno de los mayores niveles de descentralización fiscal (Rodden, 2005), la trayectoria iniciada en la década de 1990 comienza a contar otra historia. Las tendencias recentralizadoras están en desacuerdo con la corriente principal sobre el *buen gobierno*, pues están más asociadas con administraciones jerárquicas y centralizadas ligadas a regímenes burocrático-autoritarios (Rich y Gómez, 2012). El federalismo brasileño no está haciendo ese camino de vuelta, pero hay reversiones recentralizadoras dignas de nota.

Más investigaciones sobre este proceso podrían ampliar la comprensión de sus factores desencadenantes, forma de implantación y efecto sobre la gestión subnacional. La investigación de la influencia de las reglas institucionales que autorizan la existencia de un ejecutivo central con mayor poder de aplicación, con enfoque del papel de la agencia y de las preferencias presidenciales es importante, pues visiones partidistas dispares, como son PT y PSDB, acabaron por adherirse, de forma distinta, a la agenda recentralizante. Desarrollar estudios comparados con otras federaciones (México y Argentina, por ejemplo) o países unitarios que descentralizaron políticas (caso de Colombia), puede dar luces sobre factores detonadores de los procesos de recentralización. En esa línea, evaluar cuántos cambios económicos como el plan de estabilización fiscal y monetaria han ampliado la autoridad política del presidente y del gobierno nacional puede ser una hipótesis.

Otra forma de analizar esas experiencias es el grado de acuerdo entre la burocracia ministerial, en especial el área hacendaria, generalmente orientadas a reducir gastos, y las políticas sociales, que están más volcadas a gastar en función de las demandas existentes. Esta afinidad parece haber sido mayor en el caso brasileño, más exitoso al contener gastos, que en la experiencia argentina en la que el área educativa expandió gastos federales (Eaton y Dickovick, 2004). Por último, analizar la acción de burocracias ministeriales aisladas que tienen discrecionalidad para editar normas que, al *alterar* o *añadir* reglas para la implantación de políticas, formas de gasto o exigencias de orden administrativo, inciden sobre la dinámica de las RIG.

Independiente de la línea de investigación para estudiar la recentralización, tal vez no sea demasiado recordar, como ya hacía Nunes Leal en los años de la década del cuarenta, que las élites centrales brasileñas desconfían de los gobiernos locales. En esa medida, puede ser que la manifestación de la recentralización en varias áreas y distintos partidos políticos en los últimos veinticinco años, aún esté aguardando un ajuste de cuentas más efectivo con el pasado.

### **Referencias consultada**

- Abrucio, Fernando Luiz (2005), “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”, en *Revista de Sociologia e Política* 24, 41-67.
- Abrucio, Fernando Luiz; Franzese, Cibele (2007), “Federalismo e Políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil”, en Araújo, Maria de Fátima; Beira, Lígia, *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, São Paulo, Fundap, 13-31.
- Abrucio, Fernando Luiz (2010), “A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento”, en Portela, Romulado, Santana, Wagner, *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*, Brasília, UNESCO, 39-70.
- Almeida, Maria Hermínia Tavares (2005), “Recentralizando a federação?”, en *Revista de Sociologia e Política* 24, 29-40.
- Arretche, Marta Tereza S. (1999), Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 14 (40), 111-141.

- \_\_\_\_\_ (2005), “Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na Federação Brasileira”, en *Revista de Sociologia e Política* 24, 69-85.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Democracia, federalismo e centralização*, Rio de Janeiro, Editora FGV, Editora Fiocruz.
- Bonduki, Manuel Ruas Pereira Coelho (2017), *Entre chicotes e cenouras orgânicas: Cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE*, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- Brasil (2012), *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília D. F., Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.
- \_\_\_\_\_ (2000), “Lei complementar 101”, en *Diário Oficial da União* 05 de maio 2000, Seção 1.
- \_\_\_\_\_ (2001). “Lei n. 10.257”, en *Diário Oficial da União* 11 de julho 2001, Seção 1.
- Carrera, Ady Patricia (2014), *El retroceso del federalismo en México: gobierno federal, Estado centra*, Quito, Ecuador, XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Confederação Nacional dos Municípios (2013), *Tema: coeficiente do FPM. Apresentação na audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo*, Senado Federal.
- Cravacuore, Daniel Alberto (2015), *Recentralización em América Latina: el caso colombiano*, Lima, Peru, XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Conlan, Timothy J.; Posner, Paul. L. (2008), *Introduction: intergovernmental management and the challenges ahead*, en Conlan, Timothy J.; Posner, Paul. L., *Intergovernmental management for the twenty-first century*, Washington DC: Brookings Institution Press.
- Eaton, Kent; Dickovick, J. Tyler (2004), “The Politics of re-centralization in Argentina and Brazil”, en *Latin American Research Review* 39 (1), 90-122.
- Falleti, Tulia G. (2010), *Decentralization and sunational politics in America*, New York, Cambridge University Press.
- Grin, Eduardo José; Abrucio, Fernando Luiz (2019), “The co-evolutionary policy style of Brazil: structure and functioning”, en Howlett. Michael; Tosun, Jale, *Policy styles and policy-making: exploring the linkages*, New York, Routledge, 115-136.

- Grin, Eduardo José (2014), “Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios”, en *Revista de Administração Pública* 48 (2), 459-480.
- Kincaid, John (1990), “From cooperative to coercive federalism”, en *Annals of the Academy of Political and Social Science* 509, 139-152.
- Kugelmás, Eduardo; Sola, Lourdes (1999), “Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil nos anos 90”, en *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP* 11 (2), 63-81.
- Leal, Victor Nunes (1975), *Coronelismo, enxada e voto*, São Paulo, Alfa-ômega.
- Lício, Elaine Cristina (2012), *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*, Brasília D. F., Universidade de Brasília.
- Losada, Paula Ravanelli (2008), “O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil”, Buenos Aires, Argentina, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- McGuire, M.; Lee, D. H.; Fyall, R. (2013), *The unexplainable absence of intergovernmental management research in an intergovernmental world*, Madison, 12th Public Management Research Conference.
- Melo, Marcus André (2005), “O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social”, en *Dados - Revista de Ciências Sociais* 48 (4), 845-889.
- Nabaho, L. (2013), “Recentralization of local government chief administrative officers appointments in Uganda: implications for downward accountability”, en *Commonwealth Journal of Local Governance Issue*, 13 (14), 17-29.
- Olmeda, Juan C.; Armesto, Alejandra (2017), “La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México”, en *Foro Internacional* 227 (LVII), 109-148.
- Pires, Waldemir (2016), “Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais”, en *Cadernos Adenauer* XVII (3), 125-146.

- Rezende, Fernando (2013), *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidades de reformas*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Rich, Jessica A. J.; Gómez, Eduardo J. (2012), “Centralizing decentralized governance in Brazil”, en *Publius: The Journal of Federalism* 42 (4), 636-661.
- Rodden, Jonathan (2005), “Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas”, en *Revista de Sociologia e Política* 24, 9-27.
- Silva, Virgílio Afonso (2010), “Federalismo e articulação de competências no Brasil”, en Peters, B. Guy; Pierre, Jon, *Administração Pública: coletânea*, São Paulo, Editora Unesp; Brasília, ENAP, 549-570.
- Skocpol, Theda (2002), “Bringing the state back in: strategies of analysis in current research”, en Evans, Peter B.; Rueschmeyer, Dietrich; Skocpol, Theda, *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 3-41.
- Souza, Celina (2002). Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, 7 (3): 431-442.
- Souza, Celina (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 24: 105-122.
- Stenberg, Carl (2008), “Block grants and devolution: a future tool?”, en Conlan, Timothy J.; Posnerand, Paul L., *Intergovernmental management for the twenty-first century*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 2634-285.
- Viana, Ana Luiza D’Ávila; Lima, Luciana Dias e Oliveira, Roberta Gondim (2002), “Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro”, en *Revista Ciência & Saúde Coletiva* 7 (3), 493-507.
- Wright, Deil. S.; Stenberg, Carl. W.; Cho, Chung-Lae (2009), American federalism, intergovernmental relations and intergovernmental management, en *Public Administration Review*, Hoboken, 1-33.



# CAPÍTULO XI

## CENTRALIZACIÓN Y CONFLICTOS INTERGUBERNAMENTALES: EL CASO DE LA POLÍTICA DEL PETRÓLEO EN CANADÁ

*Beni Trojbicz  
Catarina Ianni Segatto*

### **Introducción**

Algunos países adoptaron sistemas federativos como solución de heterogeneidad entre regiones, que históricamente incluyeron diferencias político-culturales y de tradición, étnica-nacionalistas, socioeconómicas y demográficas. La búsqueda del mantenimiento de la unidad entre las regiones, evitando así una posible secesión, llevó a los países a adoptar el federalismo como mecanismo de distribución del poder entre las regiones y de garantía de representación en las decisiones nacionales (Agranoff, 1999. Burgess y Gress, 1999. Moreno y Colino, 2010). Como resultado, en los sistemas federales, diferentes niveles de gobierno regulan un mismo territorio y una misma población. A pesar de ello, cada uno de ellos tiene responsabilidades constitucionalmente definidas para tomar la decisión final sobre determinaciones políticas, aunque haya un reparto de responsabilidades entre ellos (Elazar, 1991. Riker, 1975).

La discusión sobre la distribución de poder en las federaciones, la autonomía de los entes federados y las RIG se tornaron centrales en la literatura que estudia las implicaciones del federalismo en las políticas públicas. De esta manera, la comprensión de los procesos de descentralización, incluyendo diferentes modelos, trayectorias y resultados, se superpuso al entendimiento de la centralización y de los procesos inherentes en países federalistas. La descentralización también fue entendida como un mecanismo de atención de las demandas locales, de fortalecimiento de la participación, control social y rendición de cuentas, así como de aumento en la eficiencia e innovación, lo que reforzó su importancia en el debate sobre el tema (Arretche, 1996. Greer, 2013. Muller, 2012). Poco se

avanzó sobre el entendimiento de las causas y los resultados de la centralización, así como de las variaciones entre esos países. El objetivo de este capítulo es, por lo tanto, contribuir a ese debate a partir de la comprensión en mayor profundidad del proceso de centralización en la política de petróleo y gas canadiense.

Canadá es una federación altamente descentralizada, en la que las diez provincias (Ontario, Quebec, Nueva Escocia, New Brunswick, Manitoba, Columbia Británica, Isla del Príncipe Eduardo, Saskatchewan, Alberta y Tierra Nueva y Labrador), en general, son las principales responsables de las decisiones de políticas y de la oferta de servicios públicos (Requejo, 2010). En las políticas sociales, especialmente en la salud y la educación, la trayectoria previa fue caracterizada por esta alta descentralización con poca o ninguna intervención federal por medio de una política nacional. Hay mecanismos de redistribución de recursos y, en algunos casos, como en la salud, hay directrices generales nacionales que las provincias deben seguir para la recepción de los recursos (Marchildon, 2017. Wallner, 2014). Esta descentralización también marcó la política del petróleo, en la cual las provincias poseen la propiedad de las reservas y son responsables por la gestión del sector. Sin embargo, en ese caso, hubo en las décadas de los setentas y ochentas un intento de centralización mediante una política nacional del petróleo que creó el gobierno federal. Este capítulo busca comprender el proceso que involucró este intento de centralización de la política de hidrocarburos y sus implicaciones sobre las RIG.

El proceso de centralización se inició con la Crisis del Petróleo (1973) y se extendió hasta mediados de la década de los ochenta, en que se destacó la creación del *National Energy Program* (1980). Sin embargo, este análisis se centra en la primera fase de ese período, que va hasta principios de 1976, porque en esos años se configuran los aspectos fundamentales que guiaron las dos disputas clave: entre el gobierno federal y el sector petrolero y entre el gobierno federal y jurisdicciones productoras. En los períodos posteriores hubo cambios, pero no transformaron la naturaleza de esas relaciones. De esta forma, ya se han dibujado los mecanismos que llevaron al fracaso de esa empresa del gobierno federal.

Este capítulo está dividido en tres secciones, además de esta introducción. En la primera sección, hay una breve sistematización sobre las políticas de petróleo en países federalistas, especialmente en lo que se refiere a la distribución de poderes y de responsabilidades entre los entes federados y las RIG presentes en esa política. La segunda sección describe y analiza el intento de centralización de la política de petróleo en Canadá a partir de una sistematización de literatura sobre el tema y de datos documentales, incluyendo, principalmente, legislación. Por último, las consideraciones finales se presentan, mostrando los desafíos relacionados con los procesos de centralización en un contexto altamente descentralizado.

### **La política de petróleo en Federaciones**

El análisis comparativo de los países federalistas muestra que las responsabilidades y los poderes relacionados con las decisiones de gestión y producción de los recursos naturales, incluido el petróleo, varían grandemente. Aunque el petróleo está en el centro del debate político nacional en función de sus implicaciones en el desarrollo económico y social de los países, hay modelos con mayor o menor grado de centralización. Hay casos en que estos recursos son secundarios a nivel nacional, pero tienen un enorme impacto en ciertas regiones (Anderson, 2012).

Las variaciones en el volumen y la concentración territorial del petróleo influenciaron la trayectoria de ese sector en los diversos países y podrían explicar la adopción de arreglos institucionales más o menos centralizados/descentralizados. Aunque los factores tienen relevancia, la literatura muestra que la distribución de poderes y responsabilidades relacionadas con el petróleo implica arreglos más complejos, influenciados por otros factores institucionales como propiedad y gestión de los recursos, existencia de ecualización fiscal, distribución de ingresos, entre otros. Hay modelos más descentralizados, como el de los Estados Unidos, de Australia y, del caso analizado en este capítulo, Canadá. La Federación canadiense está compuesta por dos entes federados, el gobierno federal y las provincias, siendo que las provincias tienen la propiedad del petróleo, son responsables de la gestión del sector y las rentas del petróleo se quedan en las provincias productoras, no siendo, por lo tanto,

redistribuidas para otras provincias<sup>82</sup>. Sin embargo, el petróleo se concentra en regiones escasamente pobladas, por lo que la producción y el consumo se producen en partes distintas del territorio. Otra característica importante del modelo canadiense se refiere a los conflictos intergubernamentales en la redistribución de recursos a través del sistema de ecualización. El cálculo del sistema de ecualización considera la capacidad fiscal de las provincias según el número de habitantes. Las provincias productoras de petróleo son las que presentan una capacidad fiscal más elevada y no reciben recursos, resultando en una disputa entre ellas para que los ingresos del petróleo no sean considerados en el cálculo, ya que son propiedades provinciales (Anderson, 2012. Béland *et al*, s / d).

Otros países presentan modelos más centralizados, como ocurre en Brasil, México, Rusia y Venezuela. En México, por ejemplo, el monopolio de la explotación del sector sigue siendo de PEMEX e intentos de liberalizar el modelo exploratorio fueron paralizados por el nuevo gobierno electo en 2018. En Brasil, a pesar de un régimen más centralizado, hay un grado significativo de redistribución de las rentas del petróleo para los gobiernos subnacionales, principalmente, los estados y los municipios productores. Históricamente, el gobierno federal fue el principal responsable de la política energética y de la gestión del petróleo. Esta trayectoria se inició en los años treinta con la nacionalización del subsuelo y se fortaleció con la creación de una empresa nacional de petróleo en la década de cincuenta, que ganó el monopolio sobre la explotación del petróleo en la Constitución Federal de 1988. La Carta Magna y la Ley número 7.990/1989 establecerán una distribución de las rentas del petróleo a estados y municipios que privilegió jurisdicciones productoras, como mecanismo de compensación dado los impactos ambientales y gastos de infraestructura resultantes de la explotación y producción del petróleo. Este modelo ha sufrido modificaciones en las últimas décadas, tanto en el modelo de explotación como en la distribución de las rentas petroleras,

82 Este modelo es válido para las explotaciones en tierra, que constituyen la parte más importante de la producción de hidrocarburos en Canadá. En el caso de las explotaciones *costa afuera* y en territorios, prevalece la propiedad y la gestión federales.

lo que ha generado una enorme disputa entre jurisdicciones productoras y no productoras, aún sin un desenlace definitivo (Felipe, 2010. Trojbcz, 2018; Béland *et al*, s/d).

Hay todavía casos en que hay un mayor intercambio de decisiones, como en Australia, Pakistán y Sudán, lo que puede ocurrir a través de comisiones y foros intergubernamentales. En este último caso, por ejemplo, hay un modelo de intercambio de poder entre regiones (Anderson, 2012). La literatura también muestra que, al igual que ocurre en otras políticas públicas en países federales, estos modelos han sufrido cambios a lo largo del tiempo (Anderson, 2012).

El caso canadiense presenta un especial interés por tratarse de un caso de centralización del sector petrolero en un contexto descentralizado, lo que es diferente de la mayoría de los países federativos que tienen reservas significativas de petróleo. Además, Canadá es el único país federalista descentralizado que ha intentado centralizar esta política. En función del carácter estratégico del sector de petróleo para el desarrollo económico, los intentos de centralización y de nacionalización fueron clave para la soberanía nacional. Muchos países productores promovieron procesos de centralización del sector, generalmente asociados a la creación de una empresa nacional de petróleo, pero, como en el caso canadiense, esa centralización involucró diferentes conflictos, principalmente, con las poderosas empresas del sector. En otros casos, como Argentina (1921), México (1938) y Brasil (1953), esto sólo fue posible en función de una trayectoria previa de centralización.

Este intento de centralización de la política de petróleo buscó responder a los desafíos que la Crisis del Petróleo impuso al país. El gobierno federal buscó alinear las acciones nacionales en el sentido de garantizar los intereses públicos en relación a los intereses de Estados Unidos y de las empresas multinacionales del sector. Sin embargo, la naturaleza descentralizada de la federación canadiense impuso desafíos a ese intento de control federal, que fracasó en función de las respuestas subnacionales. Esto impidió que el gobierno federal lograra un control efectivo sobre el sector. De esta forma, el análisis de este caso ilumina las implicaciones del intento de cambiar la relación Estado-sociedad en un contexto en el que las empresas del sector

pueden relacionarse con diferentes niveles de gobierno, creando nuevas dinámicas.

### **La política de petróleo canadiense y una tentativa de centralización<sup>83</sup>**

Para comprender el proceso de centralización emprendido por el gobierno federal de Canadá en el sector petrolero, es necesario discutir las implicaciones del *choque del petróleo* en el país. Canadá tenía una producción considerable de petróleo, pero insuficiente para garantizar el abastecimiento en esta nueva coyuntura, además, el país se configuraba como proveedor del insumo para Estados Unidos. Estas características, condicionaron la coyuntura del sector en el país y afectaron la regulación del área en aquel momento.

La legislación entonces vigente, la *National Oil Policy* (NOP), fue creada en 1961 en un contexto de superabastecimiento mundial de petróleo y de falta de capacidad para arrojar la producción, lo que amenazaba con inviabilizar la producción local. Esta legislación buscó solucionar el problema de la sobreproducción al forzar el consumo de petróleo nacional en Ontario y facilitar su exportación a Estados Unidos, segmentando el país en dos partes. En el lado este, a partir de las provincias de Ontario y Quebec, las provincias recibirían el petróleo importado, mientras que del lado oeste, las provincias recibirían el petróleo doméstico, aumentando así el precio de la producción nacional. Estos cambios fueron apoyados por la industria petrolera y los gobiernos de las provincias productoras, que permitieron el aumento de los precios medios del petróleo producido en Canadá y el acceso a los mercados de Ontario y Estados Unidos. Como resultado de ello, en 1972, el volumen producido aumentó a 1.8 millones de barriles por día, siendo la mitad exportada a Estados Unidos (Plourde, 2012)<sup>84</sup>.

83 Este estudio de caso se apoya fuertemente en el trabajo de Fossum (1990).

84 Es importante destacar que la producción estaba concentrada en las provincias de Alberta y Saskatchewan, 82 y el 13% del volumen total, respectivamente (Plourde, 2012).

Esto ocurrió en un contexto en el que el gobierno federal había adoptado una postura pasiva en la definición de una política nacional de petróleo, limitándose a atender a las demandas de la industria y de las provincias productoras (Fossum, 1990: 32). Las cuestiones importantes para el gobierno federal, como la exportación e importación de petróleo, eran determinadas por el *National Energy Board* (NEB), en el que la industria ejercía una influencia significativa (McDougall, 1972). En lo que se refiere a la regulación del precio del petróleo, aunque el gobierno federal tuviera un papel central en la división del mercado, la institucionalización de los intereses de las empresas multinacionales prevaleció. Otra cuestión importante relacionada con la NOP se refiere a la organización de los ductos de petróleo y gas, que también reflejó los intereses privados, ya que los ductos tenían como destino final a Estados Unidos y cruzaban el territorio del país vecino (Debanne, 1974).

Además, las provincias productoras, especialmente Alberta, eran beneficiadas, ya que el objetivo de esas acciones era proteger a la industria local, garantizando el mercado y el acceso a los Estados Unidos. Como resultado, Canadá se articuló con el sistema de distribución de petróleo de Estados Unidos, al tiempo que mantuvo acceso al sistema internacional de crudo, ambos interconectados por las empresas multinacionales (Fossum, 1990).

El régimen federal de concesiones y la gestión de áreas exploratorias vigente en aquel momento, el *Canada Oil and Gas Land Regulations* (COGL), ilustra la falta de capacidad del gobierno federal de controlar el sector en los territorios canadienses. Este régimen permitía que el Estado regulara el acceso de las empresas al área exploratoria y a los recursos, introdujera participación estatal en las rentas minerales, regulase la velocidad de explotación y producción, emitiese requisiciones de actividades, estableciera tasas de alquiler y royalties e introdujo reglas sobre insumos nacionales y otros requisitos de nacionalidad. Sin embargo, el COGL se mostró ineficaz por varias de sus características: la estructura del sistema impedía al gobierno federal influir en las tasas de explotación del sector; el régimen federal ofrecía condiciones más generosas a la industria que las provincias productoras y, a pesar de que existían requisitos de nacionalidad canadiense

para el ingreso, eran fácilmente obtenidos por las grandes empresas internacionales, lo que hacía la entrada libre, ya que las empresas podrían conseguir permisos por medio de una simple solicitud en el departamento adecuado (Fossum, 1990).

Esta regulación poco restrictiva de las explotaciones se debió a la baja demanda en el período anterior al descubrimiento de petróleo en la Prudhoe Bay en 1968, en el norte de Alaska. A partir de eso, las áreas más prometedoras se adaptaron rápidamente y los incentivos se volvieron innecesarios para atraer a los inversores. Sin embargo, muchas de las áreas fueron devueltas por la incapacidad de enfrentar los desafíos del primer intento de explotación en territorios tan extensos. Además, un mayor control federal sobre las iniciativas no era factible dadas las dimensiones de las concesiones, la falta de conocimiento sobre el tamaño de las reservas, los desafíos climáticos extremos y la necesidad de perforar para obtener conocimiento preciso sobre el potencial petrolero. Cuando estalló la Crisis del Petróleo, los intentos de dinamizar los procesos exploratorios chocaron en la estructura de la legislación vigente, que era bastante laxa en relación a las exigencias impuestas a las empresas exploratorias, como vimos. En particular, estos elementos impidieron que Ottawa promoviera una segunda ronda exploratoria en el marco fiscal existente, en función del plazo de concesión de 12 años, y por la posibilidad de que los concesionarios mantuvieran las áreas inexploradas (Fossum, 1990)

El choque del petróleo, sin embargo, alteró ese cuadro. El cambio ocurrió a partir del embargo de la OPEP, del aumento del precio de los combustibles y de la reestructuración geopolítica. Varios países intentaron reaccionar a las nuevas condiciones con políticas que garantizaran la soberanía frente a las dificultades que el desabastecimiento podría traer. En Canadá, la respuesta correspondió a una era de nacionalismo en el sector del petróleo. El inicio de ese período se da en diciembre de 1973, durante el gobierno del partido Liberal, a partir de un pronunciamiento que defendía la autosuficiencia nacional del petróleo hasta el final de esa década. Este esfuerzo del gobierno federal incluyó nuevas políticas públicas: la creación de Petro-Canadá, la alteración del sistema de gestión de áreas bajo jurisdicción federal y los cambios de los impuestos federales y de los sistemas de incentivos. Además, hubo una serie de medidas

comunes en los países productores para disminuir la influencia de las empresas petroleras multinacionales y, finalmente, se intentó un aumento de la capacidad burocrática para actuar en el sector de petróleo y gas (Niosi y Duquette, 1987, Plourde, 2012; Fossum, 1990).

Este cambio de la política reflejó un nuevo contexto de incertidumbres, que se debió al cambio en el equilibrio de fuerzas de la geopolítica mundial. Por un lado, los países productores de petróleo ganaron poder de negociación, mientras que por otro, las empresas del sector y los países consumidores buscaron nuevas formas de protegerse de los efectos negativos de la escasez energética y del alza en los precios. Con el colapso del proceso de formación de precios internacionales de petróleo, los países productores ganaron mayor protagonismo, pues las decisiones de oferta y precio del sector tomaron una clara orientación política, en contraposición a la visión que predominaba anteriormente, más relacionada a una orientación económica que reflejaba la relación entre la oferta y la demanda (Fossum, 1990).

Además de las implicaciones directas del choque del petróleo, otros factores también condicionaron la política energética canadiense en ese período. El Partido Liberal tenía minoría en el Parlamento, lo que obligó a una coalición con el *New Democratic Party* (NPD). Parlamentarios del Partido Liberal y del NPD presionaron al gobierno para aumentar la propiedad y control canadienses en el sector, así como la parte de la renta petrolera apropiada por el sector público. Esto porque, al final de los años sesenta, los países productores trataron de ejercer un mayor control sobre las actividades de las empresas petroleras. La falta de respuesta desencadenó nacionalizaciones, acuerdos de participación gubernamental, cambios en los sistemas de concesión, disminuyendo la capacidad de las grandes petroleras de intermediar las relaciones entre países exportadores e importadores de petróleo. Incluso las empresas petroleras canadienses, presentes en el país desde el inicio de las explotaciones petroleras en el siglo XIX, pasaron a ser vistas como actores extranjeros por estar sometidas a sus matrices en Estados Unidos. Por ejemplo, las empresas *Exxon* y *Texaco*, ambas estadounidenses, tenían la mayor parte de las acciones de las subsidiarias canadienses (Doern y Toner, 1985: 211). La

principal preocupación del gobierno era, por lo tanto, controlar las actividades de la industria para determinar el ritmo y los lugares de explotación (Fossum, 1990: 41).

Otro factor que influenció este proceso se refiere al cambio en las relaciones con Estados Unidos a principios de los años setenta. En aquel momento, la producción de petróleo doméstico del país vecino aumentó y la demanda nacional continuó sufriendo, pero las reservas cayeron con la disminución de los nuevos descubrimientos. Esto aumentó la dependencia de Estados Unidos respecto a la importación de petróleo, tanto de Canadá o de la OPEP. Incluso antes de la crisis, Estados Unidos ya demandaba más petróleo de Canadá, al que el NEB reaccionó con controles de exportación para evitar escasez doméstica (Fossum, 1990).

Finalmente, las acciones de las provincias productoras también influenciaron los cambios propuestos por el gobierno federal, ya que buscaron aumentar los ingresos provinciales del petróleo y controlar el desarrollo de las explotaciones:

*El embargo de petróleo de la OPEP elevó tanto el riesgo, que sirvió de catalizador para que la interacción intergubernamental alterara su carácter. La interacción federal-provincial previa al embargo puede caracterizarse por intentos de lograr un equilibrio adecuado entre las necesidades provinciales y los requisitos federales, y Ottawa desempeña un papel bastante pasivo. Tras el embargo, tales intentos fueron abandonados y reemplazados por un entorno conflictivo en el que los intereses del otro nivel de gobierno fueron ignorados y cada gobierno buscó expandir sus poderes jurisdiccionales al máximo (Fossum, 1990: 42).*

Esto presionó al gobierno federal a asumir papeles diversos y potencialmente conflictivos en esa política. Como fue señalado, el nuevo marco de política petrolera federal tenía como objetivo alcanzar la autosuficiencia nacional en la producción de petróleo y gas hasta el final de la década de los setenta. El sector petrolero nacional podría promover ese objetivo, siempre y cuando se concedieran incentivos federales y provinciales. Al no aceptar esa condición, fueron necesarios la creación y el fortalecimiento de mecanismos de control sobre las operaciones del

sector de petróleo y gas por el gobierno federal para, así, lanzar la autosuficiencia (Fossum, 1990: 29).

De esta forma, la autosuficiencia debería ser conquistada por intermediación del sector público y a través de lo que se conoció como *Canadianization*<sup>85</sup>, considerando la distribución de los ingresos del sector. La *Canadianization* significó el aumento de la participación del sector público en esa industria, mientras que la distribución de ingresos tenía como objetivo aumentar la cuota de las rentas petroleras apropiadas por el sector público, por medio de cambios en precios federales e impuestos. Como ya se ha señalado, estos objetivos significaron un cambio en la relación Estado-sociedad al interior del sector, en la medida en que indican aumento de la necesidad de control de las actividades por Ottawa (Fossum, 1990).

En ese período, a pesar de los intentos del gobierno federal, hubo avances despreciables en todos los frentes emprendidos. Gran parte de ese fracaso resultó de la orientación del gobierno federal en las cuestiones de distribución de ingresos, lo que llevó el conflicto a las relaciones con las provincias productoras. Adicionalmente, esto creó gran incertidumbre en relación a las reglas del sector, lo que paralizó la industria entre los dos niveles de gobierno y, al mismo tiempo, desalentó inversiones por cuenta de las políticas de regulación de precio y de las medidas presupuestarias (Fossum, 1990).

El esfuerzo del gobierno federal se desvió del control de la industria hacia la disputa con provincias productoras de dos formas. En primer lugar, el gobierno federal buscó redistribuir beneficios económicos derivados del aumento de los precios de petróleo internacional, colocándose como juez del proceso en Canadá. En segundo lugar, el gobierno federal buscó cercenar los intentos provinciales de aumentar su control sobre las actividades del sector, lo que ya había sido iniciado antes del embargo de la OPEP. Con ello, el conflicto gobierno-industria llevó a un conflicto intergubernamental, siendo que la autosuficiencia y la *Canadianization* fueron elementos centrales que llevaron a esos conflictos. Este proceso fue, por lo tanto, un

85 Este concepto será empleado de forma distinta en el *New Energy Policy* (NEP), política federal adoptada en 1980 para el sector.

resultado no esperado de las políticas fragmentadas adoptadas por el gobierno federal en ese período y del contexto de cambio del mercado de petróleo mundial (Fossum, 1990).

Hay un segundo aspecto importante para entender por qué las directrices federales crearon conflictos intergubernamentales que están relacionados con el cambio en el énfasis de la producción nacional. Ésta se caracterizaba por explotaciones de bajo costo de petróleo convencional en las provincias del oeste, lo que se modificó con las fuentes de alto costo de petróleo convencional en la frontera exploratoria y las fuentes de petróleo sintético de las arenas bituminosas (*tar sands*) de Alberta y el petróleo pesado de Saskatchewan. Estos cambios cargan cuestiones territoriales intrínsecas, ya que acentuaron la tendencia de exploraciones en el norte del país, iniciada con el descubrimiento de petróleo en Alaska en 1968. El aumento de las explotaciones en el Norte implicó la disminución del énfasis en las explotaciones en las provincias productoras, especialmente, Alberta, que a pesar de ser la principal provincia productora, pasaba por una caída en la razón reservas/producción, o sea, una disminución de su perspectiva de producción, según documenta Fossum (1990)

*Los gastos de exploración de la industria en Alberta disminuyeron de \$ 174.8 millones en 1968 a \$ 160 millones en 1971. El tamaño relativo de las exploraciones de exploración de la industria asignadas a Alberta, la principal región productora de petróleo de Canadá, disminuyó del 64% en 1968 al 37% en 1972, con el aumento que se produce en las fronteras geográficas. Los bonos por venta de tierras disminuyeron de un máximo de \$ 146 millones en 1969 a \$ 72 millones en 1971 en las provincias occidentales (Oilweek febrero 21/72: 74, apud Fossum, 1990: 45)*

Las proyecciones ya indicaban que las explotaciones tradicionales iban a sufrir una disminución a mediados de los años setenta, y el potencial a explotar se encontraba en las regiones fronterizas y fuentes no convencionales en Alberta y Saskatchewan, lo que canalizaría las inversiones públicas y privadas para el desarrollo de estas nuevas áreas. Este cambio de énfasis significó un menor apoyo a las explotaciones en las provincias productoras, afectando las finanzas de esas

jurisdicciones de forma significativa y el empeoramiento del conflicto intergubernamental.

Esto se acentuó con el advenimiento de Petro-Canadá, empresa petrolera nacional, que combinó funciones de propietario y empresario en la producción *costa afuera* y convirtió a estas nuevas áreas en el norte más importantes para el desarrollo del petróleo en Canadá. Esto porque la British North America Act de 1867 determinó a las provincias la propiedad de recursos minerales dentro de sus fronteras, pero atribuyó al gobierno federal la propiedad de los recursos de las zonas fronterizas de Yukón, de los territorios del Norte y la producción *costa afuera* a partir de una determinación de la Corte Suprema en 1984. Como se ha señalado anteriormente, Petro-Canadá también generó oposición de las empresas multinacionales y acentuó la oposición de Alberta, que se alineó a las empresas multinacionales con papel destacado en ese sector.

En términos generales, las políticas federales incluyeron regulación de precios, instrumentos tributarios y fiscales, sistema de concesiones y de gestión de áreas y creación de la empresa estatal de petróleo Petro-Canadá. (Fossum, 1990: 55). Estos elementos forman la base de la intervención federal en el sector petrolero y, al combinarse con la estructura federativa del país, crearon un conflicto intergubernamental que impidió que se concretaran los objetivos de control del gobierno federal sobre el sector privado.

### **Las políticas de regulación**

El control de precios, primer aspecto de esta nueva regulación a ser abordado, se basó en la decisión de adoptar un precio único nacional para el petróleo con la congelación voluntaria del precio del petróleo en la boca del pozo. La congelación fue adoptada entre septiembre de 1973 y 31 de enero de 1974 como una medida *ad hoc* para atender las quejas de los consumidores sobre el aumento de precios de petróleo no justificados por un aumento de los costos.

En estrecha relación con el control de precios, se introdujo un impuesto federal sobre exportación, destinado a equiparar el precio del petróleo exportado a cotización internacional. En

caso de que no existiera ese impuesto, el petróleo canadiense se vendería a Estados Unidos y el diferencial de precios se trasladaría a las empresas del sector en forma de ganancia. Además, los ingresos de ese impuesto se dividirían entre el gobierno federal y la jurisdicción para evitar problemas en el sistema de equalización. Esto se debe a que, en el caso de que la receta se dirigiera solamente a la provincia productora, generaría una gran distorsión en el cálculo de la equalización fiscal, en la medida en que esos recursos inflarían los ingresos de la provincia, disminuyendo las transferencias federales a las provincias (Fossum, 1990: 58). Con el embargo de la OPEP, hubo un significativo aumento de la cotización internacional, aumentando la diferencia entre el precio doméstico y el internacional, lo que se reflejó en el impuesto. Esto es porque con los precios domésticos congelados, cualquier aumento de precios internacionales aumentaría la diferencia con un precio fijo en el nivel inferior.

La introducción de estos elementos generó reacciones fuertes en las provincias productoras y en las empresas del sector. Alberta reaccionó abandonando su nuevo plan de regalías, tras meses de negociación con la industria y anunció que las regalías de la provincia iban a aumentar de acuerdo con los precios internacionales. El objetivo principal de Alberta era forzar al gobierno federal a retirar el impuesto de exportación a través de la presión de las empresas del sector. Alberta también buscaba presionar al gobierno federal para eliminar el techo de las regalías en los contratos existentes, lo que permitiría a la provincia beneficiarse de posibles aumentos en los precios internacionales (Richards y Pratt, 1979).

Alberta utilizó las acciones federales como excusa para incumplir acuerdos con la industria y maximizar los ingresos y el control, así como manipular las relaciones con la industria a la luz de las acciones federales. En primer lugar, actuó en detrimento de los intereses privados al aumentar las regalías por medio de legislación provincial, lo que puede interpretarse como una confiscación. Para compensar esto y mantener buenas relaciones con la industria, la provincia ha hecho varias concesiones a ellas. Alberta también introdujo legislación provincial, que no afectó los derechos de propiedad de los actores privados, sino que intervino en los poderes de regulación del gobierno federal, incluyendo la regulación del comercio interprovincial e interna-

cional. Como resultado, Alberta adquirió un gran control sobre todos los aspectos del desarrollo de la actividad exploratoria en su territorio a través del nuevo paquete regulatorio, que incluyó legislación que determinaba que todos los productores entregaran y vendieran su parte del petróleo a través de una comisión provincial. Además, creó legislación que estableció una empresa provincial con amplios poderes en relación a la venta y fijación de precios del petróleo de la provincia:

*De este modo, la provincia abandonó efectivamente su política tradicional de otorgar a la industria petrolera un buen control sobre el desarrollo del petróleo y el gas a favor de una política de mayor control provincial directo sobre los procesos ascendentes. El gobierno provincial podría lidiar con Ottawa desde una posición mucho más fuerte, en particular en asuntos relacionados con la fijación de precios del petróleo, y podría, al menos en principio, perseguir una política de asignación de Alberta primero (Fossum, 1990: 62).*

La posibilidad del gobierno provincial de controlar el precio del petróleo en la provincia por medio de esa regulación, reforzó la competencia con el gobierno federal e inmovilizó al sector privado (Fossum, 1990).

Saskatchewan también tomó acciones bastante contundentes en ese período al nacionalizar, con compensaciones, todos los derechos de petróleo y gas e imponer un sobrecosto de regalías sobre toda la producción. Con ello, la provincia disminuyó la base sobre la cual el gobierno federal podría gravar la producción petrolífera, al igual que Alberta: tomando todos los ingresos incrementales de la industria petrolera a un nivel alto, para impedir cualquier aumento a la renta federal de las empresas de la industria (Richards y Pratt, 1979: 289). Con esta nueva legislación, la provincia emitió licencias para que las compañías continuasen operando y forzándolas a continuar produciendo. El objetivo era evitar que el gobierno federal consiguiera extraer más renta petrolera sin perjudicar a la industria (Fossum, 1990: 63).

La legislación de Saskatchewan fue desafiada judicialmente en la Corte Suprema en 1977, que juzgó el cambio de las regalías como abuso de poder, pero mantuvo la nacionalización. Este caso

creó una serie de implicaciones, pues generó dudas en cuanto al sistema de regalías de Alberta, aumentó las incertidumbres en cuanto a la división constitucional de poderes y la inseguridad en relación a sistemas de impuestos y a regulaciones que se basaban en cimientos constitucionales inciertos. La industria petrolera se aprovechó de esta ambigüedad para demandar a las provincias judicialmente, lo que, a su vez, motivó que las provincias apoyaran el cambio constitucional que las protegiera (Fossum, 1990).

Las acciones de Alberta y Saskatchewan llevaron a una fuerte respuesta federal a través de la aprobación de la *Petroleum Administration Act* (PAA) en 1974, que concedió al gobierno federal la decisión final sobre el precio y las exportaciones de petróleo. En este sentido, el PAA no fue sólo una respuesta al contexto internacional y a la incertidumbre sobre la evolución del precio del petróleo, sino también a las acciones de las provincias para eludir la congelación de precios federales y el impuesto de exportación. Sin embargo, los precios regulados desincentivaron la producción, impusieron desafíos para el alcance de la autosuficiencia y aumentaron la dependencia del gobierno federal en relación a la industria, ya que el control de precios sólo es posible si hay autosuficiencia y, aún, el gobierno tendría que intervenir para aumentar la producción local (Fossum, 1990).

Además del control de precios, medidas fiscales y tributarias son formas de regulación del desarrollo de la explotación y de la distribución de rentas. Por ejemplo, un alto nivel de impuestos puede inhibir inversiones, especialmente en proyectos de alto riesgo y de largo plazo, mientras que las deducciones y las exenciones de impuestos pueden incentivar la inversión. La estructura y la composición de los diferentes instrumentos tributarios y fiscales también definen quién invierte, cómo y dónde invierte y en qué medida canalizan rendimientos para reinversión (Fossum, 1990).

Otros cambios importantes en la tasación de la industria del petróleo fueron promovidos por el presupuesto federal de mayo de 1974, como respuesta a la inflación creciente. Este presupuesto siguió al aumento de las regalías por el gobierno

de Alberta del 50% al 65%, para capturar parte del aumento del precio internacional de \$ 3.80 a \$ 6.50. De esta forma, las medidas federales tenían como objetivo proteger la base fiscal federal, redistribuyendo ingresos para beneficiar a un número mayor de canadienses y retener poder de influencia para orientar el sistema fiscal como instrumento de política pública relevante<sup>86</sup> (Fossum, 1990).

Estas acciones sólo se introdujeron en la nueva versión del presupuesto de noviembre de 1974 tras la reelección de gobierno mayoritario Liberal<sup>87</sup>. Los dos presupuestos se basaban en el principio de gravar el sector petrolero como los demás sectores de la economía. Además, las reglas de impuestos federales antes de 1974 eran más orientadas al desarrollo, pero los aumentos de precio deberían ser reinvertidos en explotación. En respuesta a los presupuestos federales, la industria del petróleo reaccionó, retirando los equipos de perforación del país, cancelando proyectos de inversión y despidiendo personal (Richards y Pratt, 1979: 227).

Estos cambios propuestos por las provincias y el gobierno federal cambiaron la participación de los rendimientos del sector de forma significativa, conforme se puede observar en el cuadro 1, que compara la apropiación histórica del sector con

- 86 Las medidas propuestas fueron: 1) Aumentar a 50% la tasa base de impuesto corporativo sobre la producción de minerales, petróleo y gas. 2) Retirar la deducción de las regalías de las provincias en el cálculo de la renta impositiva federal, sobre la base de que varias de las cobranzas de regalías provinciales erosionaron seriamente la base fiscal del gobierno federal. El Ministerio de Finanzas percibió que varios casos de regalías provinciales y otros tributos eran impuestos de renta provinciales disfrazados que confundían las diferencias entre deducciones permitidas y no permitidas para fines de impuesto sobre la renta corporativa. La provincia de Alberta rechazó este acto como intromisión del centro sobre la primacía provincial en la propiedad y gestión de los recursos naturales. 3) Finalizar el permiso automático para deducciones que se había convertido en deducción por ingresos. Esto reflejaba la visión de que la industria no necesitaba más ayudas fiscales, dirigiendo esos recursos para reinversión para generar nueva capacidad productiva. 4) Los costos de explotación y desarrollo pasaron a no ser deducciones inmediatas, sino amortizaciones anuales del 30%.
- 87 Las acciones implementadas fueron: mantener el impuesto del 50% sobre producción de recursos naturales, disminución de la amortización que gozaban las empresas para inversiones, estabilidad de la cláusula de no deducibilidad y reintroducción de la depreciación del 30% con la retención del derecho a deducir gastos de explotación en 100%.

las que se darían con los cambios propuestos por la provincia de Alberta y por el gobierno federal:

*Cuadro 1. Distribución de las rentas petroleras entre gobierno federal, gobierno de Alberta e industria en diferentes contextos regulatorios*

	Industria	Gobierno federal	Gobierno de Alberta
Niveles históricos	57.4%	17.9%	24.7%
Aumento de regalías en Alberta de 50% a 65%	41.9%	9.1%	49%
Propuesta del presupuesto de mayo de 1974	20.6%	24%	55.4%
Presupuesto de noviembre de 1974	26%	19.1%	54.9%

Fuente: Elaboración propia con datos de Fossum (1990: 3-4).

De cualquier forma, a pesar de que los dos niveles de gobierno tenían objetivos comunes relacionados con el aumento de la explotación y el grado de apropiación pública de las rentas petroleras, la competencia intergubernamental prevaleció y fomentó medidas que perjudicaron el control inicialmente pretendido de las empresas del sector. Esto produjo resultados opuestos, permitiendo que la industria consiguiera concesiones importantes, principalmente, del gobierno de Alberta (Berry, 1974: 635).

### **La Petro-Canada**

En 1975, el gobierno federal creó la Petro-Canada como uno de los mecanismos centrales para el alcance de la autosuficiencia. La estatal permitiría aumentar el control federal en el desarrollo del sector de petróleo y gas en Canadá, además de funcionar como catalizadora de inversiones, desarrollando investigaciones sobre el potencial productivo de nuevas áreas para fomentar

inversiones del sector privado. Los objetivos de la paraestatal<sup>88</sup> muestran que las facultades de Petro-Canadá eran amplias, lo que le permitiría competir con cualquier empresa de petróleo o energía que operara en Canadá. Esto generó una preocupación del sector privado, ante la posibilidad de que Petro-Canadá tuviera un trato preferencial por el gobierno federal. Sus facultades permitía a la empresa (Fossum, 1990):

- Verticalizarse e integrarse horizontalmente para actuar con cualquier recurso energético, inclusive sustitución de combustibles.
- Ampliar actividades a otros países, sin ninguna restricción territorial en Canadá.
- Celebrar acuerdos con otras empresas y gobiernos provinciales, para adquirir derechos exploratorios.
- Establecer nuevas agencias o filiales.

Sin embargo, no podía:

- Expropiar a otras empresas.
- Regular actividades del sector.
- Actuar como recaudación del gobierno federal.
- Autodisolverse.

A pesar de los poderes para extinguir la empresa, el Parlamento tenía control mínimo sobre la dirección de las políticas de ella:

*La justificación para otorgar a la corporación un mandato muy amplio y minimizar la función del Parlamento, fue proporcionar a la gerencia de la corporación una gran medida de flexibilidad necesaria para operar en un entorno que cambiaba rápidamente. También se consideró que tal*

88 Sus objetivos fueron especificados formalmente por Bill C-8 de la *House of Commons*, sección 3 de 10 de julio de 1975 (Fossum, 1990: 86): 1) empeñarse en la exploración y desarrollo de hidrocarburos y otras formas de combustible y de energía; 2) comprometerse en proyectos de investigación y desarrollo relacionados con combustibles y recursos energéticos; 3) importar, producir, transportar, distribuir, refinar y comercializar hidrocarburos de todo tipo; 4) producir, distribuir, transportar y comercializar otros combustibles y energía; y 5) emprender o invertir en emprendimientos relacionados con la explotación, producción, importación, distribución, refinación y comercialización de combustibles, energía y recursos relacionados.

*flexibilidad era necesaria para permitir que la corporación se ajustara a las cambiantes prioridades del gobierno* (Fossum, 1990: 87).

La función catalizadora de Petro-Canada no se restringió a cuestiones económicas, porque tuvo implicaciones políticas y redistributivas. La primera de ellas se refiere a cómo viabilizar a Petro-Canada como un socio atractivo para el sector privado. En el sector del petróleo, las empresas se evalúan sobre la base de sus reservas de hidrocarburos comprobadas. De esa forma, era imperativo que la estatal amalgamara una cantidad significativa de áreas prometedoras. El problema es que con ello se convirtió en un competidor del sector privado con prerrogativas importantes. De esta forma, a diferencia de lo planeado, la empresa creó un efecto de *dumping* (vender por debajo del precio normal) en la industria petrolera de Canadá. En segundo lugar, este papel catalizador también implicó incertidumbres considerables, especialmente, en relación con la legislación provincial sobre fuentes futuras de suministro. El Gobierno de Alberta no proveería ningún papel preferente en las arenas bituminosas (*tar sands*) a la empresa, siendo el funcionamiento efectivo de la estatal como catalizador condicional a la aceptación de Alberta en relación a la presencia federal prominente en esas explotaciones. En tercer lugar, a lo largo del tiempo, hubo un cambio en las perspectivas exploratorias. En 1973, había una preocupación importante en viabilizar descubrimientos cuya extracción no era viable con la tecnología existente y, así, garantizar el suministro de energía para el país. Esto se volvió secundario en 1974, cuando nuevas estimaciones apuntaron que la autosuficiencia no sería posible, llevando al gobierno a dirigir esfuerzos para que Petro-Canada fuera una ventana para el sector por medio de búsqueda y diseminación de información. Finalmente, en términos institucionales, el ingreso de Canadá en la International Energy Agency (IEA) en 1974 también vació el papel atribuido a Petro-Canada. Esto se debe a que la posición de miembro del IEA garantiza el suministro de petróleo en situaciones de emergencia (Fossum, 1990).

El diseño institucional de Petro-Canada combinó flexibilidad operacional, controles rígidos del Ejecutivo federal y autonomía en relación al Legislativo federal. Como el sector de petróleo posee gran especificidad técnica y geográfica, los gestores de

las estatales de petróleo poseen razonable grado de discrecionalidad en la toma de decisiones (Trojbciz y Loureiro, 2018). Además, la intervención estatal puede tornarse no efectiva si la empresa escapa del control y la dirección estatales, lo que ocurrió en ese caso, en la medida en que la discrecionalidad de sus directores perjudicó los objetivos para los cuales había sido creada (Fossum, 1990).

Petro-Canadá inició operaciones solamente en 1976 y presentó un enorme crecimiento hasta 1979, aunque permaneció pequeña si se compara con las corporaciones del sector. El objetivo principal atribuido a la empresa fue avanzar la frontera exploratoria. Sin embargo, había especificidades importantes que condicionaron la forma en que la estatal actuó. La primera era aumentar la información disponible y mejorar la evaluación de los recursos. En segundo lugar, debía aumentar la participación canadiense en la industria, no sólo con las propias explotaciones, sino también al cooperar con empresas canadienses del sector. Con ello, sería posible aumentar el número de empresas que operaban en la frontera exploratoria (Fossum, 1990).

Sin embargo, los objetivos de Petro-Canada siguieron caminos diferentes de los determinados por el gobierno federal. La empresa descuidó el avance en las fronteras exploratorias al dar énfasis excesivo a la explotación en las provincias, porque eso permitía crear un flujo de recursos originado en la explotación convencional y que podría ser dirigido a explotaciones de mayor riesgo y a largo plazo en las fronteras. Sin embargo, desde el punto de vista del gobierno, el foco exploratorio en las provincias no sólo representó una desviación del propósito, también aumentó el conflicto intergubernamental. Además, la posibilidad de que Petro-Canada recibiera tratamiento preferencial en el acceso a campos exploratorios, anunciada en mayo de 1976 y puesta en marcha en el verano de 1977, creó más fricción entre el gobierno federal, las provincias productoras y las empresas del sector. Además de descuidar los objetivos del gobierno federal, esa prerrogativa interfirió en los derechos de las empresas del sector privado (Fossum, 1990: 180).

## **Consideraciones finales**

El análisis de este caso muestra que, antes del choque del petróleo, el gobierno federal no poseía protagonismo en el sector petrolero y sus posiciones sólo institucionalizaban posiciones defendidas por empresas de petróleo y por las provincias productoras. El nuevo contexto de inestabilidad, así como una visión nacionalista que buscaba la garantía de la autosuficiencia hasta el final de los años setenta, influenciaron la adopción de una política nacional. Como resultado, la acción intervencionista del gobierno federal representó la búsqueda de un mayor control sobre el sector petrolero canadiense.

Los cambios regulatorios y fiscales promovidos por el gobierno federal contrarrestaron los intereses de las jurisdicciones productoras al interferir en la apropiación subnacional de rentas petroleras, principalmente de Alberta y de Saskatchewan. El objetivo de la autosuficiencia también perjudicaba a las provincias productoras, pues desviaba el esfuerzo exploratorio nacional hacia otras regiones, cuando las proyecciones ya apuntaban a la declinación de la producción provincial en un futuro próximo. En ese contexto, las provincias utilizaron sus prerrogativas federativas para modificar las reglas provinciales, lo que produjo un enmarañado regulatorio y una gran inseguridad jurídica, de las cuales las empresas del sector pudieron beneficiarse para imponer sus preferencias (Fossum, 1990).

La creación de una empresa nacional de petróleo potenció ese conflicto entre el gobierno federal, las jurisdicciones productoras y las empresas del sector. Esto, porque las reglas que regulaban la estatal, al conjugarse con la acción política, crearon un contexto en el que la empresa logró gran discrecionalidad. Esta autonomía resultó en una orientación divergente a la del gobierno federal, que no logró imponer sus preferencias. Este fenómeno no es inusual en la relación entre las empresas nacionales de petróleo y los gobiernos, en general por el dominio técnico de las empresas. Además, como el gobierno central no es monolítico, un nuevo actor como Petro-Canada pudo forjar alianzas que le permitieron contrarrestar los objetivos de su creación (Fossum, 1990).

El intento del gobierno federal de aumentar el control sobre el sector privado inició una disputa intergubernamental que pasó a dominar la dinámica del sector petrolero en el país. Como resultado, el control sobre las empresas del sector pasó a ser secundario, mientras que la disputa entre el gobierno federal y las provincias productoras ganó centralidad en esa política. Esto impidió que los gobiernos federal y provinciales logaran una mayor independencia en relación a las empresas del sector, que se mantuvieron como actores centrales en las decisiones sobre el petróleo y se beneficiaron de concesiones importantes hechas por los dos niveles de gobierno (Fossum, 1990).

El caso de la centralización del sector petrolero en Canadá ofrece contribuciones importantes sobre la acción intervencionista de gobiernos federales en contextos descentralizados, mostrando cómo las disputas intergubernamentales pueden dominar la agenda pública e impedir la regulación de sectores productivos. La comprensión del sector petrolero es fundamental, pues se caracteriza por una industria que actúa como un grupo de interés fuerte, influenciando las decisiones de los gobiernos.

### **Referencias consultadas**

- Agranoff, Robert (1999), "Power shifts, diversity and asymmetry", en Agranoff, Robert, *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*, Germany, Homos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 11-23.
- Anderson, G. (2012), "Reflections on oil and gas in federal systems", en Anderson, G., *Oil and gas in federal systems*, Don Mills, ON, Oxford University Press, 371-408.
- Arretche, Marta (1996), "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 11 (31), 44-66, [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm)
- Berry, Glyn R. (1974), "The oil lobby and the energy crisis", *Canadian Public Administration* 17 (4).
- Burgess, Michael; Gress, Franz (1999), "Symmetry and asymmetry revisited", en Agranoff, Robert, *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*, Baden-Baden, Homos Verlagsgesellschaft.
- Crane, D. (1982), *Controlling interest: the Canadian gas and oil stakes*, Toronto, McClelland and Stewart, 11-12.

- Debanne, J.G. (1974), "Oil and Canadian policy in Erickson", en Erickson, E. W.; Waverman, L., *The energy question: an international failure of Policy, Volume 2*, Toronto, University of Toronto Press, 128.
- Doern, Bruce; Toner, Glen (1985), *The Politics of Energy: The Development and Implementation of the NEP*, Toronto, Methuen.
- Elazar, Daniel J. (2011), "Federalism vs. decentralization: the drift from authenticity", en Kincaid, John, *Federalism*, London, SAGE Publications Ltd, 79-88.
- Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Stephens, Evelyne H. (1985), *States versus markets in the world system*, Beverly Hills, Sage.
- Felipe, E. S. (2010), *Mudanças institucionais e estratégias empresariais: a trajetória e o crescimento da Petrobrás a partir da sua atuação no novo ambiente competitivo (1997-2010)*, Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Fossum, John Erik (1990), *Assessing state intervention: federal oil policies 1973-1984*, Canada, The University of British Columbia.
- Greer, S. (2013), "Intergovernmental governance for health: federalism, decentralization and communicable diseases", en Greer, S. L.; Wismar, M.; Figueras, J., *Strengthening health system governance*, New York, Open University Press, 187-205.
- Ikenberry, G. John (1986), "The irony of state strength: comparative responses to the oil shocks in the 1970s", en *International Organization* 1 (40), 105-137, [www.jstor.org/stable/2706744](http://www.jstor.org/stable/2706744).
- Ikenberry, G. John (1988), *Reasons of state: oil politics and the capacities of American government*, Cornell University Press, [www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt207g7cv](http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt207g7cv).
- Lecours, André; Segatto, Catarina I.; Béland, Daniel (s/d), *The fiscal and institutional politics of resource revenue: federalism and oil ownership in Brazil and Canada*.
- Marchildon, Gregory P. (2018), "Health care in Canada: Interdependence and independence", en Marchildon, Gregory P., Bossert, Thomas J., *Federalism and decentralization in health care: a decision space approach*, Toronto, University of Toronto Press, 43-70.
- McDougall, I. (1973), "The Canadian national energy board: economic jurisprudence in the national interest or symbolic reassurance", en *Alberta Law Review* 22, 327-82.

- Moreno, Luis; Colino, César (2010), "Introduction", Moreno, Luis; Colino, César, *A global dialogue on federalism: diversity and unity in federal countries*, Québec, McGill-Queen's University Press, 3-15.
- Mueller, Sean (2012), *Why centralisation? A comparative analysis of the Swiss Cantons*, University of Kent.
- Niosi, J.; Duquette, M. (1987), "La Loi et les nombres: le programme energetique national et la canadianisation de l'industrie petroliere", en *Canadian Journal of Political Science* 20 (2), 317-36.
- Plourde, André (2012), "Canada", en *Oil & gas in federal systems*, en Anderson, George, Mills, Don, Ontario, Oxford University Press.
- Requejo, Ferran (2010), "Federalism and democracy: the case of minority nations a federalist deficit", en Burgess, Michael; Gagnon, André, *Federal democracies*, London, Routledge, 275-298.
- Richards, J.; Pratt, L. (1979), *Prairie Capitalism: power and influence in the new west*, Toronto, McClelland and Stewart.
- Riker, William H. (1975), "Federalism" en Greenstein, Fred I.; Polsby, Nelson W., *Handbook of political science*, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 93-172.
- Trojbciz, B. (2016), *Política pública de petróleo no Brasil: da liberalização ao pré-sal*, Rio de Janeiro, Elsevier Editora.
- Trojbciz, Beni (2018), "Federalism and governability in Brazil: oil royalties in dispute", en *Bulletin of Latin American Research* 1-17, <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14709856/0/0>.
- Trojbciz, Beni; Loureiro, Maria Rita (2018), "Brazilian oil sector reforms: The role of technical know-how and corporate ethos in Petrobras's dominance", en *Energy Policy* 118, 588-595, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.03.060>.
- Wallner, J. (2014), *Learning school: federalism and public schooling in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.



## **CAPÍTULO XII FEDERALISMO AMERICANO: ¿ES REALMENTE TAN COERCITIVO?**

*B. Guy Peters*

### **Introducción**

La Constitución de los Estados Unidos establece un sistema federal de gobierno, pero al hacerlo crea una ambigüedad sustancial sobre los poderes relativos del gobierno central y los gobiernos estatales constituyentes. Por un lado, la Constitución tiene una cláusula de supremacía (Artículo VI, Párrafo 2) que dice que la Constitución y las leyes y los tratados elaborados en cumplimiento de los mismos son la ley suprema del territorio, esencialmente que el gobierno federal es supremo. Por otro lado, sin embargo, la Constitución también tiene dos enmiendas (9 y 10) que reservan todos los poderes no específicamente delegados al gobierno federal a los Estados, o al pueblo. El artículo 1, sección 8 de la Constitución contiene una lista de los poderes delegados al gobierno central, aunque algunos de esos poderes, como la regulación del comercio interestatal y extranjero, son muy amplios y se han ampliado a lo largo de los 230 años del gobierno de los Estados Unidos.

Estos elementos aparentemente contradictorios de la Constitución representan uno de los primeros compromisos que surgieron en el diseño de las instituciones gubernamentales de los Estados Unidos, pero también uno muy fundamental. Ha habido una guerra civil y miles de casos judiciales que intentan determinar exactamente cuáles son los límites del poder de los dos niveles principales de gobierno<sup>89</sup>. Si bien la Constitución estableció esta ambigüedad fundamental sobre los poderes de los

89 El estado de los gobiernos locales es más claro. Las ciudades, condados, municipios, etc. son todas "criaturas del Estado", es decir, controladas por los gobiernos estatales (Briffault, 1991). Sin embargo, ese estatus no les ha impedido ser un contrapeso importante a los poderes del gobierno federal en algunas áreas de política.

niveles de gobierno, el desarrollo histórico del federalismo se ha caracterizado por diversos niveles de acomodación y conflicto.

En la concepción inicial del federalismo, la mayoría de los involucrados en el gobierno asumían que los estados eran los actores dominantes. Si bien las experiencias de los Artículos de la Confederación habían demostrado la necesidad de un gobierno central con algunos poderes independientes, los estados seguían siendo el foco principal de la gobernanza. El gobierno federal hizo poco, excepto entregar el correo, mantener un pequeño ejército y marina, y recaudar impuestos, en gran parte impuestos y aduanas. E incluso esas actividades minimalistas produjeron reacciones negativas por parte del público, por ejemplo, La Rebelión del Whisky de 1792.

### **Desarrollo del federalismo**

La comprensión inicial de la estructura federal en los Estados Unidos fue una separación estricta entre los niveles, cada uno con un dominio de actividad específico. Además, políticamente, las interacciones entre los niveles eran similares a la diplomacia entre estados soberanos, y de hecho, la idea de soberanía compartida era esencial para el federalismo estadounidense. Esta versión del federalismo de “capa de capas” reflejaba bien la política de los primeros días de la República, cuando los estados seguían viéndose a sí mismos como poderes soberanos y responsables de proteger sus derechos y los derechos de sus ciudadanos<sup>90</sup>.

La versión de capas del federalismo fue diseñada para producir un sistema de pesos y contrapesos entre los niveles de gobierno, al igual que los controles y balances entre las ramas del gobierno federal produjeron controles mutuos. Por lo tanto, el diseño se basó en gran medida en conflictos entre los niveles de gobierno, con la intención de evitar que cualquiera (y especialmente el nivel federal) se vuelva dominante. Las personas conservaron la doble ciudadanía y parecen haberse considerado ciudadanos

90 La perspectiva de los derechos de los estados fue especialmente importante para los estados del sur en su defensa de la esclavitud. Doctrinas como la “anulación” y la “interposición” se desarrollaron para justificar el papel de los Estados (Ratcliffe, 2000).

de sus estados y ciudadanos de los Estados Unidos. Este diseño constitucional, por lo tanto, contribuyó a la posible ruptura de la unión federal en la guerra civil.

Sin embargo, el modelo de federalismo no pudo sobrevivir a la creciente actividad del gobierno en los Estados Unidos, especialmente a nivel federal. A principios del siglo XX (y tal vez antes)<sup>91</sup> las actividades de ambos niveles de gobierno se estaban entrelazando más y era más difícil separarlas de manera ordenada. El sistema intergubernamental se convirtió en lo que Martin Grodzins (1960) denominó un “pastel marmoleado”, en el que las actividades de los diferentes niveles de gobierno aún podían ser visibles, aunque no podían desenmarañarse fácilmente. En lugar de analizar las políticas públicas por nivel de gobierno, se había vuelto más razonable examinarlas por dominio de políticas y observar las contribuciones de cada nivel de gobierno.

A medida que la formulación de políticas y su implementación se profesionalizaron, el pastel de mármol se convirtió en el llamado federalismo de “piquete”, lo que significa que hubo una gran interacción entre los niveles de gobierno con los diversos dominios de políticas. El Departamento de Salud y Servicios Humanos (DHHS) de Washington, (o más exactamente agencias individuales dentro de DHHS) interactuaría con los departamentos de salud estatales, así como con los departamentos de salud de los municipios. Las mismas interacciones verticales ocurren en las otras áreas políticas, con información, regulación y presiones políticas que fluyen a través de los niveles dentro del sistema federal. Y es importante comprender que gran parte de esta interacción es entre profesionales de políticas (generalmente servidores públicos) en lugar de políticos, como lo habría sido en la versión de federalismo de pastel de capas y, en cierta medida, también en la versión de pastel de mármol.

La mayor complejidad de las interacciones entre los niveles de gobierno llevó a Deil Wright (1988) a describir el cuarto estilo de federalismo como política intergubernamental. Esta

91 En el momento de la Guerra Civil, el gobierno federal ya se estaba moviendo en áreas como la educación (la Ley Morrill y la Oficina de Libertades) y la salud pública (la Comisión Sanitaria).

versión de las relaciones entre los niveles de gobierno enfatiza las interacciones políticas en lugar de administrativas, entre los niveles de gobierno. Como detallaremos a continuación, estas interacciones son de varios tipos. Un tipo de interacción que Wright y otros han enfatizado es el cabildeo por parte de los estados y las localidades para programas y dinero federal (ver Sbragia, 2008)<sup>92</sup>. Al mismo tiempo, el gobierno federal (y nuevamente las agencias principalmente administrativas) está tratando de regular las formas en que los estados implementan la política federal, y hacen que la política sea más general. Los conflictos entre los niveles de gobierno representan tanto debates sustantivos sobre políticas, como conflictos institucionales sobre el lugar del poder en la formulación de políticas.

La cantidad de actores involucrados en cualquier dominio de políticas produce importantes problemas de coordinación entre los niveles de gobierno. La coordinación generalmente se discute en términos horizontales, lo que significa la coordinación entre organizaciones en diferentes dominios de políticas. Pero en los sistemas federales también hay problemas significativos de coordinación vertical (Steinbach et al, 2019). Para que la política sea efectiva, los niveles de gobierno involucrados en el dominio de la política deben desarrollar mecanismos de acción colectiva.

Ya he presentado estas ideas sobre el desarrollo del federalismo en orden cronológico, pero las formas más antiguas de federalismo no han muerto; continúan reapareciendo a medida que evolucionan las interpretaciones de la Constitución y surgen nuevos problemas. La versión original del federalismo de “pastel de capas”, por ejemplo, sigue siendo popular entre los conservadores y hasta cierto punto ha sido revivida por la Corte Suprema. El Tribunal Rehnquist, y quizás especialmente el Juez Antonin Scalia, defendieron la soberanía de los estados sobre algunos aspectos de la política pública y han limitado la preferencia federal de las iniciativas de política estatal (ver Ryan, 2011, Capítulo 4).

92 Aunque no hay nada constitucional que impida que los estados impongan impuestos más altos a sus públicos, políticamente no han podido hacerlo y dependen del gobierno federal para porcentajes significativos de su financiamiento en dominios de políticas tales como salud, transporte y servicios sociales.

Además, ninguna de estas metáforas sobre el federalismo puede captar realmente las complejas y continuas interacciones entre los niveles de gobierno en los Estados Unidos. Las interacciones contemporáneas conservan algunos de los patrones del pasado (Benton, 2018), en capas bajo desarrollos posteriores<sup>93</sup>. Y también reflejan la política contemporánea y los debates políticos y, por lo tanto, las relaciones intergubernamentales continúan evolucionando. Aunque continúan reflejando los conflictos institucionales establecidos por la Constitución, los conflictos en el federalismo estadounidense contemporáneo parecen más impulsados por políticas partidistas, y los problemas constitucionales sirven como justificación para la oposición de los estados a las intervenciones federales.

### **Federalismo contemporáneo: coerción, conflicto y cooperación**

Si adoptamos la concepción de Wright de la política intergubernamental como una perspectiva del federalismo contemporáneo en los Estados Unidos, el estira y afloja entre los niveles de gobierno se puede ver como una mezcla de cooperación y conflicto que continúa cambiando en función de los problemas, y de los individuos involucrados. Históricamente, los dos presidentes Roosevelt<sup>94</sup> participaron en la proyección del poder de los gobiernos federales sobre los estados, y desde entonces los presidentes republicanos han avanzado varias versiones del “Nuevo federalismo” que buscaban devolver más poder a los estados. Además, en algunos casos, por ejemplo, en el control de armas, los estados y las localidades han optado por actuar por su cuenta porque el gobierno federal no estaba dispuesto a actuar, o era incapaz de hacerlo.

Pero devolver poderes a los estados puede ser difícil cuando no necesariamente quieren ejercer poderes que les costarán una gran cantidad de dinero de impuestos. En ocasiones, entonces, el aparente estilo coercitivo del federalismo puede ser tanto

93 Este es obviamente un caso de capas en instituciones como lo describen Mahoney y Thelen (2010).

94 Theodore Roosevelt avanzó la idea de Nuevo Nacionalismo como un medio para superar los problemas sociales y el poder excesivo de los negocios en la vida estadounidense, mientras que el New Deal de Franklin Roosevelt utilizó el poder y los recursos federales para enfrentar la depresión.

la abdicación de los estados como la acción abierta desde el centro. O incluso si un cambio de política no es costoso, puede ser impopular y los estados pueden estar dispuestos a permitir que el gobierno federal reciba las consecuencias políticas en lugar de ellos mismos. Siempre es una buena política para los gobernadores y alcaldes culpar a Washington por los altos costos y los programas impopulares.

Pero la coerción que a menudo se enfatiza en el estudio del federalismo hasta cierto punto se equilibra con la coordinación y la cooperación (ver Kincaid, 2018). Para que las políticas funcionen de manera efectiva, es necesario que todos los niveles de gobierno trabajen juntos y encuentren maneras de resolver problemas comunes. Tomemos por ejemplo el problema “simple” de la seguridad alimentaria. Para que los estadounidenses tengan alimentos seguros en sus mesas, los Departamentos de Agricultura, y Salud y Servicios Humanos (y quizás Seguridad Nacional) deben trabajar con los departamentos estatales de salud y agricultura y los departamentos de salud de los municipios para rastrear los alimentos a medida que pasan de la producción al consumo.

### **Los poderes del gobierno federal**

En los conflictos políticos entre los niveles de gobierno, el gobierno federal tiene varios poderes importantes que puede usar para superar la resistencia potencial de los estados. Con la cláusula de supremacía para respaldarlos, el gobierno federal puede ser coercitivo<sup>95</sup>. Esa coerción puede haber terminado, como en el caso de los mandatos sin fondos más graves impuestos a los estados, o puede ser más sutil cuando se usan las donaciones para incitar a los estados (y gobiernos locales) a adoptar políticas que ellos desean para el gobierno federal. Pero sigue imponiendo un control central sobre la política. Si bien una gran cantidad de relaciones intergubernamentales se llevan a cabo de manera cooperativa, la capacidad de coacción está siempre presente.

95 Para una lista de costos en los gobiernos estatales producidos por programas del gobierno federal, ver ACIR (1994). Esta lista, aunque completa en el momento, ahora está fechada, especialmente después de la aprobación de leyes como No Child Left Behind (Wong, 2008).

## *Dinero*

Como ya se señaló, el arma más poderosa en el arsenal del gobierno federal es el dinero. Si bien la ley es ciertamente un medio para producir acciones por parte de los estados, agitar una bolsa de dinero frente a un gobernador o legislador estatal hambriento de dinero puede ser extremadamente persuasivo. Si bien los estados tienen la libertad de recaudar tantos ingresos fiscales como fuera posible, los gobiernos estatales tienden a no enfrentar más restricciones políticas sobre ese poder que tiene el gobierno federal. Por lo tanto, los mayores recursos financieros del gobierno federal se pueden utilizar para convencer, o de hecho obligar a los gobiernos estatales y locales a que acepten una guía de política federal.

Levine y Posner (1981) argumentaron que el poder financiero del gobierno federal creó una “inversión prioritaria” para los gobiernos estatales y locales, especialmente durante épocas de austeridad fiscal. Sin embargo, los estados pueden tener sus propias prioridades, pero la oportunidad de tener que pagar solo el 10 por ciento de un proyecto de carretera puede, sin embargo, llevarlos a utilizar sus recursos limitados de una manera distinta a la dictada por las prioridades. No obstante, dicho esto, algunos estados se negaron a expandir Medicaid<sup>96</sup> bajo la Ley de Cuidado de Salud a Bajo Precio (Affordable Care Act), a pesar de que el gobierno federal hubiera pagado el 100 por ciento del aumento de los costos.

El dinero ofrecido por el gobierno federal no es gratis, sino que viene con una serie de condiciones que controlan a los estados. Y esas cadenas se extienden más allá del simple uso del dinero, sino involucran otras formas de regulación. Por ejemplo, durante la primera crisis petrolera, el gobierno federal habría negado los fondos de carreteras a cualquier estado que se negara a aceptar el límite de velocidad máxima nacional de 55 mph. Los estados tenían el poder de rechazar, pero habrían pagado un costo económico importante por hacerlo. La Suprema Corte ha dictaminado que cuando la tentación de los fondos federales se

96 Medicaid es el programa de seguro médico con respaldo federal para los indigentes. Por lo general, existe un requisito de coincidencia de estado, pero la expansión bajo la ACA fue gratuita para los estados.

convierte en coerción, las cadenas pueden ser inválidas, pero ha sido muy vaga acerca de dónde se encuentra el umbral de coerción<sup>97</sup>.

### *La cláusula de comercio*

Gran parte de la expansión del poder del gobierno federal en relación con los estados se ha logrado utilizando la “cláusula de comercio” (Artículo 1, Sección) que otorga al Congreso la regulación del comercio interestatal y extranjero. En el momento en que se redactó la Constitución, la mayor parte de la actividad económica en los Estados Unidos habría estado dentro de los límites estatales, por lo que esta cláusula podría no parecer una fuente importante de poder. Sin embargo, a medida que la economía crecía y con ella las tecnologías para mover personas, bienes e información, se volvieron cada vez más interestatales, hasta el punto en que resulta difícil definir cualquier cosa que no sea las actividades económicas más básicas como intraestatal.

Por lo tanto, la cláusula de comercio se ha convertido en un medio para mejorar el control del gobierno federal sobre los estados en varios dominios de políticas que no son directamente económicas. Por ejemplo, la cláusula de comercio se ha utilizado, junto con la Enmienda 14 a la Constitución, como un medio para extender la protección de los derechos civiles en áreas tales como instalaciones públicas<sup>98</sup> e igualdad de vivienda. Además, la cláusula de gasto en la Constitución, (Artículo 1, Sección 8) le otorga al Congreso el poder de gastar para el bienestar general de los Estados Unidos, un poder que podría considerarse casi ilimitado (ver Choper, 2002).

### *Reglamentos y mandatos no financiados*

Además de usar dinero para atraer a los estados, o coaccionarlos de facto, el gobierno federal también puede usar regulaciones y mandatos no financiados para hacer que los estados hagan lo que Washington quiere. El gobierno federal ha impuesto cualquier número de mandatos a los gobiernos estatales y

97 *Stewart Machine Co v. Davis* 301 U.S. 548 (1937). También, *South Dakota v. Dole* 483 U.S. 203 (1987).

98 *Heart of Atlanta Motel v. United States* 379 U.S. 241 (1964).

especialmente a los locales. Estos mandatos han prevalecido, en especial en la política ambiental (Gormley, 2006), pero existen en varios dominios de políticas. A pesar de la Ley de reforma del mandato no financiado de 1995 (Unfunded Reform Act), el gobierno federal ha seguido agregando más mandatos que afectan a los gobiernos estatales y locales.

Además de los mandatos no financiados, el gobierno federal también ejerce la acción estatal a través de regulaciones. Por ejemplo, durante los primeros días de la administración de Obama, la Administración de Alimentos y Medicamentos se apropió de la capacidad de los tribunales estatales para aceptar reclamaciones por agravios contra medicamentos con licencia, y la Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor hizo las mismas excepciones para los productos que regulaban. Estas preferencias federales no obligan a la acción sino que impiden la acción de los gobiernos estatales, y en estos casos particulares las acciones de los tribunales estatales.

### *Seguridad nacional*

Después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos se han embarcado en una importante expansión de las leyes antiterroristas y la aplicación de la ley. Esta expansión de la capacidad de aplicación de la ley federal se caracteriza mejor por la llamada Ley Patriota (Patriot Act), pero puede verse en una serie de otras leyes y regulaciones que utilizan amenazas a la seguridad nacional para justificar la intervención del gobierno federal en las leyes estatales y especialmente locales. El temor a los ataques terroristas fue especialmente fuerte a nivel de la ciudad, y esta participación del gobierno federal en las ciudades se produjo después de haberse retirado del compromiso con la política urbana durante la Gran Sociedad (Eisinger, 2006).

Los poderes que el gobierno federal tenía para influir en los gobiernos estatales y locales se mitigaron en cierta medida por la forma en que el Congreso había construido la legislación. Había una gran cantidad de dinero federal para distribuir en apoyo de la policía local y los departamentos de bomberos, pero la ley requería que la distribución fuera relativamente igual en todos los estados, en lugar de basarse en la probabilidad de incidentes terroristas. Por lo tanto, el financiamiento para Dakota del Sur

fue desproporcionadamente alto, mientras que para Nueva York fue desproporcionadamente bajo. Los beneficios financieros del nuevo énfasis en la seguridad nacional a nivel local también se vieron opacados en parte por la prioridad federal en aspectos de aplicación de la ley.

### **Los recursos de los estados**

Si bien el gobierno federal parece tener un arsenal muy grande disponible en cualquier conflicto de políticas que pueda tener con los estados, los estados no carecen de sus propios recursos. Es posible que estos recursos no sean tan obvios como los del gobierno federal, pero son, sin embargo, instrumentos poderosos en las batallas políticas y de ideas sobre la política pública. Y a veces los estados sí ganan. El gobierno federal generalmente no se rinde abiertamente a los estados, pero más comúnmente decide no pelear batallas que podría perder. La oración anterior puede antropomorfizar excesivamente a los gobiernos, y deberíamos centrarnos en los tomadores de decisiones individuales. Pero las pruebas de voluntades entre los niveles de gobierno y sus líderes son una característica central del gobierno estadounidense.

#### *Legitimidad*

Aunque el gobierno federal tiene una legitimidad sustancial, también la tienen los estados. De hecho, para muchos ciudadanos los estados son más legítimos. Una forma de evaluar la legitimidad relativa de los niveles de gobierno es a través del sondeo de la confianza de los ciudadanos y la confianza en los niveles de gobierno. Por ejemplo (ver Tabla 1), las encuestas realizadas durante décadas han tendido a mostrar que el público tiene menor confianza en el gobierno federal entre los tres niveles de gobierno. En particular, se considera que los gobiernos locales son efectivos para enfrentar los problemas de políticas y, a diferencia de la confianza general en el gobierno, la confianza en los gobiernos locales ha aumentado durante el período cubierto en estas encuestas.

La aparente mayor legitimidad de los gobiernos subnacionales en los Estados Unidos es una función de varios factores. Una es que se considera que estos gobiernos, y especialmente los

gobiernos locales, están más cerca de sus ciudadanos (como lo son en realidad), mientras que Washington está distante y se percibe como desinformado y desinteresado en la vida cotidiana de las Américas. Los gobiernos estatales y locales también tienen mecanismos para la democracia directa (iniciativa, referéndum y revocación) que no existen a nivel federal. Además, los gobiernos locales tienden a proporcionar servicios muy directos a los ciudadanos (calles, saneamiento, educación) que son altamente valorados, mientras que el gobierno federal proporciona muy pocos servicios directamente al público.

La legitimidad de los gobiernos estatales y locales no se puede utilizar directamente en ningún conflicto entre niveles de gobierno, pero definitivamente es parte de los antecedentes de cualquier discusión sobre la formulación de políticas. Existe una larga historia de uso de argumentos de derechos estatales, especialmente cuando el gobierno federal intenta pasar a un dominio de políticas como la educación, que durante mucho tiempo había sido el territorio casi exclusivo de los gobiernos estatales y locales. Primero con el Acta de Educación Primaria y Secundaria (Primary and Secondary Education Act 1965) y luego con la ley Que Ningún Niño se Quede Atrás (No Child Left Behind Act), el gobierno federal se ha mudado a un dominio que había sido, en gran medida, prohibido. Si bien la legislación anterior proporcionaba cantidades sustanciales de dinero para cumplir con la regulación, la segunda era más controladora y evocaba un reclamo más sustancial y más ampliamente apoyado sobre los derechos de los estados a controlar esta área de política.

### *Implementación*

La mayor legitimidad de los gobiernos estatales y locales es un arma importante en el conflicto en todos los niveles de gobierno. Esa arma, sin embargo, es bastante pasiva. El control que los estados y las localidades tienen sobre la implementación de las leyes federales es un arma mucho más activa. Si bien el gobierno federal es una fuente importante de políticas públicas, gran parte de esa política en realidad está implementada por los gobiernos estatales y locales. Este federalismo administrativo no es tan pronunciado como en Alemania, pero sigue siendo

una característica importante del federalismo estadounidense, y que faculta a los gobiernos subnacionales.

El rango de políticas afectadas por la implementación estatal y local cubre gran parte del panorama de políticas. La más cara de estas políticas es Medicaid, como se mencionó anteriormente. También en la atención médica, la Ley del Cuidado de Salud a Bajo Precio (Affordable Care Act) fue diseñada para depender de los intercambios de seguros a nivel estatal<sup>99</sup>. Sólo cuando muchos estados *no pudieran o pudiesen* crearlos efectivamente, el gobierno federal intervino con su propio intercambio. Los estados y las localidades también desempeñan un papel importante en la implementación de programas sociales como la asistencia social y la vivienda pública. Los estados también están involucrados en la implementación de programas ambientales y programas de transporte. Esta lista podría extenderse, pero el punto general es que los gobiernos estatales y locales son implementadores importantes de la ley federal.

Esta función de implementación otorga a los estados un poder considerable sobre la interpretación real de la ley federal y los resultados. Por ejemplo, los estados pueden decidir el nivel de ingresos al que las personas o familias son elegibles para Medicaid y para el Programa de seguro de salud infantil. Estos se expresan como porcentajes del nivel federal de pobreza oficial, y el nivel al cual termina la elegibilidad puede variar en casi el 100 por ciento en todos los estados. Por lo tanto, las personas que viven en los estados menos generosos se enfrentan a un mercado médico significativamente diferente al de quienes viven en los estados más generosos. .

El papel de los estados en la implementación puede colocar a algunos estados en una posición política difícil. Por ejemplo, en la implementación de la Ley del Cuidado de Salud a Bajo Precio (Affordable Care Act), los estados más conservadores que no estaban a favor de la nueva ley de salud estaban en la posición de tener que respaldarla de facto creando su propio intercambio, o al no implementar la ley que realmente produce una mayor intrusión federal en el sistema de salud (Rigby y Haselswerdt,

99 Un intercambio en este contexto es un mercado en línea para seguros de salud, con el contenido de las políticas reguladas en gran parte por la ACA.

2013). Hasta cierto punto, el mismo tipo de problema ha surgido para los estados más liberales y su relación con el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) para tratar con los inmigrantes ilegales.

### *Exenciones*

Aunque en la práctica es un componente del proceso de implementación, la capacidad de los estados para solicitar exenciones cuando implementan un programa federal, puede proporcionarles algún poder sobre la forma en que esas leyes federales se implementan en su estado. Los estados pueden solicitar exenciones con respecto a muchas leyes federales que implementan, y el departamento o agencia relevante del gobierno federal deciden otorgar la exención. La idea de la exención fue originalmente para permitir que la ley se adaptara a circunstancias locales particulares, o para que el estado intente un enfoque innovador para implementar la política (Lieberman y Shaw, 2000; Whitford, 2013). Pero también se utilizan para permitir que los estados evadan algunos de los requisitos de las leyes con las que no están de acuerdo, o que consideran demasiado caros.

Las renunciaciones, como otras partes del proceso de política pública, están ligadas a la política. Por ejemplo, bajo la administración de Trump, varios estados del sur y el medio oeste han solicitado exenciones para permitirles incluir requisitos de trabajo en la determinación de elegibilidad para Medicaid (Fadulu, 2019) y para el Programa de Asistencia de Nutrición Suplementaria (SNAP, o “cupones de alimentos”). La administración de Trump estuvo muy feliz de aceptar estas exenciones de los gobiernos conservadores de los estados, y ha seguido trabajando con los estados en estas ideas después de que los tribunales dictaminaron que las exenciones eran ilegales (Quinn, 2019).

Ya sea utilizada o abusada, la oportunidad de solicitar exenciones proporciona cierto poder a los estados sobre los programas federales que están obligados a implementar. El gobierno federal mantiene el derecho de tomar la decisión final (a menos que los tribunales se involucren), pero la iniciativa está en manos de los gobiernos estatales. Y a veces ha sido una fuente de innovación política. Las exenciones también son más indicativas de un

estilo cooperativo de federalismo que de conflicto y, por lo tanto, pueden depender del acuerdo entre el partido político en control en Washington y el control en el estado.

### **La naturaleza de conflicto en el Federalismo Americano**

Muchos de los conflictos en el federalismo estadounidense han surgido debido a diferentes percepciones de las virtudes de las opciones políticas. Sin embargo, cada vez más, los conflictos son políticos y están impulsados por la mayor polarización de la vida política estadounidense. Incluso cuando un programa federal puede proporcionar a un estado cantidades significativas de apoyo para su gente, por ejemplo, Expansión de Medicaid bajo la Affordable Care Act, los gobiernos estatales pueden rechazar el programa por razones partidistas o ideológicas (Beland, Rocco y Wadden, 2016).

Estos conflictos políticos han sido más evidentes en parte debido a la división de los Estados Unidos en “azul” (Demócrata) y “rojo” (Republicano). Los estados azules se han concentrado en las dos costas y han tenido legislaturas y gobernadores demócratas en los últimos años. El centro del país ha sido resueltamente rojo y dominado por los republicanos. Así, durante los años de Obama, los estados rojos rechazaron las políticas liberales provenientes de Washington. Y los estados azules, especialmente California, han estado intentando socavar las políticas de la administración Trump, como lo hicieron, aunque quizás con menos fuerza, durante la administración de George W. Bush.

El papel de los partidos políticos y sus intensas diferencias políticas se pueden ilustrar mediante conflictos políticos en las últimas tres presidencias. Primero, el presidente George W. Bush intentó centralizar el sistema de educación pública en una medida que no se había visto anteriormente en el gobierno estadounidense. Su ley de educación, No Child Left Behind, impuso pruebas nacionales en todo el país, además de exigir que los estudiantes que asistieron a “escuelas fallidas” pudieran transferirse a mejores escuelas, sin costo para sus padres. Esta fue una intervención especialmente audaz en la educación para un presidente republicano y provocó un conflicto sustancial con los estados (McGuinn, 2006).

La administración de Obama tenía, en todo caso, una agenda intergubernamental más extensa (Conlan y Posner, 2011) que la administración de Bush. Esta agenda fue impulsada inicialmente por la crisis económica que comenzó en 2008, pero la Ley del Cuidado de Salud a Bajo Precio (Affordable Care Act) también involucró acciones importantes a nivel estatal, así como regulaciones que previeron alguna acción estatal (Doonan, 2013). Además, el gobierno de Obama emprendió reformas significativas en el programa No Child Left Behind del gobierno anterior de Bush. Todas estas acciones produjeron algunos conflictos con los gobiernos estatales, especialmente en los estados más conservadores del Sur y Medio Oeste.

Finalmente, la agenda intergubernamental de la administración de Trump ha sido algo incipiente, pero todavía ha producido conflictos con los gobiernos estatales y locales. El área de conflicto más obvia ha sido la política de inmigración. Varias de las “ciudades santuario” liberales y algunos estados se han negado a cooperar con Inmigración y Control de Aduanas para detener y deportar a inmigrantes ilegales (Chen, 2016). E incluso algunos gobiernos estatales conservadores, como el de Florida, han estado preocupados por la pérdida de mano de obra agrícola barata si la agenda de Trump se aplica completamente.

### *Estados como innovadores e impulsores de políticas*

El juez Brandeis dijo que los estados eran los “laboratorios de la democracia”<sup>100</sup>, lo que significa que los estados tienen la libertad de innovar en la política por sí mismos. Esa capacidad para innovar y hacer sus propias políticas puede tener dos efectos en el gobierno federal. Lo primero, y lo más obvio, es que el gobierno federal puede luego adoptar la política estatal e implementarla a nivel nacional. El ejemplo reciente más importante de esta influencia de los estados es el programa de atención médica en Massachusetts, que más tarde se convirtió en el modelo de la Ley de Atención Asequible (Gruber, 2010). Esta capacidad de los estados para innovar puede presionar al gobierno federal para que responda, y puede ser una forma de coerción sutil pero a veces efectiva.

100 *New State Ice Co. v. Liebmann* 285 U. S. 262 (1932).

Los estados también pueden regular por su cuenta en dominios en los que el gobierno federal regula y establecer estándares más estrictos que el gobierno federal. Y cuando esto se lleva a cabo en uno de los estados más grandes, como California o Nueva York, los estándares estatales pueden ejercer presión sobre los actores del mercado y sobre el gobierno federal para que adopte los estándares más estrictos. Por ejemplo, bajo la administración Trump, el gobierno federal está haciendo retroceder los estándares de millaje de combustible establecidos por la administración Obama. Pero California mantiene esos estándares, y los fabricantes se enfrentan a la posibilidad de tener que producir dos tipos de autos. Bien puede dar sentido a los fabricantes simplemente cumplir con los estándares de California, por lo tanto, de hecho, las regulaciones estatales dominan a los federales.

La capacidad innovadora de los estados, y la capacidad de un estado para tomar decisiones que afectan a los demás y al gobierno federal, es una fuente obvia de conflicto en el sistema federal. Nuevamente, este conflicto puede ser exacerbado por las profundas divisiones ideológicas y partidistas en la política estadounidense contemporánea. Los conductores de Alabama conservadora y republicana no quieren que sus normas de automóviles sean determinadas por la California liberal y demócrata, ni la administración Trump en Washington. Los conflictos dentro del federalismo van más allá del simple Washington contra los estados, y pueden incluir diferencias significativas, basadas en la ideología y el interés propio, entre los estados.

### *Resumen*

En resumen, los estados no son totalmente impotentes cuando juegan el juego del federalismo. Aunque el gobierno federal tiene mucho más dinero y armas legales sustanciales a su disposición, los estados pueden hacer leyes por su cuenta que entren en conflicto con las del gobierno federal. El gobierno federal debe decidir si vale la pena el conflicto para hacer cumplir los estándares uniformes. Puede ser mejor, tanto desde el punto de vista político como de las políticas públicas, permitir que los estados legislen por su cuenta cuando los conflictos con la ley

federal son de menor importancia, o cuando la aplicación de las normas federales sería difícil o incluso imposible.

### **Conclusión: equilibrando coerción y cooperación**

Sería fácil concentrarse en el nivel de coerción dentro del federalismo estadounidense. El gobierno federal tiene una serie de recursos disponibles para convencer o coaccionar a otros niveles de gobierno de que deben aceptar las prioridades federales. Además, los estados, y en mucho menor grado las localidades, tienen algunas armas a través de las cuales pueden intentar imponer sus prioridades al gobierno federal. Por lo tanto, el federalismo puede parecer ser un campo de batalla político entre diferentes gobiernos que intentan tener sus propios caminos con la política pública. Las batallas pueden expresarse en términos constitucionales, pero gran parte de la preocupación real es sobre la naturaleza de las políticas que se están implementando.

Una buena cantidad de líneas de batalla cambiantes en el federalismo estadounidense son una función de las interpretaciones cambiantes del concepto por parte de los tribunales. Estas interpretaciones cambiantes hasta cierto punto reflejan la historia del federalismo discutida anteriormente. A lo largo de las últimas décadas, las cortes supremas relativamente conservadoras bajo Rehnquist y Roberts (ver Ryan, 2011) han tendido a retroceder hacia las versiones de torta doble y de torta de mármol del federalismo dual. Esto ha significado un alejamiento de la concepción más entremezclada de los poderes federales y estatales.

El retorno a una concepción más dualista de poderes en el federalismo estadounidense también puede estar asociado con un conflicto mayor. Cuando se comparten los poderes y las políticas, hay más espacio para la cooperación y el compromiso. Pero cuando se supone que los poderes están separados, entonces el conflicto se vuelve casi inevitable, ya que se debe tomar una decisión en cuanto a qué nivel está realmente a cargo de cada problema de política. Y dado que las políticas públicas en los Estados Unidos se entretajan en todos los niveles de gobierno, es probable que cada tema se convierta en algo técnico y político, e involucre varias dimensiones del conflicto.

Algunos conflictos parecen inevitables en el federalismo contemporáneo, dadas las marcadas diferencias ideológicas entre los partidos políticos. Cualquier partido que esté en el poder en Washington aprobará leyes e impondrá requisitos a los que se opondrán los gobiernos estatales controlados por la otra parte. Parte de esta oposición es partidista del juego, que intenta anotar puntos políticos, pero gran parte de la oposición refleja diferencias ideológicas sinceras y profundamente arraigadas. Y cuando los republicanos tienen el control en Washington, también es probable que haya una oposición significativa de las grandes ciudades liberales.

### Referencias consultadas

- Adam, C.; Hurka, S.; Knill, C.; Peters, B. G.; Steinbach, Y. (2019), "Introducing vertical coordination to comparative policy analysis: the missing link between policy production and implementation, en *Journal of Comparative Policy Analysis*.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1994), *Federally induced costs affecting state and local governments*, Washington, DC, ACIR.
- Beland, D., Rocco, P.; Wadden, A. (2016), *Obamacare wars: federalism, state politics and the affordable care act*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Benton, J. E. (2018), Intergovernmental relations in the early twenty-first century: lingering images of earlier phases, in C Stenberg, W.; and Hamilton, D. K., *Intergovernmental relations in transition*, New York, Routledge.
- Briffault, R. (1991), "Home rule, majority rule and Dillon's rule", en *Chicago-Kent Law Review* 67, 1011-33.
- Chen, M. H. (2016), "Trust in immigration enforcement: state noncooperation and sanctuary cities after secure communities", en *Chicago-Kent Law Review* 91, 13-56.
- Choper, J. L. (2002), "Taming congress's power under the commerce clause: what does the near future portend", en *Arkansas Law Review* 55, 731-94.
- Conlan, T. J.; Posner, P. L. (2011), "Inflection point: federalism and the Obama administration", *Publius: The Journal of Federalism* 41, 421-46.
- Doonan, M. (2013), *American federalism in practice: the formulation and implementation of contemporary health policy*, Washington, DC, The Brookings Institution.

- Eisinger, P. (2006), “Imperfect federalism: the intergovernmental partnership for homeland security”, en *Public Administration Review* 66, 537-45.
- Fadulu, L. (2019), Why states want some Americans to work for Medicaid?, en *The Atlantic* April 12.
- Fleming, C. J., McCartha, E. B., Steelman, T. A. (2005), “Conflict and collaboration in wildfire management: the role of mission alignment”, en *Public Administration Review* 75, 445-54.
- Gormley, W. T. (2006), “Money and mandates: the politics of intergovernmental conflict”, *Publius: The Journal of Federalism* 36, 523-40.
- Grodzins, M. (1960), “The federal system”, in *Goals for Americans: the report of the president’s commission on national goals*, New York, Columbia University Press.
- Gruber, J. (2010), Massachusetts points the way to successful health care reform, en *Journal of Policy Analysis and Management* 30, 184-92.
- Kincaid, J. (2018), Why coercion and cooperation coexist in American federalism, en Stenberg, C. W.; Hamilton, D. K., *Intergovernmental relations in transition: reflections and directions*, New York, Routledge.
- Krane, D. (2007), The middle tier of American federalism: state government policy activism during the Bush presidency, en *Publius: The Journal of Federalism* 37, 453-77.
- Levine, C. H.; Posner, P. L. (1981), The centralizing effects of austerity on the intergovernmental system, en *Political Science Quarterly* 96, 67-85.
- Lieberman, R. C.; Shaw, G. M. (2000), Looking inward, looking outward: the politics of state welfare innovation under devolution, en *Political Research Quarterly* 53.
- McGuinn, P. (2005), *No child left behind and the transformation of federal education policy, 1965-2005*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Mahoney, J, Thelen, K. (2010), *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Posner, P. (2007), “The politics of coercive federalism in the Bush era”, en *Publius: The Journal of Federalism* 37, 390-412.
- Quinn, M. (2019), “Undeterred by Medicaid rulings, states and Trump advance work requirements, en *Governing* March 28, <https://www.governing.com/topics/health-human-services/>

- gov-medicaid-work-requirements-judge-arkansas-indiana-kentucky.html [07-05-2019].
- Ratcliffe, D. J. (2000), The nullification crisis, southern discontents and the American political process, en *American Nineteenth Century History* 1, 1-30.
- Rigby, E.; Haselswerdt, J. (2013), Hybrid federalism, partisan politics, and early implementation of state health insurance exchanges, en *Publius: The Journal of Federalism* 43, 368-91.
- Ryan, E. (2011), *Federalism and the tug of war within*, Oxford, Oxford University Press.
- Sbragia, A. M. (2008), "American federalism and intergovernmental relations, en Binder, S. A., Rhodes, R. A .W; Rockman, B. A., *Oxford handbook of political institutions*, Oxford, Oxford University Press.
- Whitford, A. B. (2013), "Information and uncertainty in policy implementation: evidence from the implementation of EPA waivers", en *Journal of Public Administration Research and Theory* 24, 267-88.
- Wong, K. K. (2008), "Federalism revised: the promise and challenge of no child left behind", en *Public Administration Review* 68, 517-8.
- Wright, D. S. (1988), *Understanding intergovernmental relations*, 3<sup>rd</sup>. Ed, Pacific Grove, CA, Brooks/Cole Publishing.

## ANEXO

*Cuadro 1. Capacidad percibida del gobierno de resolver problemas efectivamente<sup>101</sup> (Porcentaje que contestó “excelente”)*

	Federal	Estatatal	Local
2019	6	–	–
2018	9	18	24
2017	5	20	23
2016	8	16	23
2015	4	15	19
2010	7	11	19
2005	10	17	23
2000	9	17	19
1997	6	18	21
1972	11	15	12

Fuente: Gallup, “Trust in government”, <https://news.gallup.com/poll/5392/trust-government.aspx>

101 Problemas domésticos exclusivamente.



## **CAPÍTULO XIII**

### **EL REFLUJO DEL CENTRALISMO EN MÉXICO**

*Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda*  
*Karina Rebeca Ramírez González*

#### **Introducción**

Es un lugar común aceptar que todas las federaciones del mundo son diferentes entre sí, aun cuando podamos reconocerles rasgos comunes. Este libro destaca tres aspectos que cobran singularidad en cada una de ellas: descentralización, recentralización y relaciones intergubernamentales. En este capítulo se identifica el conjunto de episodios de recentralización más significativos que han ocurrido en México, luego de un breve periodo (las dos últimas décadas del siglo XX) de políticas descentralizadoras, con el propósito de delimitar temporalmente su ocurrencia, identificar sus rasgos distintivos y tendencias en el marco del federalismo.

Es particularmente complicado caracterizar un periodo que se considera en curso y que está aún por definir muchas de sus variables, sin embargo, auxilia a este propósito la contundencia de los sucesos: México se encuentra en una etapa en la que el centralismo le es transversal, aun con los distintos sellos políticos de los partidos políticos gobernantes en este siglo, Partido Acción Nacional 2000-2012; Partido Revolucionario Institucional, 2012-2018; y Movimiento de Regeneración Nacional, MORENA, a partir de diciembre de 2018, (Derecha, centro e izquierda, en el reduccionismo popular).

Las dos hipótesis plausible en los procesos de recentralización en la federación mexicana postulan, una, que los procesos de descentralización de la década de los años ochenta y noventa, en la perspectiva de los actores del centro, han sido ineficaces

debido a la incapacidad de las instancias receptoras<sup>102</sup> para asumir exitosamente la responsabilidad y, la otra, que el gobierno federal, ante la ausencia de fenómenos críticos como hiperinflación o inestabilidad política, entre otros, ha emprendido procesos de recentralización con el propósito de incrementar su poder y liderazgo.

Para el estudio de los diferentes casos<sup>103</sup>, la estrategia de abordaje se ha derivado parcialmente de los estudios que sobre descentralización abundaron en la década de los noventa del siglo pasado, bajo la premisa de que muchos (no todos) de los eventos recentralizadores le son reactivos. Así, se pretende delimitar temporalmente el conjunto de reformas, como mecanismo para demostrar que es una tendencia sostenida en el tiempo y entre los actores nacionales. Después, se exploran los argumentos, formales e informales, que se han esgrimido para justificar el reflujo del centro.

En la misma línea de entender el fenómeno, se revisa la dirección que han tomado los diferentes episodios en la pérdida de atribuciones; de los estados hacia el centro; de los municipios hacia los estados; o de los municipios hacia la federación, así como el origen del impulso (federación, estados o municipios). También, de manera relevante, se identifica el escenario de conflicto o negociación que ha predominado en la reconfiguración de potestades, considerando que las resistencias o las colaboraciones imprimen singularidad al proceso.

Ya al margen de los casos concretos, un propósito hermenéutico aconseja interpretar el proceso en el marco del federalismo mexicano, pues la mera descripción y anecdotario no apoyan si se considera que en la cotidianidad existen multiplicidad de relaciones intergubernamentales producto de la cooperación

102 La instancia receptora o periférica se refiere a la órbita institucional a la que, por descentralización, se le transfieren atribuciones; así, puede ser un gobierno estatal que las recibe del gobierno federal (central); o bien, un municipio, organismo autónomo o cualquier estructura pública o de servicio público que las recibe de cualquiera de los anteriores.

103 Para integrar la información de los casos abordados colaboraron Estefani Haydee Anselmo Reygosa, Nancy Abril Fernández Martínez, María Agustina Romero Silva y Wendy Guadalupe Velázquez Javier, todas, alumnas en formación en Administración Pública.

(así sea solo instrumental) entre los diferentes órdenes de gobierno, con una larga historia de éxitos y fracasos.

Aparte de esta introducción, el texto se divide en cuatro partes. En la primera, se describe el contexto antecedente al proceso de recentralización, particularmente las condiciones que justificaron la descentralización de finales del siglo XX. Después, se puntualiza el concepto recentralización, así como las variables que permiten identificar las tendencias del proceso. En el tercer apartado se abordan diez casos de recentralización que han ocurrido a lo largo del presente siglo. Finalmente, se exploran las principales tendencias de este fenómeno en curso.

## **El preludeo**

Contemporáneamente, la tendencia hacia la centralización del Estado mexicano y su administración pública se explica a partir de los arreglos políticos que resultaron de la necesidad de pacificar al país después de las turbulencias de la Revolución Mexicana. En efecto, la inestabilidad del sistema político en gran medida se debía a la falta<sup>104</sup> de canales eficaces y legítimos para competir por el poder y la dirección de las instituciones públicas. El surgimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, atemperó los ánimos localistas y organizó las aspiraciones políticas centralizando las decisiones sobre postulaciones a cargos de elección popular.

A la consolidación del PNR como institución-maquinaría para organizar el acceso al poder político y gubernamental se le sumó el reconocimiento y la autoridad del presidente de la República en turno, con lo que el país logró un muy amplio periodo de estabilidad. Fue la época del sistema político mexicano y sus dos grandes pilares (Cosió, 1972), un partido fuerte y dominante, y un presidente con amplios poderes (formales e informales) de decisión e intervención. Ambos, de base centralista. La élite gobernante no pudo tener mejores condiciones para desplegar su proyecto de nación.

104 En realidad, abundaban los partidos políticos y grupos concursantes por el poder en las localidades, Medina (2002) reporta la existencia de más de ocho mil partidos locales y regionales en la víspera del surgimiento del PNR, pero sin capacidad para darle unidad e institucionalidad a un sistema de partidos y electoral.

La reorganización social y económica de la posrevolución fue consecuente con la concentración del poder político. El Estado mexicano se arrogó la responsabilidad de rectorar las tareas del desarrollo, en lugar de dejarla al libre juego del mercado y de los arreglos entre ciudadanos. Se partía de la idea de que la sociedad, dejada a sí misma, naufragaría arrastrando a una crisis estructural los logros de la joven Revolución. El mexicano Estado desarrollista habría de estructurarse y funcionar en clave centralista para cumplir su misión auto encomendada.

El centro político y administrativo atendió generosamente a los diversos sectores del colectivo; a los empresarios y aprendices de empresarios les dispensó trato especial a través de estímulos fiscales, créditos en condiciones preferenciales y expansión de la infraestructura para industrializar al país; a los estratos sociales desfavorecidos les asistió con productos básicos para garantizar su alimentación; para obreros y campesinos hubo arbitraje indulgente de conflictos; en fin, una exuberancia de bienes y servicios públicos, a veces subsidiados, a veces producidos por el propio Estado.

El Estado de la posrevolución, constituido como eje de la vida asociada, alcanzó cierta estabilidad en diferentes dimensiones. Políticamente, mantuvo su predominio al no encontrar competencia electoral significativa o, bien, alterar los resultados a su favor; fiscalmente, mantuvo una política de gasto que, aunque desequilibrada, le permitió financiar su filantropía multisectorial; ideológicamente, logró el reconocimiento como representante de la “Nación” y la “Revolución”; socialmente, se convirtió en el “padre de familia” protector. Cómo no habría de seguirse en el centro indiscutible.

Las décadas de los setenta y ochenta en México serían disruptivas de la inercia estatista y centralizadora; una crisis de escala compleja y multidimensional. En efecto, el predominio político se agotó dando paso a una pluralización creciente; fiscalmente, fue imposible mantener el desequilibrio presupuestal ocasionado por un gasto público desmesurado; en el plano ideológico, el nacionalismo revolucionario fue sostenidamente reemplazado por la idea de democratizar al país; socialmente, se impulsó el cultivo de ciudadanía independiente y participativa. El centro comenzaba a desplomarse.

Ya el presidente electo Miguel de la Madrid se refería a la centralización (para entonces caduca, antes, justificada) como necesidad pretérita para cristalizar el proyecto de nación emanado de la Revolución, a la vez que anunciaba su agotamiento para iniciar su política (modernizadora) de descentralización de la vida nacional (de la Madrid, 1982).

Además del consenso internacional, al menos, hubo dos razones para iniciar los procesos de descentralización en el país. Por un lado, el reconocimiento de que la necesaria centralización de la posrevolución había llegado a su fin y resultaba difícil mantener la operación del gobierno con el mismo patrón. Fue conveniente reconocer que el cumplimiento de los compromisos contraídos por el Estado no podía correr a cargo solo del gobierno federal, debían entrar al relevo/complemento estados y municipios. Para distribuir la carga administrativa, en la década de los noventa se inició un proceso de descentralización del gasto y de responsabilidades sustantivas, como lo muestra la asignación del ramo 33 para estados y municipios. Entre 1993 y 2000, el porcentaje del gasto primario total del sector público ejecutado por estos órdenes de gobierno creció del 25 % al 36 % (Fretes y Ter-Minassian, 2016: 220). Tan solo las participaciones a entidades federativas y municipios, en relación al ingreso neto total, en esa década creció del 10.8 % (1990) al 15.1 % (2000) (Cámara de Diputados, 2004: 40)

Por otro lado, el gobierno federal fue perdiendo terreno en el control de la clase política a raíz de la creciente alternancia política. Entre 1985 y 2005, el porcentaje de municipios gobernados por un partido diferente al del presidente pasó de ser de menos del 10% al 60 %, y el de los estados de 0 a más del 40%. La presión por la descentralización encontró terreno fértil.

En la víspera del siglo XXI el discurso político y la producción académica coincidían en que la descentralización era un fenómeno en curso, con evidentes problemas que el tiempo y el aprendizaje se encargarían de resolver. Hoy, la recurrencia de eventos inversos, de episodios de vuelta al centralismo, plantea el reto de entender lo que está ocurriendo y de dimensionar el alcance para descartar posibles coyunturas irrelevantes, para lo cual es menester desarrollar un dispositivo de estudio que filtre los detalles.

## **Recentralización: un concepto emergente**

Como punto de partida, hay que reconocer que los fenómenos de recentralización son, sustantivamente, la reversión de las políticas de descentralización aplicadas en México y Latinoamérica en las décadas ochenta y noventa del siglo pasado, sin descartar los eventos de nueva edición con formas centralizadas. De esta manera resulta prudente revisar, así sea sucintamente, las categorías más relevantes que sirvieron en el análisis de la descentralización para, después, complementar el dispositivo de estudio para abordar las recientes experiencias en ese sentido.

Para Rondinelli (1983), se entiende por descentralización la transferencia de responsabilidad, planificación, gestión y obtención de recursos y asignación del gobierno central y sus agencias hacia otras instancias, propias y ajenas a él. Como punto de partida, en este trabajo se considera que el proceso de recentralización está constituido por un conjunto de episodios reactivos a esa transferencia que, justificadamente o no, intenta enmendar decisiones pasadas que hoy se califican como ineficaces, pero que, además, adquiere su propia lógica de reproducción, merced a incipientes resistencias.

En el mismo trabajo, Rondinelli propone una tipología que cursa por formas diversas: la desconcentración como transferencia de poder de decisión, operación y de responsabilidades fiscales a diferentes instancias del propio gobierno central, pero geográficamente distantes; la delegación como transferencia de poder de decisión, operación y de responsabilidades fiscales a organizaciones con cierta autonomía, pero responsables ante el gobierno central; devolución como transferencia de poder de decisión, operación, de responsabilidades fiscales y autoridad a gobiernos locales; y privatización como transferencia de funciones a organizaciones voluntarias o empresas privadas.

Este texto no considera los posibles casos de reversión de desconcentración, delegación o privatización; le interesan aquellos en que recientemente se transfirieron responsabilidades a gobiernos estatales y municipales y hoy regresan al centro o bien, aquellos en que priva un ánimo centralizador, aunque no hayan sido objeto de descentralización reciente.

Para Rondinelli una cuestión central se encuentra en la responsabilidad del financiamiento (quién paga, cómo se tarifa y qué forma de pago resulta), pero también resulta significativa su percepción sobre la descentralización como un proceso incremental de fortalecimiento de capacidades. Significa que es poco útil la transferencia de poderes fiscales a los gobiernos locales, por ejemplo, si el resultado de su desempeño es modesto; el proceso de transferencia, entonces, implica cierto acompañamiento para que las responsabilidades recibidas puedan ser asimiladas y ejercidas con creciente grado de eficacia.

La ausencia o déficit de **capacidades** de los gobiernos receptores para producción normativa, inclusión de nuevos procesos administrativos, coordinación intergubernamental o asimilación de tecnología, entre otras, estimula políticas centralizadoras, aunque estas ignoren que el largo periodo concentrador del siglo XX prohió estados y municipios débiles. El argumento de ausencia o déficit de capacidades está en la base de una concepción de fracaso de las políticas descentralizadoras y de distribución de poder.

En continuidad con la configuración de las cotas, respecto al universo de actores, es conveniente seguir a Palma y Rufian (en Finot, 2001), quienes consideran como descentralización **solo las transferencias realizadas hacia autoridades electas**; aquellas que ocurren dentro del perímetro del mismo orden de gobierno las denominan desconcentración (forma ya descartada). En consecuencia, las reformas recentralizadoras consideradas son aquellas que ocurren entre autoridades electas; ayuntamientos; ejecutivos, federal y estatales; órganos legislativos, federal y estatales.

La diferencia resalta al distinguir el origen del poder; mientras que la descentralización implica que los funcionarios receptores deban responder ante los electores, en la desconcentración lo hacen ante quienes los han designado. También, mientras que en el primer caso las decisiones del gobierno receptor se vuelven irrevocables (mientras no haya una reversión formal), en el segundo, la autoridad conferida es reversible o la decisión es tomada en última instancia por el poder central.

Como puede observarse, es imprescindible la distinción entre desconcentración y descentralización para lograr identificar los componentes de la recentralización, así como su esencia, asociada a la distribución de poder político. En esa línea, para Boisier (2004), la descentralización es tanto un concepto instrumental como teleológico, medio y fin; esta dupla desintegrada vuelve el concepto confuso e improductivo. Por ello, recentralización no alude simplemente a un reacomodo operativo, el cual puede presentarse de manera conveniente para la federación, si las circunstancias lo ameritan; implica una reconfiguración del poder político.

Boisier, en cercanía con Palma y Rufian, plantea **tres posibilidades de descentralización: funcional**, cuando se crea un ente receptor con personalidad jurídica, normas y presupuesto propios, cuya acción se limita a cubrir una función específica; **territorial**, cuando se crea o reconoce un ente con las características del anterior, pero con acciones en múltiples sectores, delimitado a una circunscripción territorial definida política y jurídicamente; y **política**, cuando el ente receptor es sustanciado por procesos populares de elección.

Ahora bien, para Boisier es fundamental **diferenciar la descentralización como reforma administrativa de aquella entendida como reforma del Estado** (diferenciada como medio y como fin). En esta última lo que acontece es una **reconfiguración de las relaciones de poder**. Este es un elemento central cuando se analizan los procesos de centralización/descentralización, ya que indica su profundidad e intencionalidad. Así mismo, involucra o excluye la amplia gama de actores del conjunto social.

Cabrero (2007), también diferencia entre desconcentración y descentralización, poniendo de relieve el tipo de instancia receptora y las competencias con las que enfrenta sus nuevas responsabilidades, pero, obsequia un marco de análisis para estos fenómenos, identificando una serie de variables. Propone una **escala para estudiar la profundidad de las políticas descentralizadoras**. Desconcentración administrativa para referirse a las iniciativas de distribución de competencias dentro del mismo aparato gubernamental; descentralización gubernamental para aquellas orientadas a ceder capacidad

de decisión y recursos a otros ámbitos de gobierno con cierta autonomía; y descentralización hacia la sociedad civil para referirse a las iniciativas que ceden espacios de decisión a organizaciones no gubernamentales.

Descentralización gubernamental, de Cabrero (2007) y transferencia entre autoridades electas, de Palma y Rufian (en Finot, 2001) coinciden, sobre todo en descartar los casos de desconcentración administrativa, pero, además, permiten recalcar el carácter esencialmente político del proceso de recentralización.

Otro elemento que considera Cabrero es el **origen del impulso descentralizador**: políticas inductivas del tipo **arriba-abajo**, para señalar a aquellas que provienen del centro, buscando la eficiencia operativa; y políticas reactivas del tipo **abajo-arriba**, para señalar aquellas que provienen de la sociedad o de gobiernos locales. Aunque es posible encontrar casos mixtos es conveniente identificar la tendencia más fuerte a fin de entender el contexto más amplio. Huelga decir que los casos de recentralización deben desvelar su origen, cuya suma es indicativa de la tendencia prevaleciente entre los actores del proceso.

La articulación de la acción pública en ocasión de eventuales políticas descentralizadoras deriva en diferentes escenarios y estrategias posibles. Cabrero prevé tres: **estrategia de regulación** en los casos en que la sociedad o los gobiernos locales demandan la apertura de espacios de decisión. Este escenario supone actores locales y civiles con madurez política y cultura participativa. Esta estrategia es acorde al impulso abajo-arriba.

En segundo término, la **estrategia de control** es acorde con ambientes poco democráticos y sin experiencia de organización, quizá por una tradición semiautoritaria o por la prevalencia de relaciones premodernas como esquemas caciquiles, clientelares y otros similares. Este escenario supone gobiernos locales subordinados a una autoridad central dominante que, impulsada por la fuerza del contexto, se convierte en inductora de políticas descentralizadoras, impulsando cambios en la estructura institucional y de distribución de recursos, pero no el control del proceso ni el control político.

Por último, la **estrategia de transición**, intermedia a la antípoda anterior, puede generarse con promotores del aparato central (arriba-abajo), pero que poco a poco van nutriendo a actores locales y civiles para tomar fuerza y generar procesos adyacentes del tipo abajo-arriba. Supone un escenario de aprendizaje institucional y fortalecimiento democrático, así sea de avance gradual. Todos estos elementos propuestos por Cabrero, al cruzarse, van dejando claros en los que es posible entender situaciones específicas de descentralización.

Las reformas recentralizadoras pueden responder a estrategias similares. La estrategia reguladora como un acuerdo, producto de la deliberación, en donde se encuentra conveniente que el centro reasuma cierta función; estrategia de control como mecanismo de dominación y verticalidad; y estrategia de transición, en donde resaltan muestras de negociación; de política democrática y racionalidad técnica.

Este estudio no es portador de juicios apriorísticos, es decir, no considera de antemano como perjuicio o beneficio eventuales procesos de centralización o descentralización. Queda claro que ambos pueden resultar necesarios y convenientes o innecesarios e inconvenientes, dependiendo de los requerimientos de racionalidad administrativa o desarrollo político.

Una novedosa forma de abordar el fenómeno en cuestión se encuentra en la obra de Falletti (2010), la cual, a partir de su propuesta secuencialista, postula que no es necesariamente cierto que los gobiernos subnacionales adquieran más poder a partir de la descentralización, sino que depende de los diferentes tipos y del orden en que se presenta. **Los tipos de descentralización que identifica son administrativa, fiscal y política.**

El tipo de descentralización que detona el proceso de redistribución es capaz de generar más o menos posibilidades de maniobra y poder para autoridades y funcionarios subnacionales. Así, una secuencia de descentralización política-fiscal-administrativa puede tener mayores probabilidades de éxito que una secuencia inversa. Significa que si al inicio de la reforma la descentralización es política dotará a los actores subnacionales de mejores condiciones para negociar una

redistribución fiscal y, por supuesto, con ambas ganadas, la descentralización administrativa será mucho más factible.

Las aportaciones de Falletti son apropiadas para advertir sobre aquellos procesos en que el gobierno central escatima esfuerzos y recursos para transferir, o en los que no se quiere iniciar ampliando el poder político y sólo se reduce la reforma a la transferencia administrativa. Si bien es cierto que en el proceso de recentralización resulta complicado pronunciarse por la secuencia que siguen los tipos (administrativa-fiscal-política), también es cierto que es revelador que sea el tipo político el detonador y predominante.

Además de la basta literatura sobre descentralización y sus categorías de análisis, adaptables al estudio de la recentralización, es pertinente explorar algunas de las aportaciones que se han referido específicamente a este último. Particularmente, se puede encontrar coincidencia con Eaton and Dickovick (2004) cuando se refieren a la recentralización como los cambios diseñados para revertir reformas anteriores, deliberadamente descentralizadoras, que ampliaron la autonomía y presencia subnacional y, consecuentemente, limitaron las prerrogativas del gobierno nacional.

En efecto, recentralización es el conjunto de reformas que, con el propósito de recuperar prerrogativas de los gobiernos estatales y federal, reducen la autonomía, presencia y competencias de los gobiernos municipales y estatales, es decir, que los procesos de reforma pueden transferir **verticalmente** prerrogativas, leyendo de izquierda a derecha, del tipo municipio-estado, municipio-federación, estado-federación. Este movimiento puede abarcar otras posibilidades de forma **horizontal**, como legislativo-ejecutivo y judicial-ejecutivo.

La reconversión del sistema, pretendidamente policéntrico, hacia uno unicéntrico o de escasa distribución debe alertar sobre tres cuestiones que tienen que ver con el **proceso**. Por un lado, que la forma a la que llega en última instancia no es necesariamente la misma de la que partió en ocasión de las políticas descentralizadoras, es decir, que no es un simple proceso inverso, sino converso; dos, que la recentralización puede ser tan formal que afecte el marco organizacional, jurídico

y programático o, bien, que sólo se acentúe el predominio informal del centro; por último, que el curso sea consentido o conflictivo (Olmeda, 2014), por lo que puede derivar en espacios de negociación o de conflicto.

A partir de la información genérica, de las aportaciones de la literatura y con fines de diseño del dispositivo para estudiar y caracterizar el proceso de recentralización, se identificaron las variables que documentaron las hipótesis (ver, cuadro 1).

En torno a la justificación de las hipótesis, es conveniente destacar que se valoraron diferentes alternativas, cuidando que armonizaran con el contexto mexicano. Según Olmeda (2014), después de revisar la literatura sobre recentralización, postula tres posibilidades que refieren las razones del fenómeno. Una, que gobiernos unificados vertical y/o horizontalmente y disciplina partidaria generan el ambiente propicio para la recentralización. Dos, los presidentes emprenden, con altas dosis de legitimidad, políticas recentralizadoras luego de que logran restablecer la economía de embates inflacionarios. Tres, las perspectivas de recentralización se amplían cuando el cálculo de los presidentes indica que las perspectivas de su partido a nivel subnacional son peores que a nivel nacional o para limitar a actores locales en ascenso.

Una cuarta hipótesis, trata de explicar que crece la expectativa e intentos de recentralización cuando los gobiernos subnacionales no son capaces de atender exitosamente las prerrogativas antes descentralizadas, además de que se espera una dosis mayor de capital político por el “rescate” del fracaso local.

Este sistema de hipótesis es cercano con las hipótesis postuladas en este texto, a saber:

1. que los procesos de descentralización de la década de los años ochenta y noventa, en la perspectiva de los actores del centro, han sido ineficaces debido a la incapacidad de las instancias receptoras para asumir exitosamente la responsabilidad, y que
2. el gobierno federal y los estatales, sin haber enfrentado fenómenos críticos como hiperinflación o inestabilidad política,

*Cuadro 1. Variables en el estudio del proceso de recentralización*

#	Variable	Descripción	Etiqueta	Sustento teórico cercano
1	Inicio	Fecha del evento detonador más significativo: reforma jurídica, acuerdo administrativo, declaración mediática.	Año	-----
2	Argumento impulsor	Argumentos esgrimidos oficialmente, además de los provenientes de la crítica, para cuestionar el proceso.	a) Falta de capacidades de estados y municipios. b) Incremento de eficiencia operativa o económica. c) Conveniencia mutua entre cedente y receptor. d) Corrupción gubernamental.	Rondinelli, 1983; Boisier, 2004.
3	Dirección	Identificación de la dirección tomada por las reformas entre las instancias cedente y receptora.	a) municipio-estado. b) municipio-federación. c) estado-federación. d) legislativo-ejecutivo. e) judicial-ejecutivo. f) Municipio/estado/federación-Congreso de la Unión/partidos políticos.	Palma y Rufián, (en Finot, 2001); Eaton and Dickovick, 2004; Cabrero, 2007.
4	Grado de formalidad	Grado de formalidad que cobra el proceso en un continuum, que va desde formal hasta informal: actos jurídicos, manejo mediático, actos al margen de la normatividad.	a) Formal b) Informal c) ambos	Palma y Rufián, (en Finot, 2001); Eaton and Dickovick, 2004.
5	Origen del impulso	Origen del proceso, ya sea desde instancias centrales hacia las periféricas o a la inversa; también es posible que ocurra desde las cámaras legislativas hacia el resto de los poderes públicos.	a) Abajo-arriba. b) Arriba-abajo c) Congreso de la Unión/partidos políticos	Cabrero, 2007.

#	Variable	Descripción	Etiqueta	Sustento teórico cercano
6	Estrategia	Interpretación de la intención con que se impulsa la reforma.	a) Reguladora. b) De control. c) De transición.	Cabrero, 2007; Falletti, 2010.
7	Definición del escenario	Refiere el nivel de conflicto o bien el estado en el que no hay reacciones significativas ante la reforma.	a) Conflicto. b) Negociación. c) Pasivo.	Eaton and Dickovick, 2004; Cabrero, 2007.
8	Ámbito	Ámbito de recentralización predominante o sucesión de ámbitos, según su importancia.	a) Administrativo. b) Fiscal. c) Político.	Finot, 2001; Falletti, 2010; Boisier, 2004.

Fuente: Elaboración propia a partir de la literatura referida en la columna derecha y de las reiteraciones en los casos abordados.

entre otros, han emprendido procesos de recentralización con el propósito de incrementar su poder y liderazgo nacional.

La primera hipótesis debe leerse con cautela y con el contexto histórico en perspectiva, ya que las oportunidades que han tenido los municipios para responder eficazmente a las reformas descentralizadoras que aumentaron sus prerrogativas recientemente han sido de escasa vigencia (entre dos y tres décadas) y con reducidas posibilidades para la construcción de capacidades por efecto del predominio centralista en el régimen y sistema político mexicano (entre seis y ocho décadas, luego de la Revolución Mexicana). En consecuencia, no postula ninguna valoración de los resultados obtenidos por los gobiernos locales o subnacionales, sino una interpretación de las causas y base argumental que han propiciado el reflujo centralista.

### **El reflujo del centralismo**

En este apartado se documentan 10 casos en los que el centro ha ganado prerrogativas en menoscabo de estados y municipios. El procedimiento seguido consistió en documentar las variables de la Tabla 1, omitiendo información detallada. La expectativa es que la lectura de conjunto brinde una imagen genérica del fenómeno.

#### *Caso 1: Política social*

**Contexto.** Por efecto de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999, así como por las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, en 1997, los municipios obtuvieron múltiples herramientas jurídicas, fiscales, y administrativas para sumarse al abatimiento del rezago social en sus demarcaciones. Por diferentes razones, especialmente por una larga historia de centralismo político y administrativo, los gobiernos locales han tenido logros cuestionables en desarrollo social, por lo que su papel como promotor ha sido recurrentemente cuestionado. Hoy, las medidas correctivas implican presión en las finanzas estatales y municipales, indefinición de tareas locales y pérdida de atribuciones en la operación de los programas.

**1 Inicio:** 2004 y 2018. Se identifican dos grandes episodios que apuntan hacia la recentralización de la política social, por un

lado, la expedición de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) (SEGOB, 20 de enero de 2004) en 2004 y, por otro, la sustitución, como ejecutores, de autoridades estatales y municipales por los Delegados de Programas para el Desarrollo (bajo el control de la Presidencia de la República) en 2018. No obstante, hay otros episodios que revelan la tendencia centralizadora, como la creación del Sistema de Información Social Integral (SISI), plataforma digital creada para que los tres órdenes de gobierno registren sus acciones en la materia.

**2 Argumento impulsor:** Falta de capacidades de estados y municipios e incremento de eficiencia operativa o económica. La crítica apunta que, a pesar de las crecientes transferencias, los estados y municipios no han logrado avances significativos en la reversión del déficit social, que los recursos recibidos se diluyen entre prácticas clientelares y baja eficiencia operativa. Además, de que la falta de comunicación entre órdenes de gobierno propicia que los beneficiarios se repitan en diferentes programas (Monroy, 22 de octubre de 2017), incurriendo en inequidad en la distribución de recursos.

**3 Dirección:** municipio y estados-Congreso de la Unión; municipio y estados-federación; Con la promulgación de la LGDS, en 2004, los tres órdenes de gobierno deben armonizar sus acciones, pero ello ocurre con la predominante presencia del Gobierno Federal. Por otro lado, la designación de Delegados de Programas para el Desarrollo (representantes directos del presidente de la República) implica la concentración de la política social en el ejecutivo federal.

**4 Grado de formalidad:** formal. El proceso de centralización ha sido formal, en el sentido de normar esta política a través de instrumentos jurídicos como la expedición de la LGDS, la creación del SISI y la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para la designación de los Delegados de Programas para el Desarrollo, sin embargo, el Presidente López Obrador ha sido reiterativo en los medios de comunicación sobre la relación directa que sostendrá su gobierno con los beneficiarios de los programas de desarrollo.

**5 Origen del impulso:** arriba-abajo. El origen se encuentra en el ejecutivo federal, instancia que ha impulsado las reformas más

importantes (Arteta, 2018; Zúñiga, 8 de diciembre de 2018), mencionadas en el numeral anterior.

**6 Estrategia:** de control. Hay suficiente evidencia sobre el desempeño cuestionable de estados y municipios en el abatimiento del rezago social, lo que ha permitido que el ejecutivo federal, en diferentes periodos gubernamentales, impulse diversas medidas de control; aunque el gasto sigue sustantivamente descentralizado, los gobiernos locales se reducen, cada vez más, a ser ejecutores de programas, decisiones y medidas diseñadas en el centro.

**7 Definición del escenario:** pasivo. Aunque la recentralización de la política social se ha mantenido durante los cuatro periodos presidenciales que van del milenio, no ha habido pronunciamientos o resistencias significativas, al menos no de manera directa; el nacimiento del SISI fue producto de una decisión interna del Gobierno Federal y la reforma sobre los delegados en las entidades federativas causó una efímera resistencia que no trascendió.

**8 Ámbito:** político. De inicio, es política la dimensión predominante, ya que la toma de decisiones, anteriormente transferida a municipios y estado, se transfiere a la federación a través del contenido de la LGDS, de la creación del SISI y de la designación de Delegados de Programas de Desarrollo. De cierta manera la LGDS traza las rutas de la planeación en materia de desarrollo social, sin embargo, lo que está fuera de cualquier duda es que la toma de decisiones fundamentales no ocurre ya en el plano local, como pretendió la etapa descentralizadora.

### *Caso 2: Presupuesto y responsabilidad hacendaria*

**Contexto:** El arribo de Fox a la presidencia de la República abrió expectativas de cambios profundos en el manejo de los recursos públicos. Así, a partir del ejercicio fiscal 2001, en la Ley de Ingresos se integró un capítulo que iba relacionado con la información y transparencia en el uso de los recursos financieros, fundado en la necesidad política de pedir cuentas al ejecutivo federal sobre su desempeño en la materia, lo que condujo a la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

Hacendaria, abrogándose la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

A finales de 2006 cada agencia o secretaría era libre de negociar directamente con el congreso o con el propio presidente de la República, por lo que los gobernadores acudían a las oficinas centrales a negociar recursos para su entidad de manera indirecta. El 90% del presupuesto ya estaba comprometido en sueldos, salarios, pensiones y programas sociales, pero, el 10% restante era susceptible de modificaciones, generando un espacio donde los legisladores podían maniobrar y negociar con los presidentes municipales, obteniendo reconocimiento político, pero, también fomentando clientelismo y corrupción.

**1 Origen:** 2006. En este año se publicó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (SEGOB, 2006). Desde su promulgación y hasta la fecha ha tenido 11 reformas.

**2 Argumento impulsor:** Incremento de eficiencia operativa y corrupción. Se arguyó la necesidad de una ley para impulsar una reforma presupuestaria estructural que permitiera mejorar la calidad del gasto, desregular el exceso de controles y promover la estabilidad económica (SEGOB, 2005). Entre las cuestiones más relevantes, se propuso, establecer procedimientos claros para el otorgamiento de subsidios; radicar los recursos en programas prioritarios, disminuir la discrecionalidad del Ejecutivo respecto del uso de excedentes de ingresos y de los recortes al gasto público. En realidad, se alejaba del cabildeo de recursos por relaciones intergubernamentales riesgosas, en lugar de buscar mecanismos que las precavieran.

**3 Dirección:** municipios/estados/federación-Congreso de la Unión/partidos políticos. Esta es una medida que los partidos políticos y sus fracciones parlamentarias impulsan para reducir los márgenes de maniobra de los diferentes órdenes de gobierno.

**4 Grado de formalidad:** formal. Luego de episodios recurrentes en que los diputados negociaban su gestión para obtener recursos federales para estados y municipios, episodios conocidos como “los moches” por incluir un porcentaje como dividendo para el gestor, la medida fue totalmente formal, materializada en la expedición de la ley comentada (Ugalde, 2014).

**5 Origen del impulso:** Congreso de la Unión/partidos políticos. Aunque la medida fue acogida por organizaciones como la CONAGO y voces críticas, fueron las fracciones parlamentarias las que impulsaron la medida.

**6 Estrategia:** de transición. Tal vez reconociendo una escasa cultura de cabildeo transparente y legal, la medida fue impulsada por las fracciones parlamentarias (Hinojosa & Saéñz, 2007), pero aceptada por los diversos actores involucrados en materia de presupuesto federal.

**7 Definición del escenario:** negociación. No se hallaron resistencias significativas a esta medida. La presidencia de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la subsecretaría de egresos; los gobernadores e incluso los gestores, terminaron por aceptar la medida (Ugalde, 2014).

**8 Ámbito:** fiscal. En lugar de nuevos esquemas de distribución fiscal, la medida es visiblemente centralista, sin comprometer por este comentario la reacción apropiada a la discrecionalidad predominante antecedente, específicamente al clientelismo que probadamente ocurría (Carreto, 2018).

### *Caso 3: Contabilidad gubernamental*

**Contexto:** La falta de espacios institucionales o la falta de creatividad para usar los existentes han propiciado que entre las entidades federativas y entre diferentes órdenes de gobierno se carezca de acuerdos para generar instrumentos de gestión que puedan compartirse para un mejor desempeño. Por décadas fue el caso de la contabilidad gubernamental; diferente diseño, diferentes criterios, diferentes variables, no podían menos que ser incongruentes con la realidad económica del país (Transparencia Contable Gubernamental, 2011). En esta diversidad de opciones fueron recurrentes dos problemas: uno, la imposibilidad de análisis comparativos y, otro, opacidad en el reporte del manejo financiero. La alternativa se ha encontrado en la denominada armonización contable (Plata Sandoval, 2016).

**1 Origen:** 2008. El 31 de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) (Secretaría de Gobernación, 31 de diciembre de 2008), la cual vendría a establecer los criterios generales que regirían en materia de contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos de los tres órdenes de gobierno y de los diferentes poderes públicos, para lograr su adecuada armonización.

**2 Argumento impulsor:** Incremento de eficiencia operativa. En la exposición de motivos (Cámara de Diputados, 4 de noviembre de 2008) la iniciativa se refiere a las necesidades de transparencia y rendición de cuentas del país, por lo que era conveniente generar un instrumento para superar la heterogeneidad conceptual, normativa y técnica de los disímiles sistemas contables en los diferentes gobiernos y entidades públicas. La expectativa de la Ley General de Contabilidad Gubernamental es que la información contable trascienda la simple elaboración de las cuentas públicas y se convierta en información para la toma de decisiones y agregación de valor (Transparencia Contable Gubernamental, 2011; Contralores México, 2018).

**3 Dirección:** municipio/estados/federación-Congreso de la Unión.

La dirección que ha tomado la reforma parte de los municipios, estados y federación hacia el congreso de la Unión, merced a sus atribuciones para legislar en la materia, suprimiendo los instrumentos que anteriormente existieron (por anuencia u omisión jurídica).

**4 Grado de formalidad:** formal. No hay registro de mecanismos informales para frenar o impulsar esta reforma; ha sido un hecho jurídico del más alto nivel (Gámez, Joya y Ortiz, 2015), consumado por el Congreso de la Unión y esperado por los actores especializados.

**5 Origen del impulso:** Congreso de la Unión/partidos políticos. La LGCG encuentra su origen en la reforma constitucional de 2008, enfocada en reformar la fracción XXVIII del artículo 73, para establecer la Facultad del Congreso de la Unión para

expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental. Dicha ley está encaminada a desarrollar un mecanismo dinámico para que México, en sus tres órdenes de gobierno, se ajuste a nuevas tendencias en materia contable.

**6 Estrategia:** de transición. Este acuerdo, aunque cupular, ha sido recibido como una medida racional que puede ayudar a mejorar la información contable no sólo al interior de los gobiernos y entes obligados, sino entre ellos.

**7 Definición del escenario:** negociación. Las fracciones parlamentarias de los partidos más importantes coincidieron en el diagnóstico y en la alternativa para el manejo de los recursos públicos, la armonización contable, la toma de decisiones sobre las finanzas públicas y mejora en la rendición de cuentas.

**8 Ámbito:** político, administrativo. Las entidades federativas pierden prerrogativas en la definición de criterios de contabilidad gubernamental, las cuales gana el congreso de la Unión, medida que, aunque sea racional en muchos sentidos, descartó opciones de corte federalista o, al menos, dejó fuera la posibilidad de debate. También, impacta el ámbito administrativo, pues transita de una contabilidad presupuestal con base en el flujo de efectivo a una contabilidad patrimonial con énfasis cualitativo, en la que se incluye el análisis comparativo, la transparencia y rendición de cuentas.

#### *Caso 4: Seguridad Pública*

**Contexto:** Las reformas constitucionales al artículo 115, de 1983 y 1999, tuvieron la apariencia de incluir a los municipios en las tareas del desarrollo y convivencia social. La seguridad pública fue una de ellas, al explicitar que era una función municipal que, en armonía con el artículo 21, concurría con los estados y la federación. En ese breve lapso de descentralización la respuesta de los municipios fue heterogénea, como lo es su geografía, recursos, población y nivel de desarrollo, pero, en general, con cierta desaprobación social e intergubernamental; un juicio temerario, precipitado e incomprensivo fue calificando a los gobiernos locales como incapaces de afrontar la responsabilidad en materia de seguridad pública, sobre todo al entrar el presente siglo, ya que los niveles de inseguridad

crecieron alarmantemente. El remedio, también fue fruto de la precipitación: recentralizar.

**1 Origen:** 2010. Aunque el presidente Calderón había formulado descalificaciones a los municipios en su desempeño en materia de seguridad pública meses antes, en octubre de 2010, envía una iniciativa de reforma constitucional al Senado de la República (Senado de la República, 2010) con diversos propósitos, entre ellos la definición del mando único policial, así como un método de certificación de policías estatales o municipales (Montaño, 2016). A la llegada de Peña Nieto a la presidencia, se mantuvo la insistencia de operar con mando único, aunque con escaso éxito (Muedano, 2016).

**2 Argumento impulsor:** Falta de capacidades; incremento de eficiencia operativa; corrupción gubernamental. Sin abundar en diagnósticos sobre el estado de las corporaciones de seguridad pública en los órdenes federal y estatal, la exposición de motivos muestra un panorama desolador de los municipios: procedimientos variados y difusos en la operación policiaca; falta de homologación y estandarización en el reclutamiento de policías; ausencia de programas efectivos de capacitación; remuneraciones paupérrimas a los elementos policiacos, infiltración de la delincuencia organizada. En esta visión, la sola transferencia bastaba para resolver problemas e insuficiencias. Aunque se comprometió el principio de subsidiariedad en esta medida, nunca se trazó la estrategia para cumplirlo.

**3 Dirección:** municipio-estado. La dirección de la transferencia ha sido principalmente del municipio hacia los estados, aunque ha sido a través de convenios, debido a las resistencias y conflictos que implicaba el desmontaje de facultades y el deterioro burdo del federalismo. Sin embargo, la presencia del ejecutivo federal se ha mantenido durante los gobiernos de Calderón, Peña y López Obrador.

**4 Grado de formalidad:** ambos. La estrategia basada en el mando único ha tenido episodios de formalidad, como los procesos parlamentarios, sin embargo, se ha impulsado mediáticamente exponiendo a los municipios como una de las causas principales del incremento en los índices de inseguridad.

**5 Origen del impulso:** arriba-abajo. La presidencia de la República ha dictado los criterios y estrategias de seguridad pública en los últimos tres gobiernos, aunque la resistencia de actores notables como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) ha sido comparsa en esta medida (Montaño, 14 de enero de 2016); ambos, apoyados en el descrédito y desconfianza social hacia las instituciones policiacas municipales.

**6 Estrategia:** de control. Además de la recuperación de fondos que se han transferido de la federación hacia los municipios (a través de los estados), la estrategia apunta a mantener el control de las fuerzas políticas locales, pues a pesar de que no ha brillado la medida por su eficacia (Carrasco Jorge y Dávila Patricia, 16 de diciembre de 2017), en opinión de la prensa (Fernández Méndez, 16 de octubre de 2018), no sólo se centraliza la función, sino el poder en sí mismo. Este episodio afecta significativamente el ánimo federalista, ya que insiste en una comparación de eficacia infundada, entre instituciones municipales y centrales.

**7 Definición del escenario:** pasivo. A pesar de las voces críticas que advierten sobre el deterioro del arreglo federal, los actores involucrados (federación, estados y municipios) han visto pasar los intentos de reforma con espectacular pasividad y, en el caso de los gobernadores, con el apoyo político a la medida.

**8 Ámbito:** Administrativo, fiscal y político. Aunque la medida implica gran impacto en la pérdida de funciones en materia de seguridad, en medio hay fuertes implicaciones en la distribución de recursos financieros que se han manejado en figuras como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) y del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN). Pero el ámbito más impactado es el político, pues la distribución competencial implica distribución de poder de decisión y nuevas formas de mirar su organización. La tendencia se mantiene, el 20 de noviembre de 2018 se presentó una iniciativa para constituir la Guardia Nacional (Cárdenas Gracia, 2019) la cual estará adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública del

Gobierno Federal, con extraordinario apoyo del presidente y su partido (Rincón, 2019).

*Caso 5: Convenios de colaboración administrativa municipio-estado*

**Contexto:** Como parte de las múltiples atribuciones ganadas en la reforma municipal de 1983, la recaudación de los impuestos de base inmobiliaria fue de gran potencial para el fortalecimiento fiscal de los gobiernos locales, sin embargo, ante la opinión pública, no fue aprovechada debidamente. En este escenario, la creciente transferencia de recursos federales a los municipios era dilapidada por la falta de capacidad recaudatoria, atribuible a la ausencia de competencias, pereza fiscal o, muy poco se supo, por efecto de décadas de centralismo atrofiante.

En consecuencia, ha sido común que sean los gobiernos estatales quienes se encarguen, en materia del impuesto predial, de su recaudación, fiscalización, seguimiento con el contribuyente y vigilancia de obligaciones omitidas, entre otros segmentos del proceso, a través de la firma de convenios de colaboración administrativa, con lo que relevan esta función fiscal municipal.

**1 Origen:** 2013. El origen se encuentra en la reforma del artículo 2 A de la Ley de Coordinación Fiscal (2016), que ha incluido en la fórmula del Fondo de Fomento Municipal la posibilidad de que sean los gobiernos estatales quienes administren el impuesto predial, con el propósito de incrementar los beneficios fiscales a estados y municipios y, simultáneamente, incrementar su recaudación (Cámara de Diputados, 2018).

**2 Argumento impulsor:** falta de capacidad, incremento de eficiencia operativa, conveniencia mutua entre cedente y receptor. El argumento central es que los municipios aprovechen los estímulos fiscales e incrementen sus ingresos propios, los cuales suelen ser exigüos, sin embargo, la medida implica la recentralización de la potestad fiscal (Aguilar y Rodríguez, 2017) y, en opinión de algunos, es inconstitucional (Maldonado, 2014).

**3 Dirección:** municipio-estado. Los estados indirectamente recobran la atribución de la recaudación a través de la firma de los convenios.

**4 Grado de formalidad:** informal. Aunque los convenios de colaboración administrativa son instrumentos formales, su uso implica un mecanismo indirecto que, informalmente, define una nueva distribución de atribuciones, es decir, el hecho recentralizador es informal, a través del uso de mecanismos formales.

**5 Origen del impulso:** Congreso de la Unión/partidos políticos. La reforma a la Ley de Coordinación Fiscal fue impulsada por las fracciones parlamentarias, con cierto efecto multiplicador en algunas entidades federativas. La medida parece conveniente para los firmantes (estados y municipios), aunque falta probar sus beneficios estructurales, en términos de federalismo.

**6 Estrategia:** de control. La medida, de apariencia conveniente, en términos fiscales, pretende “poner orden” en las finanzas municipales y en la colaboración estados-municipios, sin embargo, no se realiza subsidiariamente, por lo que es efímero el beneficio.

**7 Definición del escenario:** pasivo. La reforma a la Ley de Coordinación Fiscal se ha asumido pasivamente, acaso por sus beneficios pecuniarios. No hay evidencia de críticas crecientes y significativas, de no ser por la información en la prensa (Maldonado, 2014). De hecho, las críticas son fácilmente revertidas si se considera que la medida ha beneficiado, efectivamente, el ingreso municipal en algunas entidades federativas (Aguilar y Rodríguez, 2017).

**8 Ámbito:** Administrativo, fiscal y político. La medida tiene fuertes implicaciones administrativas, en el sentido de que los municipios dejan de realizar una función compleja (Aguilar Miranda A. y Rodríguez Muñoz S, 2017), sin posibilidad de fortalecer sus capacidades. En realidad, los convenios de colaboración significan “sustitución”, pues los gobiernos estatales asumen la administración del impuesto predial. En términos fiscales, la recaudación del impuesto predial sigue ingresando a la hacienda municipal, pero la potestad tributaria cambia su configuración en los hechos. La renuncia municipal a la administración de dicho impuesto significa un retroceso en el arreglo federal, pues luego de un breve periodo de oportunidad municipal se observa una regresión significativa.

### *Caso 6: Política educativa*

**Contexto.** Con reconocimiento generalizado a las bondades de las políticas descentralizadoras, el sector educativo experimentó una de las reformas que con más entusiasmo se emprendieron en la década de los noventa. Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) (18 de mayo de 1992) se consolidaba la tendencia a la descentralización, insinuada desde fines de la década del setenta, tras el preludio en sentido opuesto que había comenzado en 1921 con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

**1 Origen:** 2013, 2018. En el marco del “Pacto por México”<sup>105</sup>, una de las principales metas fue la recuperación de la rectoría del Estado del sistema educativo nacional, la cual habría de conseguirse con diferentes acciones: la eliminación de la lideresa del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y, de particular interés en este trabajo, la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)<sup>106</sup>. El 26 de febrero de 2013 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma educativa acompañada del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, coordinado por el INEE, organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio (INEE, 2018).

La reforma educativa, del sexenio de Enrique Peña Nieto, sufriría un duro revés con la llegada de López Obrador a la presidencia, al desaparecer el INEE (Cultura Colectiva, 2018) y sustituirlo por el Centro Nacional de Revalorización del Magisterio y la Mejora Continua de la Educación (CNRMMCE), de talante igualmente recentralizador. Pero, aún más, se cancelaba la llamada reforma educativa sin saber con precisión lo que implicaba en términos fiscales y administrativos; lo que quedaba claro era que el Gobierno Federal asumía plenamente la responsabilidad.

105 El “Pacto por México” fue un acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento, construir una sociedad de derechos, eliminar prácticas clientelares y disminuir la pobreza y la desigualdad social, en la percepción de los, entonces, principales partidos políticos firmantes, a saber, Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.

106 Surgimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en el año 2002, durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada.

**2 Argumento impulsor:** incremento de eficiencia operativa, y por corrupción en gobiernos estatales. El argumento oficial en esta reforma ha sido la necesidad de determinar estándares e indicadores de resultados, así como la certificación del desempeño de instituciones, autoridades y actores de la educación, pero, además, revertir las prácticas de corrupción arraigadas en las estrategias descentralizadoras de dos décadas anteriores (desvío de recursos, nóminas infladas). Particularmente, en 2018, el presidente anunció la reversión de toda la reforma educativa del sexenio anterior.

**3 Dirección:** estados-federación. Las atribuciones ganadas por los estados en materia de educación durante la última década del siglo pasado han sido transferidas nuevamente a la federación; aquella reforma, aunque incompleta, había ampliado el horizonte competencial estatal. En los hechos, la descentralización de los servicios educativos y de salud significaba el acto de fortalecimiento más importante para las entidades federativas, sin embargo, en diagnósticos apresurados (aunque no sin razones), luego de cuatro lustros, la federación ha asumido esas tareas nuevamente, trazando un escenario de federalismo poco tolerado.

**4 Grado de formalidad:** ambos. Los cambios en la política educativa han ocurrido a través de instrumentos formales como la Ley General de Educación, el ANMEB, el INEE o el CNRMMCE, sin embargo, en los casos referidos (2013 y 2018), ha mediado una importante campaña del presidente en turno para justificar la medida, además de acompañarse de acciones gubernamentales colaterales de tipo informal (promesas a grupos disidentes a la reforma educativa de 2013, por ejemplo).

**5 Origen del impulso:** arriba-abajo. En ambos episodios, los presidentes en turno han sido los principales actores de la recentralización, al descalificar los resultados de sus predecesores. La dirección arriba-abajo se mantiene a pesar de que los gobernadores van cediendo facultades que en el pasado reciente habían conseguido.

**6 Estrategia:** de control. Ambos episodios referidos en este apartado han brindado evidencias de procurar el control en la distribución de tareas. En 2013, el “Pacto por México” fue un

acuerdo cupular que incluyó a las dirigencias de los partidos políticos más importantes, impulsado por el presidente de la República, pero no consensuado con las entidades federativas, así mismo, el encarcelamiento de la dirigente del SNTE, implicó la eliminación de obstáculos políticos al propósito recentralizador.

En 2018, se ha confirmado que la rectoría de la educación corresponde al Estado, aunque por él se entienda la esfera del Gobierno Federal. Los diversos actores del sector, particularmente los gobiernos estatales y los sindicatos (oficialistas y disidentes), están excluidos de la redefinición del sector.

**7 Definición del escenario:** conflicto y negociación. El impulso de la reforma educativo tuvo una larga trayectoria de conflicto entre la, entonces, poderosa dirigente del SNTE y el Gobierno Federal (Igartúa, 5 de marzo de 2013), en la persona del Secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet. Luego de mutuas descalificaciones y arengas, vino la aprehensión de aquella y el sometimiento y negociación con la representación sindical sucesora.

Cinco años después, el presidente López Obrador anunció la cancelación de la reforma, pero no la inclusión de los diferentes actores educativos para definir el nuevo rumbo. Con la CENTE (organización magisterial disidente del SNTE) como principal oposición a la nueva reforma, el Gobierno federal ha enfrentado desórdenes y desafíos que han obligado a la Cámara de Diputados a aprobarla en comisiones (Cervantes, 27 de marzo de 2019) y con el recinto legislativo sitiado y obstaculizado.

**8 Ámbito:** administrativo, fiscal y político. De inicio, ambas reformas recentralizadoras han cancelado la posibilidad de que las entidades federativas atiendan administrativamente la educación básica, pero no se han limitado a ello, la devolución de los recursos fiscales a las manos del Gobierno Federal se mantiene, pero, sobre todo, se retiran los estados de la toma de decisiones en el sector. La pérdida de atribuciones corresponde a los tres ámbitos.

*Caso 7: Instituto Nacional Electoral (INE)*

**Contexto.** Los procesos electorales en el México de la posrevolución fueron organizados por el gobierno. En 1996,

a través de la reforma del artículo 41 de la Constitución, el Instituto Federal Electoral (IFE) (creado en 1990), se convierte en Organismo Público Autónomo, enfocado en la organización de los procesos electorales concernientes a los poderes públicos federales; paralelamente, cada entidad federativa, a través de sus órganos públicos, haría lo propio en el caso de elecciones estatales y municipales.

**1 Origen:** La retracción en la distribución de responsabilidades electorales está marcada con fecha 10 de febrero de 2014 (Secretaría de Gobernación, 2014), cuando el IFE se transforma en el Instituto Nacional Electoral (INE). La responsabilidad asumida consistió en homologar los estándares en los procesos federales y locales.

**2 Argumento Impulsor:** corrupción gubernamental. La prensa (Murra, 2014) reportaba la intención real de disminuir la injerencia de los gobernadores en los procesos, así como el riesgo de encaminarse a un Estado centralista (Ballinas y Becerril, 2013), e incluso planteó la desaparición de los institutos estatales, aun cuando la reforma se limitó a la coordinación de ambas instancias. De hecho, el propio gobierno federal (Gobierno de la República, 2014) en la explicación ampliada reconoció que el cambio estaba encaminado a la protección del voto a nivel local, es decir, se argumentaba la vulnerabilidad (falta de credibilidad) de los órganos locales para cumplir con su cometido.

**3 Dirección:** La dirección de la transferencia ha ocurrido de los estados a un organismo nacional, cuya integración corre a cargo de los poderes nacionales.

**4 Grado de formalidad:** Ambas. La reforma constitucional ha sido acompañada con un fuerte cabildeo entre los representantes de los principales partidos de ese momento.

**5 Origen del impulso:** Congreso de la Unión/partidos políticos. Se le puede ubicar en el marco de los acuerdos del denominado “Pacto por México”, el cual signó la relación sexenal entre las fuerzas electorales de mayor presencia en el país (PAN, PRD y PRI), por lo que el origen del impulso de esta transformación se ubica en el centro.

Acaso el peso de la crítica generalizada hacia los institutos electorales estatales, como bastiones de gobernadores y fuerzas políticas locales, logró que los partidos políticos y las fracciones parlamentarias impulsaran, con el liderazgo de la presidencia de la República, la conversión del IFE en INE.

**6 Estrategia:** de control. La estrategia de control, aun si legítima, fue posible gracias a las reminiscencias presidencialistas que permitieron, aun con las resistencias estatales, con los logros limitados, la aceptación final de la reforma.

**7 Definición del escenario:** negociación. Puede pensarse que el escenario fue conflictivo ante la protesta supuesta o real de los gobernadores, sin embargo, habría que destacar que los partidos nacionales tuvieron un papel definitivo, tanto para impulsar la reforma en la cámara de diputados, como en los congresos locales, es decir, el clima de negociación fue recurrente, no sólo para los cambios, sino también para retener atribuciones estatales.

**8 Ámbito:** político. El despunte de este proceso recentralizador ha sido el ámbito político; una redistribución del poder en donde los gobiernos estatales pierden atribuciones, así sea parcialmente.

#### *Caso 8: Código Nacional de Procedimientos Penales*

**Contexto:** Las constituciones del México independiente reservaron para los estados miembros de la federación la facultad de legislar en materia penal. El resultado fue un conjunto heterogéneo, amorfo e inconsistente de códigos penales que nunca pudieron encontrar unidad y estandarización en temas como órdenes de aprehensión, pena de muerte, minoría de edad penal y en la imposición de penas para un mismo delito.

**1 Origen:** 2014. El 5 de marzo de 2014 se publicó (SEGOB, 2014) el decreto que dio vida al Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y que cancelaba gradualmente los 33 existentes, sin incluir el de justicia militar.

**2 Argumento impulsor:** incremento de eficiencia operativa. Especialistas, como García Ramírez (2014), afirman que México

ha padecido un federalismo extremoso que sembró decenas de códigos en diferentes materias con resultados ineficaces y que, a pesar del riesgo de invadir potestades de las entidades federativas, era mejor avanzar hacia la unificación bajo la idea del consenso que cobraría forma en las iniciativas presentadas por los partidos políticos más importantes. El diagnóstico era contundente; era mejor unificar (centralizar) que armonizar; dos siglos de disparidades penales tocaban su fin.

**3 Dirección:** estados-Congreso de la Unión. La dirección que ha cobrado la reforma centralizadora parte de los congresos de las entidades federativas hacia el Congreso de la Unión, lo que sólo podía ser posible con una reforma constitucional impulsada por ambas instancias legislativas. Es conveniente hacer notar que en este episodio centralizador (no recentralizador, ya que no existía la circunstancia contemporánea descentralización-recentralización) no hay un flujo de potestades en que participen directamente los titulares de los ejecutivos).

**4 Grado de formalidad:** formal. Esta reforma estuvo cobijada desde el “Pacto por México”, cuyos firmantes habían comprometido acciones para fortalecer el sistema de justicia penal, sin embargo, el proceso que siguió fue absolutamente formal, ante la necesidad de agotar la ruta establecida constitucionalmente para facultar al Congreso de la Unión en esta encomienda.

**5 Origen del impulso:** arriba-abajo. El CNPP encuentra su origen en la reforma constitucional de 2008, encaminada a reformar el sistema de seguridad pública y justicia penal, luego, ya en el sexenio del presidente Peña y como parte del “Pacto por México”, se impulsó su elaboración, con incipientes resistencias de los gobiernos subnacionales. Visto así, se trató de un acuerdo cupular (que no necesariamente tendría que ser negativo), tipo arriba-abajo.

**6 Estrategia:** de transición. Ya que fueron actores cupulares los principales impulsores, pero con posterior participación de actores subnacionales (y en un proceso sumatorio e inclusivo) puede calificarse la estrategia como de transición, en vista de que la reforma va generando sinergias para atender un problema

reconocido unánimemente. Aunque vale decir que se atendió una arista del sistema de justicia penal, pero no de federalismo.

**7 Definición del escenario:** negociación. El CNPP fue un producto consensado entre las principales fuerzas políticas del momento que, con el Senado a la cabeza, tuvieron que abrir el proceso de concepción a la participación de organizaciones civiles (como SOS), juristas expertos y profesionales, amén del Consejo Técnico formado por especialistas abocados a organizar la consulta. En realidad, no hubo lugar a conflictos relevantes por la medida recentralizadora, acaso sólo por cuestiones de carácter técnico-jurídico.

**8 Ámbito:** político. El ámbito de recentralización fue predominantemente político, en tanto que las legislaturas estatales cedieron potestad legislativa a favor del Congreso de la Unión.

#### *Caso 9: Política de Salud*

**Contexto:** El sistema de salud actual en México tiene casi 60 años de existencia y ha pasado por varias reformas; la primera de ellas, en 1943; la segunda en 1979-1988; y la tercera, en 1995; en ellas ocurrieron cambios significativos que pusieron al sistema de salud en las manos de un mosaico federalista de instituciones. El Seguro Popular (SP) había sido el esquema de financiamiento mejor logrado para mejorar y universalizar los servicios de salud en el país (Frenk Julio y Gómez-Dantés Octavio, 2019). En diciembre de 2018, el presidente López Obrador anunció la “federalización” del sistema (recentralización), al tiempo que anunciaba la desaparición del SP.

**1 Origen:** 2018. El 14 de diciembre de 2018 se firmó el acuerdo para garantizar el derecho de acceso a los servicios de salud y medicamentos gratuitos de la población sin seguridad social, entre los gobernadores de ocho de las entidades federativas más rezagadas en la materia (Cruz Ángeles y Muñoz, Alma, 15 de diciembre de 2018) y la presidencia de la República; uno de cuatro eventos semestrales que culminarán con la recentralización del sector en el Gobierno Federal.

**2 Argumento impulsor:** Falta de capacidades y corrupción gubernamental en los estados. La razón por la cual se transfieren

dichos servicios a la Secretaría de Salud es que las autoridades estatales han hecho uso inadecuado de los recursos federales otorgados a través del Seguro Popular y otros programas de salud. En la apreciación presidencial, el sector educativo ha recibido demasiada atención (en el sexenio precedente), en comparación con el sector salud que es un desastre. Particularmente, del SP dijo que ni es seguro ni es popular, por lo que la atención mejorará en manos del Gobierno Federal, resolviendo la calidad de la atención, la contratación de personal especializado y el manejo de los recursos, a través de diversos mecanismos de ahorro, optimización y eficiencia.

**3 Dirección:** estados-federación. El segundo compromiso del “Acuerdo para garantizar el derecho de acceso a los servicios de salud y medicamentos gratuitos” establece que los servicios de salud los proporcionará el Gobierno Federal al pueblo de México. La acción conjunta de las instituciones públicas de salud, federales y estatales, estará bajo el mando central de la Secretaría de Salud.

**4 Grado de formalidad:** formal e informal. La forma indirecta, a través de acuerdos administrativos, hace la medida parcialmente informal, puesto que no se ha reformado la Ley General de Salud que, en su artículo 13°, inciso B, señala que corresponde a los gobiernos de las entidades federativas organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general. Sin embargo, dichos acuerdos están comprometidos formalmente como instrumentos en las relaciones intergubernamentales.

**5 Origen del impulso:** arriba-abajo. Aunque los gobernadores de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, firmantes del Acuerdo, se suman voluntariamente a la medida, es directamente el presidente quien la impulsa. Además, el anuncio de la desaparición gradual del SP, sin diagnósticos, es medida unilateral impuesta también por la misma instancia.

**6 Estrategia:** de control. En voz del presidente López Obrador, el sector salud había sido dominado por la corrupción y la ineptitud, por lo que él decide tomar el control directamente, siguiendo de cerca el desempeño de la Secretaría de Salud. Es

conveniente puntualizar que sus señalamientos no incluyen nombres ni datos, pero deja en claro que retira del sector a los actores subnacionales.

**7 Definición del escenario:** negociación. Los gobernadores firmantes se sumaron a un acuerdo que contempla dismantlar el sistema que impulsaron en las últimas décadas, transfiriendo infraestructura, personal y recursos, con lo que dejan en el centro la carga de la gestión.

**8 Ámbito:** administrativo, fiscal y político. La reforma recentralizadora es de gran alcance, ya que transfiere todos los procesos administrativos que se habían radicado en las entidades federativas; transfiere los recursos que se recibían a través del esquema financiero materializado en el SP; y pierden un importante segmento de gestión de servicios sociales, aún y con el señalamiento de corrupción generalizada (Rodríguez, 2019). Pero, además, siendo uno de los logros históricos más trascendentes, la pérdida política es indiscutible.

#### *Caso 10: Los superdelegados*

**Contexto:** El gobierno de la República Mexicana, hasta antes del triunfo del actual presidente, mantuvo delegaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en las entidades federativas o regiones del país para prestar servicios o realizar trámites de los programas a su cargo. Estas formas de desconcentración administrativa no representaban una gran tarea política, eran, mejor dicho, instancias operativas. Hoy, son relevadas por las Delegaciones de Programas para el Desarrollo.

**1 Origen:** 2018. El 30 de noviembre de 2018 fue modificada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Secretaría de Gobernación, 2018) para dar vida a las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, cuya misión es coordinar e implementar programas y acciones para el desarrollo integral. La medida había sido anunciada poco después del triunfo electoral del presidente López Obrador. La diferencia es que los anteriores delegados, alrededor de 500, serán sustituidos por 32, uno por entidad federativa, lo que da idea de la concentración de funciones y, eventualmente, de poder y capital político.

**2 Argumento impulsor:** incremento de eficiencia operativa y por corrupción gubernamental. El argumento central ha sido la reducción de plazas que multiplicaron las anteriores delegaciones (austeridad), así como evitar que los recursos federales sufran desvíos antes de llegar a los beneficiarios (corrupción), sin embargo, la prensa (Fernández, 26 de noviembre de 2018; Hiriart, 1 de marzo de 2019) advirtió sobre el riesgo de deteriorar aún más el maltrecho federalismo, pues los denominados superdelegados tendrán trato directo con el presidente y atribuciones de trato directo con la ciudadanía, lo que opacará las relaciones intergubernamentales de los gobernadores. En una lectura más profunda, la presidencia de la República concentrará el poder político y de operación, lo que le permitiría encaminar a los posibles candidatos a las gubernaturas de los estados.

**3 Dirección:** Estados-federación. Aunque la reforma puede ser justificada como parte de las atribuciones de la presidencia y congruente con la anunciada austeridad, el funcionamiento de la federación mexicana, requiere del fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales para alinear esfuerzos en las tareas del desarrollo, cuestión complicada por la mediación de los nuevos delegados de Programas para el Desarrollo. Los gobernadores reducen su margen de maniobra que gana el Gobierno Federal.

**4 Grado de formalidad:** ambas. Esta reforma, aunque ha tenido un desenlace formal al modificarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ha tenido un anuncio y seguimiento mediático, informal, a manera de prédica por parte del Presidente, sobre el sello que imprimirá a su gobierno desmantelando el régimen anterior.

**5 Origen del impulso:** arriba-abajo. A sólo unos días del triunfo electoral, el Presidente anunció (El Sol de Toluca, 11 de julio de 2018) varias reformas que pondría a consideración de los legisladores, entre ellas la sustitución de los delegados del gobierno Federal por los Delegados de Programas para el Desarrollo. Dicho de otra manera, el impulso centralizador provino del entonces triunfador de las elecciones y ahora Presidente en funciones.

**6 Estrategia:** de control. La estrategia seguida en esta reforma es de control político, considerando que los delegados del gobierno federal reducen su número, pero aumentan su margen de maniobra y capital político al rendir cuentas directamente con el Presidente y atender a los ciudadanos sin la mediación de los gobernadores y líderes locales.

**7 Definición del escenario:** conflicto y negociación. A tres días de haber asumido el mandato, el Presidente López Obrador se reunió con los gobernadores del país (Páramo, 4 de diciembre de 2018), encuentro en el que predominó la suspicacia por el alcance que pudieran tener los nuevos delegados en las entidades. Particularmente, se insistió en que no cubrieran funciones en materia de seguridad pública y que se redefiniere su papel en educación. Esta reforma constituye uno de los episodios más ríspidos en la relación entre presidencia y gobernadores; el conflicto se ha ido transfigurando en negociación, aunque el resultado real puede diferir de caso en caso, dependiendo del papel y protagonismo de los delegados.

**8 Ámbito:** administrativo y político. Este hecho tiene fuertes implicaciones administrativas, en la medida en que serán los nuevos delegados operadores directos de los programas de desarrollo de la presidencia, sin embargo, la dimensión predominante es política, ya que se reconfigura la correlación de fuerzas entre las instituciones ejecutivas.

En la siguiente tabla se concentra la información de los casos documentados. Cada una de las columnas corresponde a cada una de las variables, numeradas del 1 al 8. Cada una de las filas corresponde a cada uno de los casos. La numeración de variables y casos se ha respetado para facilitar la lectura.

### **Tendencias en la recentralización**

Los casos de recentralización han ocurrido durante los periodos de gobierno de Vicente Fox (2000-2006); Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012); Enrique Peña Nieto (2012-2018); y el breve tiempo que ha ocupado el cargo Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). Incluso, algunos de ellos se han reeditado en sexenios diferentes al que los originó, como los de política social, política de seguridad pública, política educativa

Cuadro 2. Concentración de variables y casos

Número de variable, según tabla 1								
No. de caso	1	2	3	4	5	6	7	8
1	2004 y 2018	Falta de capacidades de estados y municipios e Incremento de eficiencia operativa o económica	Municipio y estados-Congreso de la Unión; municipio y estados-federación	Formal	Arriba-abajo	De control	Pasivo	Político
2	2006	Incremento de eficiencia operativa y corrupción	Municipio/estados/federación-Congreso de la Unión/partidos políticos	Formal	Congreso de la Unión/partidos políticos.	De transición	Negociación	Fiscal
3	2008	Incremento de eficiencia operativa	Municipio/estados/federación-Congreso de la Unión	Formal	Congreso de la Unión/partidos políticos.	De transición	Negociación	Político, administrativo
4	2010	Falta de capacidades; incremento de eficiencia operativa; corrupción gubernamental	Municipio-estado	Ambas	Arriba-abajo	De control	Pasivo	Administrativo, político y fiscal
5	2013	falta de capacidad, incremento de eficiencia operativa, conveniencia mutua entre cedente y receptor	Municipio-estado	informal	Congreso de la Unión/Partidos políticos	De control	Pasivo	Administrativo, político y fiscal
6	2013, 2018	Incremento de eficiencia operativa y por corrupción en gobiernos estatales.	Estados-federación	Ambas	Arriba-abajo	De control	Conflicto y negociación	Administrativo, político y fiscal

Número de variable, según tabla 1								
No. de caso	1	2	3	4	5	6	7	8
7	2014	Corrupción en gobiernos estatales	Estados - Congreso de la Unión (organismo nacional)	Ambas	Congreso de la Unión/ Partidos políticos	De control	Conflicto y negociación	Político
8	2014	Incremento de eficiencia operativa	Estados/federación-Congreso de la Unión	Formal	Congreso de la Unión/ Partidos políticos	De transición	Negociación	Político
9	2018	Falta de capacidades y corrupción gubernamental en los estados	Estados-federación	Ambas	Arriba-abajo	De control	Negociación	Administrativo, político y fiscal
10	2018	Falta de capacidades y corrupción gubernamental en los estados	Municipio/estados-federación	Formal	Arriba-abajo	De control	Negociación	Administrativo y político

Fuente: elaboración propia.

y convenios de colaboración administrativa entre municipios y estados. La tendencia a la recentralización es sostenida.

Los argumentos esgrimidos en favor de la centralización tienen un especial énfasis en la falta de capacidades de estados y municipios para desempeñarse eficazmente. Aunque impera esta justificación, no se acompaña del reconocimiento de que el arreglo centralista de gran parte del siglo XX propició una atrofia estructural que difícilmente podría ser revertida en dos décadas de políticas descentralizadoras. En consecuencia, la recentralización no se concibe como una estrategia temporal, programada subsidiariamente mientras solventan dichas insuficiencias los gobiernos cedentes.

Por otro lado, los señalamientos de corrupción como causales de recentralización, en los casos del INE, de la política educativa y, particularmente, del Mando Único Policial, han forjado una imagen de gobiernos estatales y municipales con natural vocación para la ilegalidad, sin ofrecer una comparativa rigurosa con las instancias centrales. Los casos que se fundan en el incremento de la eficiencia operativa, como la armonización de la contabilidad gubernamental, escasean.

Ocurre, con o sin fundamento, una campaña que coloca a estados y municipios en estado de incapacidad para afrontar sus responsabilidades y con una fuerte tendencia hacia la corrupción, pero, además, supone superioridad operativa y ética del gobierno federal. Más aún, en los casos en que éste último pierde atribuciones y prerrogativas subyace el reconocimiento de un funcionamiento intergubernamental ineficaz.

La dirección que ha tomado el proceso centralizador es diversa, por un lado, municipio-estado, estado federación, como los convenios de colaboración administrativa y las políticas de salud y educación, que reprueban la gestión del nivel de gobierno más pequeño, por otro lado, en dirección hacia el Congreso de la Unión, el cual, merced a su capacidad normativa, atiende materias comunes con instrumentos jurídicos de aplicación general, como el Código Nacional de Procedimientos Penales o la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Quizá, la crítica más razonable, en términos federalistas, es que la solución a los problemas tiende a la centralización, soslayando el principio de subsidiariedad, pero, además, reeditando fórmulas ineficaces del pasado muy reciente.

El proceso de recentralización se ha apoyado de instrumentos formales como expedición de leyes, acuerdos administrativos o creación de instancias gubernamentales, sin embargo, es recurrente el uso de los medios de comunicación para justificar, antes o después, las medidas tomadas. La informalidad es el correlato de las medidas formales.

El origen de las reformas se encuentra en las instancias centrales, es decir, no se aprecia discusión pública de la cual se deriven convicciones sobre la idoneidad de la recentralización o que sean los gobiernos estatales o municipales los que, conveniente y racionalmente, soliciten que se les libere de funciones que no armonizan con sus posibilidades reales de desempeño.

Los casos de recentralización abordados brindan evidencia de que la estrategia de control es recurrente; no son episodios promovidos desde estados y municipios, se trata del desmantelamiento de las atribuciones ganadas a través de las reformas constitucionales y de las atribuciones transferidas durante el periodo descentralizador de fines de siglo XX. Excepcionales son los casos etiquetados como de transición, de los cuales se puede esperar, luego del impulso del centro, que los gobiernos subnacionales se beneficien por la racionalidad de la medida, como los casos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental o el Código Nacional de Procedimientos Penales.

El escenario predominante para el proceso recentralizador es de negociación. Para casos como el de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Contabilidad Gubernamental y el Código de Procedimientos Penales, la negociación ocurre entre las fracciones parlamentarias predominantes en el Congreso de la Unión, es decir, negociaciones cupulares que, aunque aceptables, dejan sin voz a estados y municipios; en los casos de conflicto, como el de política educativa y los superdelegados, el problema no escala y se resuelve con medidas de compensación que no resuelven la diferencia.

Quizá, la tendencia más lamentable es que no haya guardabarreras efectivas para detener o discutir sobre el proceso de recentralización. Dicho de otro modo, los actores involucrados directamente (estados y municipios) no representan un foco de resistencia importante; la reacción puede mecerse entre la colaboración y la pasividad.

Los ámbitos administrativo, fiscal y político, se hayan comprometidos en el proceso de recentralización. No sólo se pierden espacio de operación directa en las políticas, también algunos recursos fiscales han iniciado su retorno hacia el centro, pero, lo más significativo, es que el margen de decisión para estados y municipios se está estrechando. Acaso, ocurre una silenciosa reforma estatal en la que el federalismo no obtiene dividendos, por el contrario, la recurrencia al término, como ideal, como estrategia y como reivindicación histórica va perdiendo sentido.

Cobra sentido la reflexión de Casar (2013), quien, al reconocer el estrepitoso fracaso del federalismo, se pregunta por qué los partidos no lo reconvierten en una historia (futura) de éxito: aclarando ámbitos competenciales, fortaleciendo capacidades institucionales, afianzando la transparencia, obligando a la rendición de cuentas e incentivando la competencia entre las entidades federativas.

En la búsqueda de más explicaciones sobre las facilidades que ha encontrado el proceso recentralizador, surge la consideración de que, aunque el periodo que corre del 2000 a la fecha no ha carecido de turbulencias económicas y políticas, no han sido suficientemente profundas como para desestabilizar al régimen y al sistema político.

En efecto, el contexto económico y político no ha sido adverso para los impulsores del proceso recentralizador. De acuerdo con un análisis del periódico *El Financiero* (Usla, 9 de enero de 2019), el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) tuvo la inflación acumulada más baja (27.9 %) de los últimos ocho sexenios (con variaciones importantes); mientras que el de Vicente Fox (2000-2006), fue de 29.8 %; y con Felipe Calderón (2006-2012) alcanzó el 28.5 %.

La información no tendría tanta relevancia si no se le comparara con periodos anteriores. El mismo indicador, inflación acumulada, fue de 226 % con Ernesto Zedillo (1995-2000) y de 139.1 % con Carlos Salinas. En el extremo negativo, el gobierno de Miguel de la Madrid alcanzó 3710 % entre 1983 y 1988.

Por eso puede sostenerse que el periodo de recentralización no ha sido particularmente difícil, en términos de inflación. Cuestión muy sensible en el ánimo social. Los sexenios de entre 2000 y 2018 han visto crecer la desigualdad de la población, sin enfrentar el reproche social significativo, acaso por el desplazamiento gradual hacia la pauperización.

La alternancia política entre 2000 y 2018 muestra un panorama de inicio de sexenios cargados de esperanza (descontando el alto porcentaje de abstencionismo), sin embargo, la popularidad de sus presidentes indica que el término del sexenio es la prueba del ácido de cualquier gobernante. Consulta Mitofsky (2018) reporta que la aprobación con la que han terminado los presidentes ha ido a la baja: Carlos Salinas lo hizo con el 77%; 59% de Vicente Fox; 53% de Felipe Calderón; y 24% de Peña Nieto, sin embargo, el costo no se ha facturado en turbulencias sociales, quizá, lo más grave ha sido la desaprobación y la reorientación del voto.

En términos generales, los sexenios de la recentralización han podido avanzar sin crisis importantes que pudieran poner en riesgo significativo su proyecto de gobierno. Esta interpretación no implica una apología de sus gobiernos, pero si deja ver que había cabida para impulsar muchas de las políticas que fueron tejiendo la atmósfera de la recentralización.

En conclusión, predomina con éxito la visión de los actores del centro que concibe los procesos de descentralización de la década de los años ochenta y noventa como ineficaces, debido a la incapacidad de las instancias receptoras para asumir exitosamente la responsabilidad; así mismo, se observa que ante la ausencia de fenómenos críticos como hiperinflación o inestabilidad política, entre otros, se han emprendido procesos de recentralización con el propósito de incrementar poder y liderazgo en el centro.

El título de este capítulo, *El reflujo del centralismo en México*, cobra sentido, no por los insuficientes casos que aborda, sino porque prevalece una clara tendencia para resolver insuficiencias y limitaciones de la federación mexicana con remedios centralizadores que hace apenas dos o tres décadas, fueron calificados como causas de la debacle estatal.

La zaga centralizadora de este siglo no se reduce a reacomodos administrativos, vale decir, operativos y de poca trascendencia estatal, es, acaso, una trayectoria de poco estruendo que va perfilando a las instancias centrales como las inequívocas alternativas al desastre producido por el localismo despistado. Se trata, pues, de una nueva reforma del Estado que traslapa silencio, condescendencia y colaboracionismo, cuyo fin es encontrar el balance virtuoso en la heroicidad del centro.

### Referencias consultadas

- Aguilar, A.; Rodríguez, S. (2017), *Recentralización del impuesto predial y capacidades institucionales en los municipios mexicanos*, Madrid, España, XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Arteta, I. (2018), *Animal político, eliminar intermediarios de programas sociales en los estados, ¿suficiente para acabar con la corrupción?*, <https://www.animalpolitico.com/2018/09/intermediarios-programas-sociales-corrupcion/> [10-02-2019].
- Ballinas V.; Becerril A. (2013), “Rechazan expertos la creación de un instituto nacional de elecciones”, en *La Jornada*, <https://issuu.com/lajornadaonline/docs/diario21062013.pdf-3> [17-10-2018].
- Banco Mundial (2007), *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del estado y la polarización social*, <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINS-PANISH/Resources/igr-espanol.pdf> [02-11-2018].
- Boisier, Sergio (2004), “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”, en *Eure* 090 (30), 27-40.
- Cabrero, Enrique (2007), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, CIDE y Miguel Ángel Porrúa.

- Cámara de Diputados (2004), *Evolución del gasto público por ramos, 1980-2004*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0312004.pdf> [02-11-2018].
- Cámara de Diputados (2018), *Ley de coordinación Fiscal*, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf) [19-02-2018].
- Cámara de Diputados (2008), “Iniciativas que expide la Ley general de Contabilidad Gubernamental, suscrita por diputados de diversos grupos parlamentarios”, en *Gaceta Parlamentaria* 2627 (III), <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/nov/20081104-III.html#Ini20081104-1> [15-03-2019].
- Cárdenas, J. (2019), “La iniciativa de reforma constitucional que propone la Guardia Nacional”, en *Revista Jurídica UNAM*, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13081/14574> [28-01-2019].
- Carrasco, Jorge; Dávila, Patricia (2017), *Mando único policial: el modelo fracasado, en proceso*, <https://www.proceso.com.mx/515386/mando-unico-policial-el-modelo-fracasado> [16-12-2017].
- Carreto, B. (2018), “El clientelismo impera en la negociación del presupuesto federal”, en *ADN Político*, <https://adnpolitico.com/congreso/2018/10/23/el-clientelismo-impera-en-la-negociacion-del-presupuesto-federal> [23-10-2018].
- Casar, María Amparo (2013), “Federalismo de utilería”, en *Excelsior*, <https://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2013/10/09/922546> [16-05-2019].
- Cervantes, Jesusa (2019), “Diputados aprueban en comisiones la reforma educativa”, en *Proceso*, <https://www.proceso.com.mx/577002/diputados-aprueban-en-comisiones-la-reforma-educativa> [07-03-2019].
- Consulta Mitofsky (2018), *Evaluación final de gobierno: Enrique Peña Nieto*, <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/1091-evaluacion-final-epn> [16-05-2019].
- Cosío, Daniel (1972), *El sistema político mexicano*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Cruz, Ángeles; Muñoz, Alma (2018), “López Obrador anuncia inversión de 22 mil 500 mdp al sector salud”, en *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/12/14/lopez-obrador-anuncia-inversion-de-22-mil-500-mdp-al-sector-salud-7714.html> [15-12-2018].

- Cultura Colectiva (2018), ¿Qué es el INEE y por qué AMLO lo *desaparecerá?*, <https://news.culturacolectiva.com/mexico/que-es-el-inee-y-por-que-amlo-lo-desaparecera/> [20-01-2019].
- De la Madrid, Miguel (1982), “Discurso del Licenciado Miguel de la Madrid, candidato del PRI a la presidencia de la República, pronunciado ante los miembros de la Federación de Abogados Mexicanos, en la ciudad de México”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* 5-6.
- Eaton, Dickovick (2004), “The politics of recentralization in Argentina and Brazil”, en *Latin American Research Review* 1 (39).
- Falletti, Tulia (2010), *Decentralization and subnational politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fernández, J. (2018), “La centralización del poder y la seguridad”, en *Excelsior*, <https://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/la-centralizacion-del-poder-y-la-seguridad/1278786> [17-11-2018].
- Fernández, J. (2018), “Superdelegados, los gobernadores y AMLO”, en *Excelsior*, <https://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/superdelegados-los-gobernadores-y-amlo/1280704> [26-11-2018].
- Finot, Iván (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Frenk, Julio; Gómez-Dantés, Octavio (2019), “Salud: focos rojos”, en *Nexos*, <https://www.nexos.com.mx/?cat=3411> [15-03-2019].
- Frete, Cibils V.; Er-Minassian T. (2016), *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gámez, Carlos; Joya, Roberto; Ortiz, María L. (2015), “Una mirada a la Ley General de Contabilidad Gubernamental mexicana”, en *Revista Retos* 2 (9), [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2306-91552015000200003](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2306-91552015000200003) [15-03-2019].
- García, S. (2014), “Comentario sobre el código nacional de procedimientos penales de 2014”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 141 (XLVII), 1167-1190.
- Gobierno de la República (2014), *Reforma político-electoral*, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_REFORMA\\_POLITICA\\_ELECTORAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf) [09-10-2018].

- Hinojosa, A. K. (2007), *Avances en apertura presupuestal en México: ¿Relación intergubernamental o participación ciudadana?*, <http://eprints.uanl.mx/3928/1/Apertura%20presupuestal%20Adriana%20Hinojosa%2C%20Karla%20Saenz.pdf> [15-03-2019].
- Hiriart, P. (2019), “El emperador y los superdelagados”, en *El financiero*, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/el-emperador-y-los-superdelegados> [01-03-2019].
- Igartúa, Santiago (2013), “El factor Chuayffet”, en *Proceso* 1896, <https://www.proceso.com.mx/335355/gordillo-y-el-factor-chuayffet> [05-03-2019].
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2018), ¿Qué es el INEE?, <https://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/que-es-el-inee> [17-04-2018].
- Jiménez, Gabriela; Hernández, Enrique; Xantomila, Gabriel (2018), “AMLO anuncia 12 reformas que pondrá a consideración del Congreso”, en *El Sol de Toluca*, <https://www.elsoldetoluca.com.mx/mexico/politica/amlo-andres-manuel-lopez-obrador-anuncia-12-reformas-que-pondra-a-consideracion-del-congreso-por-ser-sus-promesas-de-camapana-en-elecciones-2018-1832692.html> [26-11-2018].
- Maldonado, S. (2014), “Los 39 Municipios dejaran de cobrar predial en 2015”, en *El siglo de Durango*, <https://www.elsiglodurango.com.mx/noticia/558206.los-39-municipios-dejaran-de-cobrar-predial-en-2015.html> [20-12-2018].
- Medina, Luis (2002), *Hacia el nuevo Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Monroy, J. (2017), “Alistan iniciativa sobre programas sociales”, en *El economista*, <https://www.economista.com.mx/politica/Alistan-iniciativa-sobre-programas-sociales-20171022-0094.html> [18-02-2019].
- Montaño, M. (2016), “CONAGO propone elevar mando único a rango constitucional”, en *El Universal*, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/01/14/conago-propone-elevar-mando-unico-rango-constitucional> [24-01-2017].
- Muedano, M. (2016), “A seis años el mando único opera en el 17.5% de municipios”, en *El Universal*, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/01/8/seis-anos-mando-unico-opera-en-175-de-municipios> [15-02-2016].

- Murra (2014), “Nace INE con la misma estructura del IFE”, en *Milenio*, <https://www.milenio.com/politica/nace-ine-con-la-misma-estructura-del-ife> [17-10-2018].
- Olmeda, Juan C. (2014), “El péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma educativa en México”, en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 2 (9), 143-164.
- Páramo, Arturo (2018), “López Obrador se reúne con gobernadores en palacio nacional”, en *Excélsior*, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/lopez-obrador-se-reune-con-gobernadores-en-palacio-nacional/1282707> [26-01-2019].
- Plata, José A. (2016), “Implementación de la armonización contable gubernamental en México”, en *El Cotidiano* 198, 27-30, <https://www.redalyc.org/pdf/325/32546809004.pdf> [27-03-2019].
- Rincón, A. (2019), “México: senado aprueba por unanimidad la creación de la guardia nacional”, en *France24*, <https://www.france24.com/es/20190222-mexico-senado-guardia-nacional-lopez> [23-02-2019].
- Rodríguez, Margarita (2019), “Sector salud inicia 2019 con rezagos”, en *El sol de México*, <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/sector-salud-2019-imss-issste-secretaria-de-salud-2868014.html> [02-01-2019].
- Rondinelli, Dennis, Nellis, J.; Cheema, G. (1983), “Decentralization in developing countries. A review of recent experience”, en *World Bank Staff Working Papers* 581 (8).
- Secretaría de Gobernación (2014), “La retracción en la distribución de responsabilidades electorales”, en *Diario Oficial de la Federación*.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2004), “Ley General de Desarrollo Social”, en *Diario Oficial de la Federación*, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf) [04-02-2019].
- Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2005), *Sistema de información legislativa*, [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=1773996&HistoriaLeg=1&Asunto=1770517](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=1773996&HistoriaLeg=1&Asunto=1770517) [25-02-2019].
- Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2014), *Diario Oficial de la Federación*, <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=03&day=05> [15-02-2019].
- Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2018), *Diario Oficial de la Federación* 30 de noviembre de 2018.

- Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2006), “Decreto por el que se crea la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, en *Diario Oficial de la Federación*, <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2006&month=03&day=30> [15-03-2019].
- Senado de la República (2010), “Oficio con el que remite iniciativa de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta del Senado*, [http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/2010\\_10\\_07/906](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2010_10_07/906) [28-02-2010].
- Transparencia Contable Gubernamental (2011), *Problemática de la contabilidad gubernamental en las entidades y municipios de México*, <https://transparenciacontablegubernamental.wordpress.com/2011/08/06/problematika-de-la-contabilidad-gubernamental-en-las-entidades-y-municipios-de-mexico/> [15-03-2019].
- Ugalde, L. C. (2014), *La negociación política del presupuesto en México 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*, México, EDIMPRO/ SITESA.
- Usla Héctor (2019), “Gobierno de Peña Nieto registra la inflación acumulada más baja en los últimos 8 sexenios”, en *El Financiero*, <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/sexenio-de-pena-nieto-registra-la-inflacion-acumulada-mas-baja-en-los-ultimos-8-sexenios> [16-05-2019].
- Zúñiga, I. (2018) “¿Quiénes son los delegados federales de AMLO?”, en *El Economista*, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Quienes-son-los-delegados-federales-de-AMLO-20181208-0001.html> [18-02-2019].

## **CONCLUSIONES**



## CONCLUSIONES

*Joel Mendoza Ruiz  
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda  
Eduardo José Grin*

En la sección final se hace necesario volver al comienzo de la obra, al esquema propuesto y su interrogante central: ¿En qué grado las instituciones de las RIG pueden actuar como arenas para salvaguardar el federalismo y, por lo tanto, intentar preservar la lógica de descentralización para consolidar las federaciones de las Américas, o bien, sí dichas arenas han o no sido capaces de contener los avances recentralizadores? A lo largo de los capítulos que analizaron los cinco casos nacionales, fue posible detectar las similitudes y diferencias entre las tres dimensiones clave para la comparación del federalismo. En este apartado se presentan, para cada dimensión de análisis, los hallazgos centrales.

En cuanto a la descentralización, el estudio comparado logrado a través del presente trabajo colectivo arroja, como hallazgo relativamente obvio y atendiendo al concepto descentralización, una clara diferencia entre sistemas duales y sistemas integrados. Las federaciones americanas del norte, Canadá y los Estados Unidos de América, son sistemas altamente descentralizados, o más bien, en línea con Elazar (1987), son federaciones basadas en la no centralización. En Canadá, la política de salud requirió la participación del gobierno nacional para garantizar la universalidad de los servicios, mientras que la política de educación fue alcanzada desde un funcionamiento completamente horizontal.

Todavía, en la política de educación, incluso con la ausencia de una política nacional y de una actuación más coordinadora del gobierno federal, la universalización de la educación básica fue la garantía y las políticas de las provincias presentan similitudes, lo que fue resultado de una difusión de ideas entre ellas. Las provincias canadienses determinan incluso la política de relaciones exteriores y las estrategias particulares

de explotación-comercialización del petróleo. La falta de incentivos para la cooperación tiende a orientar la competencia entre provincias, con los desafíos consecuentes en materia de gobernanza.

El caso canadiense muestra que los resultados de la descentralización dependen de la dinámica institucional del federalismo, de su interacción con otros factores institucionales y de los legados previos de las políticas. A pesar de ello, el análisis del caso canadiense muestra que la competencia entre las provincias, incentivada por el gobierno federal, especialmente después de la década de los noventa, puede traer desafíos a la gobernanza de los sistemas y a la cooperación entre ellas, ya que no hay incentivos institucionalizados para su propia cooperación. Además, la literatura muestra que esto puede producir una *carrera hacia abajo* en las políticas sociales.

En los Estados Unidos de América, los gobiernos estatales tienen facultades y políticas propias que invocan al arma más poderosa en el arsenal del gobierno federal: su dinero a través de programas de ayuda. Según Wright (1997), la política de salud se caracterizó por las transferencias federales hacia los gobiernos estatales para la construcción de hospitales. La política de educación se basó en un financiamiento estatal-local. Los subsidios asistenciales, históricamente, han sido financiados por la Federación en proporción del 60% y en colaboración con una administración local autónoma.

Entre los sistemas federales integrados de las Américas, Argentina y México comparten las características de sus respectivos procesos de descentralización administrativa: 1) iniciaron en el contexto de crisis de los Estados nacionales de los años setenta, 2) obedecieron a la necesidad impostergable de abrir espacios en la toma de decisiones a actores subnacionales, 3) se implementaron por etapas y por sectores, y 4) fueron una tendencia estable hacia finales del siglo XX que avanzaron en la profundización de las autonomías subnacionales.

En Argentina, se verificaron las huellas de la descentralización en las dinámicas sectoriales que se desarrollaron por etapas, que aún dan motivos para poner en agenda una serie de disputas debido a los resultados de dichos procesos políticos en las

## Conclusiones

arenas intergubernamentales. Dichos procesos han reproducido un régimen paradójico: se avanzó en la profundización de las autonomías de las provincias y de los municipios, pero, al mismo tiempo, se verificó que las operaciones recentralizadoras subyacen en detrimento de un amplio acuerdo federal que priorice el desarrollo armónico y sostenido de las jurisdicciones subnacionales.

Las expectativas para el federalismo argentino se subsumen en la generación de un nuevo sendero cíclico de reformas que, por un lado, corrija los desajustes contemporáneos de la primitiva ola de transformaciones descritas y, por el otro, se inicie aquél a partir de un gran acuerdo político y sectorial que supere la urgencia de la coyuntura, le otorgue estabilidad a partir de un diseño normativo que complete la materia fiscal, que reivindique las autonomías subnacionales, y sea lo suficientemente elástico para enfrentar las nuevas dinámicas institucionales y urbanas que *aggiornen* al sistema federal argentino.

En la República Federativa de Brasil, a diferencia de los dos casos anteriores, la promulgación de la Constitución Federal de 1988 instauró un proceso de descentralización política cuya implementación, durante la década de los noventa, construyó arenas de negociación y acuerdo con reglas, actores e intereses que potenciaron la futura política de la descentralización. En ese sentido, el último caso es considerado el más afortunado, ya que confirma la teoría secuencial de la descentralización, dada la prioridad de la reforma política sobre la administrativa y la fiscal.

Para continuar respondiendo la pregunta orientadora de la presente obra colectiva respecto al rol objetivo de las RIG o, en otras palabras, de qué forma las arenas de pactación federativa suelen o no funcionar como salvaguardias federativas en contra el poder del nivel federal, se ratifica que Canadá y los Estados Unidos presentaron un alto grado de institucionalización en el sentido de preservar la lógica de descentralización.

Considerando el caso argentino, se puede decir que el rol de estas arenas sigue siendo virtualmente nulo. El análisis de la política distributiva y las RIG durante los primeros años del gobierno de Mauricio Macri en la Argentina (2016-2019), son

comparadas con las de los gobiernos de Néstor (2003-2007) y Cristina Kirchner (2007-2015) es el contexto empírico. El énfasis de temas claves, con efectos fiscales y políticos, indica una senda: distribución a las provincias más sobrerrepresentadas y coaliciones ganadoras con ellas. Hoy el lado más oscuro del gobierno parece ser justamente su decisión de alejarse de ellas.

Los datos parecen indicar que, durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, las elecciones se ganaron con el apoyo de votantes clave de las provincias más grandes y más pobladas. Pero la gobernabilidad se construyó con las provincias menos pobladas y más sobrerrepresentadas en el Congreso nacional. Estas provincias no sólo recibieron más fondos de obra pública, sino que fueron aliadas clave en la agenda legislativa de los presidentes. El posible efecto fiscal de la sobrerrepresentación (los distritos más sobrerrepresentados son los que más fondos recibieron) también coincidió con un posible efecto partidario (esos distritos estaban gobernados por aliados clave de los dos presidentes). Como resultado, durante estas dos presidencias, se redistribuyeron fondos a las provincias del interior y se garantizó una agenda de reformas en el Congreso.

Durante el gobierno de Mauricio Macri las elecciones también se ganaron con el apoyo de los votantes de las provincias centrales. Pero, a diferencia de las dos presidencias anteriores, la política distributiva de la obra pública y las transferencias sociales favoreció fundamentalmente a estas mismas provincias. Esto hizo menos claro el posible efecto fiscal de la sobrerrepresentación, aun cuando parece mantenerse el posible efecto partidario. El gobierno central concentró la distribución de obra pública y los fondos de asistencia y promoción social en las provincias centrales, que son la coalición electoral principal del gobierno. Distribuyendo a ella, el gobierno quizás maximice sus oportunidades electorales. Pero esta decisión tiene implicaciones redistributivas enormes.

Por esa línea de análisis queda claro que gobiernos de distintos matices, como son el peronismo y el del actual presidente Macri, vienen adoptando una forma de construir sus coaliciones de apoyo en diálogo más directo con las provincias. El actual régimen hace énfasis en las provincias más alejadas y desprovistas de recursos financieros. Esta clasificación deja

## Conclusiones

poco espacio para la intermediación federativa organizada en bases más institucionalizadas, por medio de arenas de negociación intergubernamental. En la República Argentina las RIG se perciben sometidas a la lógica política de las coaliciones ganadoras, por lo que la conformación de salvaguardas federativas se consideró nula.

En Brasil, las tres políticas analizadas (vivienda, educación y salud) poseen diferentes grados de institucionalización de las salvaguardas federativas, siendo la política habitacional el caso más débil (arenas virtualmente inexistentes), seguida de la educación, donde operan arreglos *ad hoc*, y la salud donde rige un proceso de supragubernamentalismo de nivel medio. En ese sentido, la integración de ese proceso en el ámbito de las RIG no es una característica prominente en el federalismo brasileño. En otras palabras, acciones unilaterales del nivel central son muy usuales en Brasil, lo que indica la fragilidad de las salvaguardas para equilibrar mejor las relaciones entre los entes. En ninguna de las políticas analizadas se puede afirmar que las salvaguardas federativas impiden acciones oportunistas del gobierno federal, sobre todo en áreas de políticas públicas que producen efectos en otros niveles de gobierno.

Sin embargo, en ninguna de las políticas analizadas se puede afirmar que las salvaguardas federativas impiden acciones oportunistas del gobierno federal, sobre todo en áreas de políticas públicas que producen efectos en otros niveles de gobierno. En la óptica de las tres cuestiones centrales analizadas por Bolleyer (2006; 2009) y Schnabel (2015; 2016), las arenas de salvaguardas federativas poseen diferentes niveles de institucionalización, sus agendas de decisiones vinculantes bastante diversas y la producción de definiciones colectivas son muy distintas.

Aunque la literatura apunta que Brasil puede ser analizado como un caso de federalismo cooperativo, el margen de maniobra del gobierno federal para coordinar unilateralmente políticas públicas es muy grande. Las barreras institucionales para ese tipo de acción (o la obligatoriedad de pactar decisiones en arenas intergubernamentales) poseen distintos diseños. Pero, y eso es lo más importante, en ninguna de las tres políticas

analizadas está el gobierno federal impedido para actuar de forma unilateral.

Como puntos de reflexión para la secuencia de esta senda de investigación, el artículo analizó cuatro dimensiones que podrían orientar futuras investigaciones: 1) el papel del gobierno federal como reductor de desigualdades, proponiendo una discusión sobre el discurso de los *objetivos nacionales* y la superposición en la autonomía subnacional en ese contexto; 2) el papel de las arenas de negociación federativas, con énfasis en la participación de esos foros en las negociaciones de las iniciativas analizadas, así como los efectos de la ausencia de foros institucionalizados en áreas de políticas públicas; 3) la adhesión a los programas federales vista como una oportunidad para los gobiernos subnacionales, así como la discusión sobre cómo esa constatación puede ser una forma de contrarrestar la interpretación puramente jerárquica de la actuación del gobierno federal; y 4) el poder de implementación de los gobiernos subnacionales como otra forma de contrarrestar el poder regulatorio del gobierno federal, mostrando cómo en el momento de la implementación los gobiernos subnacionales pueden tomar nuevas decisiones y alterar los planes iniciales de una determinada política pública.

En Canadá, el gobierno federal debe consultar a las provincias antes de la negociación de tratados internacionales que afecten áreas que están bajo su jurisdicción. Sin embargo, estos mecanismos no significan que el gobierno federal reconozca la facultad de las provincias en las relaciones internacionales. Aunque también es cierto que los tratados internacionales adoptados por el gobierno central tienen que ser implementados por las provincias, y en última instancia pueden no ser aplicados si éstas se oponen. Derivado de la ambigüedad constitucional y de sus capacidades constitucionales en ciertas áreas como educación, salud, trabajo, entre otras, las provincias canadienses han desplegado una amplia gama de actividades internacionales, y han participado en la toma de decisiones del gobierno federal en el ámbito internacional. Todo ello con el fin de promover sus intereses, aplicar ciertas políticas públicas y, también, para preservar su identidad cultural.

## Conclusiones

Los Estados Unidos de América funcionan bajo la lógica de que los intereses locales irremediamente chocarán contra los estatales, por lo que es de esperar que la flexibilidad, adaptabilidad y creatividad del sistema (Posner, 2008) estarán a la altura de los desafíos internos y externos. Dada la creciente tendencia centralizadora del gobierno federal, sea a través de subvenciones altamente condicionadas, de medidas preventivas o de mandatos sin financiamiento, es claro que la participación de los gobiernos subnacionales, a través de sus organizaciones representativas o estrategias comunes en la formulación de políticas públicas, continuará siendo fundamental para la defensa de sus intereses. La salvaguarda del sistema federal descentralizado es también dinámico y fragmentado dado que, como se ha hecho notar en este libro, es también común la coalición entre intereses locales y estatales.

El retorno a una concepción más dualista de poderes en el federalismo estadounidense también puede estar asociado con un conflicto mayor. Cuando se comparten los poderes y las políticas, hay más espacio para la cooperación y el compromiso. Pero cuando se supone que los poderes están separados, entonces el conflicto se vuelve casi inevitable, ya que se debe tomar una decisión en cuanto a qué nivel está realmente a cargo de cada problema de política. Dado que las políticas públicas en los Estados Unidos se entretajan en todos los niveles de gobierno, es probable que cada tema se convierta en algo técnico y político, e involucre varias dimensiones del conflicto. De esa forma, un escenario en el horizonte del federalismo americano apunta hacia más dificultades de coordinar las RIG por medio de arreglos entre sus entes constitutivos.

En México se observan distintas inconsistencias que coinciden en la incapacidad para contener los avances recentralizadores. Las escasas salvaguardas federativas, en su mayoría, surgieron en la época de la alternancia política del gobierno federal y corresponden a la visión de Nugent (2009): organización de los intereses estatales (universales, categorizados y particulares) que reaccionan a las iniciativas políticas nacionales (persuasión, coordinación, gobernanza y negativa). En tal caso, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y el Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda A. C. (CONOREVI) representan los intereses universales, la primera ha llegado hasta la

negativa a cumplir la política federal, mientras que el segundo sólo suele emitir recomendaciones. El Comité Binacional para la Recuperación del Lobo Gris Mexicano (*canis lupus baileyi*) y las Mesas de seguridad y justicia de la Fundación México SOS, ambos modelos de gobernanza coordinada, son especímenes de intereses categorizados y particularizados, respectivamente. La desventaja del caso mexicano es la desproporción avasallante con respecto a las RIG del modelo inclusivo, se estima que las salvaguardas federativas son el 0.96% del universo de las RIG.

Finalmente, sobre el concepto recentralización, las contenciones y avances corresponden plenamente a lo anteriormente expuesto. Excepto el caso canadiense, en las demás federaciones hay, en distintos grados, un proceso en curso de reasunción del poder político por el nivel nacional.

En Argentina, la recentralización municipal es también un proceso característico. La estructura del federalismo argentino hará que, al igual que hizo heterodoxa y moderada la descentralización, sea más limitada que en otros países, dado la existencia de veintitrés sistemas municipales que actúan como un elemento de protección frente a las políticas recentralizadoras. La recentralización no se ha dado por reformas estructurales sino por la nacionalización de las políticas de infraestructura y de asistencia social; por el desarrollo de mecanismos de apoyo financiero que implicaba el involucramiento federal en asuntos propios de la competencia municipal; y por el incremento de las transferencias discrecionales en reemplazo de las automáticas.

El federalismo brasileño no sólo se convirtió en el medio para solucionar controversias entre sus entes, también desequilibró el pacto constitucional de 1988 en varias áreas y en favor del gobierno nacional y de una ampliación de la recentralización regulatoria. Si en términos comparados, Brasil es considerado un país con uno de los mayores niveles de descentralización fiscal, la trayectoria iniciada en la década de los noventa comenzó a contar otra historia. Las tendencias recentralizadoras están en desacuerdo con la corriente principal sobre el *buen gobierno*, pues siguen siendo asociadas con administraciones jerárquicas y centralizadas ligadas a regímenes burocrático-autoritarios. El federalismo brasileño no está haciendo ese camino de vuelta, pero hay reversiones recentralizadoras dignas de nota.

## Conclusiones

La investigación de la influencia de las reglas institucionales que autorizan la existencia de un ejecutivo central con mayor poder de aplicación, con enfoque del papel de la agencia y de las preferencias presidenciales es importante, pues visiones partidistas dispares, como son el Partido de los Trabajadores (izquierda) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (centrista), acabaron por adherirse, de forma distinta, a la agenda recentralizante.

Este trabajo buscó presentar evidencias de que la recentralización iniciada en la década de los noventa involucró tres dimensiones y añadió o revirtió gradualmente reglas en el modelo de estado federal, pues alteró el diseño del pacto constitucional establecido en 1988. En muchos casos hubo un retroceso en el modelo de federalismo que resultó de la CF 88, lo que merece más análisis para explicar sus causas en la dirección de una ampliación de la recentralización regulatoria. En este proceso se han orientado medidas regulatorias de la Unión que han reducido las transferencias fiscales a nivel local, concentrando así más recursos en la esfera nacional.

Se ha combinado la reducción de los importes de los recursos federales transferidos con nuevos mandatos legales y constitucionales, lo cual ha permitido a la Unión definir cómo y dónde deben gastar los gobiernos subnacionales y cómo deben gestionar sus estructuras administrativas. La autonomía subnacional consagrada en la CF 88 sigue como premisa de la federación trina, pero su firmeza puede, por lo tanto, ser cuestionada. Por esa vía, el federalismo brasileño no sólo se convirtió en medio para solucionar controversias entre sus entes, aunque también desequilibró el pacto constitucional de 1988, en varias áreas y en favor del gobierno nacional y de una ampliación de la recentralización regulatoria.

Sobre la federación canadiense se presentó un caso clásico de los años setenta. El intento del gobierno federal de aumentar el control sobre el sector privado inició una disputa intergubernamental que pasó a dominar la dinámica del sector petrolero en el país. Como resultado, el control sobre las empresas del sector pasó a ser secundario, mientras que la disputa entre el gobierno federal y las provincias productoras ganó centralidad en esa política. Esto impidió que los gobiernos federal y provinciales

lograran una mayor independencia en relación a las empresas del sector, que se mantuvieron como actores centrales en las decisiones sobre el petróleo y se beneficiaron de concesiones importantes hechas por los dos niveles de gobierno.

El análisis de estos cambios en la Federación canadiense muestra que, antes del *choque del petróleo*, el gobierno federal no poseía protagonismo en el sector petrolero, sus posiciones sólo institucionalizaban posiciones defendidas por empresas de petróleo y por las provincias productoras. A pesar de ello, el nuevo contexto de inestabilidad influenció la adopción de una política nacional, que también fue influenciada por una visión nacionalista que buscaba la garantía de la autosuficiencia hasta el final de los años 1970. Los cambios promovidos por el gobierno federal fueron contrarios a los intereses de las jurisdicciones productoras, principalmente Alberta y Saskatchewan. Como resultado, las provincias utilizaron sus prerrogativas federativas para modificar las reglas provinciales, lo que produjo un enmarañado regulatorio y una gran inseguridad jurídica, de las cuales las empresas del sector pudieron beneficiarse para imponer sus preferencias.

En los Estados Unidos, los estados no son totalmente impotentes cuando juegan el juego del federalismo. Aunque el gobierno federal tiene mucho más dinero y armas legales sustanciales a su disposición, los estados pueden hacer leyes por su cuenta que entren en conflicto con las del gobierno federal. El gobierno federal debe decidir si vale la pena el conflicto para hacer cumplir los estándares uniformes. Puede ser mejor, tanto desde el punto de vista estratégico como político, permitir que los estados legislen por su cuenta cuando los conflictos con la ley federal son de menor importancia, o cuando la aplicación de las normas federales sea difícil o incluso imposible.

El federalismo puede parecer ser un campo de batalla político entre diferentes gobiernos que intentan tener sus propios caminos con la política pública. Las batallas pueden expresarse en términos constitucionales, pero gran parte de la preocupación real es sobre la naturaleza de las políticas que se están implementando. Sería fácil concentrarse en el nivel de coerción dentro del federalismo estadounidense. El gobierno federal tiene una serie de recursos disponibles para convencer

o coaccionar a otros niveles de gobierno de que deben aceptar las prioridades federales. Además, los estados, y en mucho menor grado las localidades, tienen algunas armas a través de las cuales pueden intentar imponer sus prioridades al gobierno federal.

El retorno a una concepción más dualista de poderes en el federalismo estadounidense también puede estar asociado con un conflicto mayor. Cuando se comparten los poderes y las políticas, hay más espacio para la cooperación y el compromiso. Pero cuando se supone que los poderes están separados, entonces el conflicto se vuelve casi inevitable, ya que se debe tomar una decisión en cuanto a qué nivel está realmente a cargo de cada problema de política. Dado que las políticas públicas en los Estados Unidos se entretajan en todos los niveles de gobierno, es probable que cada tema se convierta en algo técnico y político, e involucre varias dimensiones del conflicto.

Algunos conflictos parecen inevitables en el federalismo contemporáneo, dadas las marcadas diferencias ideológicas entre los partidos políticos. Cualquier partido que esté en el poder en Washington aprobará leyes e impondrá requisitos a los que se opondrán los gobiernos estatales controlados por la otra parte. Parte de esta oposición es partidista del juego, que intenta anotar puntos políticos, pero gran parte de la oposición refleja diferencias ideológicas sinceras y profundamente arraigadas. Cuando los republicanos tienen el control en Washington, también es probable que haya una oposición significativa de las grandes ciudades liberales.

Para los Estados Unidos, ante la interrogante sobre su nivel de coerción, se dibujó un gobierno federal con la mayoría del dinero público y armas legales sustanciales, ante la disyuntiva de decidir si vale la pena el conflicto para hacer cumplir los estándares uniformes. En contraparte, se bosquejaron también gobiernos estatales empoderados al tomar parte del juego del federalismo, facultados para hacer leyes por su cuenta en franca oposición a las iniciativas federales. El resto de las federaciones analizadas en la presente obra parecen tener piezas distintas de un mismo rompecabezas que, complementariamente, deben reunir para poder hacer propuestas integrales de solución a sus casos nacionales. En otras palabras, así como hay un proceso

de federalismo más coercitivo en curso, de la misma forma hay centros de poder no centralizados que resisten, lo que refuerza la disputa federativa como una característica clave.

En México, los casos de recentralización han ocurrido a partir del año 2000 y algunos de ellos se han reeditado en sexenios diferentes al que los originó, como los de la política social, la política de seguridad pública, la política educativa y los convenios de colaboración administrativa entre municipios y estados. La tendencia a la recentralización es sostenida. Predomina, con éxito, la visión de los actores del centro que juzga ineficaces los procesos de descentralización de la década de los años ochenta y noventa, debido a la incapacidad de las instancias receptoras para asumir exitosamente la responsabilidad. Asimismo, se observa que ante la ausencia de fenómenos nocivos como hiperinflación o inestabilidad política, entre otros, se han emprendido procesos de recentralización con el propósito de incrementar poder y liderazgo en el centro.

El análisis de los cinco casos no permite sacar conclusiones comunes en ninguna de las tres dimensiones. No obstante, acorde el modelo teórico propuesto algunas cuestiones más generales quizás puedan apuntar caminos para nuevas investigaciones comparativas o bien para reafirmar rutas más conocidas:

- a) La descentralización en las federaciones latinoamericanas, con sus distintos énfasis en las dimensiones políticas, fiscales y administrativas, aunque venga sufriendo reversiones recentralizantes, sigue siendo el camino clave para organizar la división de poder entre los niveles de gobierno.
- b) La autonomía subnacional, característica histórica de Canadá y Estados Unidos, sigue fuerte en la primera, pero viene disminuyendo en la segunda bajo un proceso de ampliación de reglas derivadas del nivel central.
- c) La recentralización, con distintos matices y sendas, es una realidad en cuatro federaciones, a excepción de Canadá. En los casos argentinos y mexicano, en algunas áreas de políticas públicas, existe la tendencia de asumir otra vez atribuciones ya descentralizadas. Todavía en los casos americano y brasileño es más marcado el proceso donde el gobierno federal retoma y refuerza un rol más regulador que

## Conclusiones

construye la autonomía de los gobiernos subnacionales, en función de límites posibles de normas para la implantación de políticas públicas.

- d) Los arreglos de RIG como una senda para la salvaguardia federativa, comprendida ésta como la preservación de esferas de autonomía de los gobiernos subnacionales, han mostrado grados de efectividad variables en cada país. El diseño institucional en cada política pública también ha influenciado la posibilidad de construir arenas de negociación intergubernamental, y ha mostrado distintas capacidades de contener el éxtasis recentralizador, como es el caso brasileño y mexicano. En el caso americano y argentino, la realidad de las RIG es alimentada por una lógica distinta toda vez que la constitución de este tipo de arenas no parece ser una senda de énfasis. Las vinculaciones más directas entre el gobierno federal y los entes subnacionales se presenta como el modelo predominante de RIG. Finalmente, el caso canadiense, considerando la literatura que investiga esos arreglos, se caracteriza más por la existencia de arenas de cooperación horizontal entre las provincias que por sus similares de cuño vertical (gobierno federal y provinciales en conjunto).



## **SOBRE LOS AUTORES**



### **Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda**

Doctor en Ciencias y Profesor de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), con Reconocimiento de Perfil Deseable por la Secretaría de Educación Pública (SEP) del Gobierno Federal. Es autor de diversas publicaciones sobre políticas públicas y gestión municipal. También se ha desempeñado en diversos cargos en el ámbito de gobierno municipal.

Correo electrónico: [aaguilar@colpos.mx](mailto:aaguilar@colpos.mx)

### **Alejandro Marcelo Liberman T.**

Doctorado en curso y Maestro en Gobierno y Gestión Pública para América Latina por la Universidad Pompeu Fabra (UPF – Barcelona). Especialista en Administración Financiera del Sector Público (UBA/ASAP). Abogado (UBA). Contador Público (UBA). Consultor. Miembro del Comité Ejecutivo y Relator de la Dimensión Institucional del Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires (CoPE). Becario de la Friedrich Naumann Foundation (FNF). Coordinador y profesor de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP). Disertante y autor de diversas publicaciones sobre gestión y políticas públicas. Se ha desempeñado en la administración pública de gestión federal y local.

Correo electrónico: [alejandro.liberman@libertadyprogreso.org](mailto:alejandro.liberman@libertadyprogreso.org)

### **Ana Helena Lopes dos Santos**

Licenciada en Administración Pública por la Universidad Estadual Paulista (UNESP / Araraquara) y Maestra en Desarrollo Territorial y Medio Ambiente por la Universidad de Araraquara (Uniara). Actualmente es doctoranda en Administración Pública y Gobierno por la Fundación Getulio Vargas (FGV / EAESP) y Becaria de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (Capes / PROSUP).

Correo electrónico: [anahlopes1@gmail.com](mailto:anahlopes1@gmail.com)

### **Beni Trojbcz**

Doctor y Maestro en Administración Pública y Gobierno por la Fundación Getulio Vargas (EAESP/FGV), Maestro en Administración de Empresas por el *Institut European d'Administration d'Affaires* (INSEAD-Francia), Licenciado en Economía por la Universidad de São Paulo. Actualmente es profesor del Programa de Posgraduados en Políticas Públicas de la Universidad Federal de la Región del ABC (UFABC), e investigador del Centro de Estudios de Política y Economía del Sector Público de la Fundación Getulio Vargas (CEPESP-FGV), donde participa en investigaciones sobre federalismo fiscal, economía política y políticas públicas, con énfasis en el sector de hidrocarburos.

Correo electrónico: btrojbcz@gmail.com

### **B. Guy Peters**

B. Guy Peters es profesor *Maurice Falk* de gobierno en la Universidad de Pittsburgh y presidente de la Asociación Internacional de Políticas Públicas. También es editor de la *International Review of Public Policy* y editor asociado del *Journal of Comparative Policy Analysis*. Sus libros más recientes son *Policy problems, Policy design, The politics of bureaucracy* (séptima edición), y *Governance and comparative politics*.

Correo electrónico: bgpeters@pitt.edu

### **Catarina Ianni Segatto**

Doctora y Maestra en Administración Pública y Gobierno, por la Fundación Getulio Vargas (EAESP/FGV). Ha realizado su postdoctorado en la *Johnson Shoyama Graduate School of Public Policy* (Universidad de Regina, Canadá). Actualmente es investigadora del Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno de la Fundación Getulio Vargas de San Pablo (CEAPG/FGV-SP), donde participa en investigaciones sobre educación, burocracia, relaciones intergubernamentales y gobiernos locales.

Correo electrónico: catarina.segatto@gmail.com

**Carlos A. Reta Martínez**

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y Maestro en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se desempeñó como Secretario General de Gobierno y Secretario General “C” del Departamento del Distrito Federal; Director General del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE-UNESCO); Director General de Materiales Didácticos y Culturales, así como asesor del Secretario de Educación Pública. Fue Director General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la Secretaría de Gobernación. En el Sector Paraestatal ha sido Consejero de diversas entidades. Fue Diputado Federal en la LVI Legislatura (1994-1997), miembro de la Gran Comisión y Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento a la Propuesta 187 de California. Fue Presidente de la Comisión de Asuntos Políticos del Parlamento Latinoamericano. Ha sido académico en la UNAM y en el Instituto Nacional de Administración Pública. De este último, preside actualmente el Consejo Directivo.

Correo electrónico: [presidencia@inap.org.mx](mailto:presidencia@inap.org.mx)

**Cristina A. Rodríguez-Acosta**

Es Doctora en Administración Pública por la Universidad Internacional de la Florida en Miami, Maestra en Estudios Latinoamericanos y Gobierno por la Universidad de Georgetown en Washington, DC, y Licenciada en Relaciones Internacionales. Obtuvo un Certificado en Ciencias Políticas de la Universidad Del Salvador en Buenos Aires, Argentina. Es Directora Adjunta para Asuntos Institucionales del Instituto Jack D. Gordon de Políticas Públicas de la Universidad Internacional de Florida. Fue Vice Directora del Instituto de Administración Pública y Servicios Comunitarios de la misma universidad. También se desempeñó como investigadora en la Organización de los Estados Americanos (OEA), en la Unidad para la Promoción de la Democracia y el Departamento de Desarrollo Económico; además en el Diálogo Interamericano, institución dedicada a mejorar el entendimiento entre los EEUU y América Latina. Ha publicado artículos sobre participación ciudadana, descentralización y reforma de los gobiernos locales. Ha desarrollado tareas de con-

sultoría en diversos países en temas de reforma administrativa y fortalecimiento de la democracia.

Correos electrónicos: lagierc@fiu.edu y lagiercristina@gmail.com

### **Daniel Béland**

Director del Instituto McGill para el Estudio de Canadá y Profesor de Ciencia Política en la Universidad de McGill. Estudiante de política fiscal y social comparativa, ha publicado más de 15 libros y 130 artículos en revistas revisadas por pares. Los libros recientes incluyen *Introducción avanzada a la política social* (2016; con Rianne Mahon) y *Federalismo fiscal y Política de ecualización en Canadá* (2017; con André Lecours, Gregory P. Marchildon, Haizhen Mou y M. Rose Olfert).

Correo electrónico: daniel.beland@mcgill.ca

### **Daniel Cravacuore**

Doctor en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad de Jaén (España). Director de la Unidad de Gobiernos Locales del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina). Distinguished Senior Research Scholar, Steven J. Green School of International and Public Affairs, Florida International University (Estados Unidos). Ha sido profesor invitado de universidades de Chile, Colombia y España, y de maestrías y doctorados en Argentina, Bolivia, Chile y España. Ha publicado 11 libros en su especialidad, los gobiernos locales latinoamericanos. Director de proyecto, consultor, facilitador y capacitador para organismos internacionales (AECID, BID, CGLU, UNICEF, PNUD, ICMA, IDRC, OIT, Unión Europea), nacionales, provinciales y municipales. Director de la RED-UNI de Centros Académicos Municipalistas. Director de la sede argentina del Instituto Iberoamericano de Investigación Urbana y Territorial. Ex Editor de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, revista de corriente principal, indexada emergente WOS. Presidente de la Fundación Internacional para el Desarrollo Local (FINDEL).

Correo electrónico: dcravacuore@unq.edu.ar

### **Eduardo José Grin**

Doctor en Administración Pública y Gobierno (Fundación Getulio Vargas), Maestro en Ciencia Política (Universidad de São Paulo). Especialista en Sociología (Universidad Federal de Rio Grande do Sul). Licenciatura en Ciencias Sociales. Profesor e investigador de la Escuela de Administración de Empresas y de la Escuela de Economía de la Fundación Getulio Vargas (São Paulo). Investigador del Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno (CEAPG / Fundación Getulio Vargas / São Paulo) donde desarrolla investigaciones en las áreas de gobiernos locales, federalismo y políticas públicas. Actúa como consultor en proyectos de modernización administrativa y gerencial para instituciones públicas. Consultor para instituciones como Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), UNESCO, Instituto Natura, Embajada Británica en Brasil y *Global Initiative for Fiscal Transparency*. Consejero de la Agenda Pública, organización de la sociedad civil orientada a apoyar la modernización de la gestión pública municipal. Coordinó el proyecto de Gestión Pública junto a la Fundación de Emprendimientos Científicos y Tecnológicos (Universidad de Brasilia).

Correo electrónico: [eduardo.grin@fgv.br](mailto:eduardo.grin@fgv.br).

### **Fernando Luiz Abrucio**

Doctor en Ciencia Política (Universidad de San Pablo), profesor e investigador de la Fundación Getulio Vargas (SP) desde 1995. Actualmente es Jefe del Departamento de Gestión Pública da FGV (SP). Fue presidente de la Asociación Nacional de Enseñanza e Investigación del Campo de Públicas (ANEPCP). (2001) y en dos ocasiones recibió el Premio Anpad de mejor trabajo de Administración Pública del país (1998 y 2003). Es columnista quincenal del periódico Valor Económico y tiene un programa en la radio CBN, llamado *Discuta, São Paulo*. Es consultor de gobiernos en Brasil, de instituciones internacionales y ONG, como BID, PNUD, Banco Mundial, CLAD, WWF, Instituto Unibanco y CNI, entre los principales. Es miembro fundador del movimiento *Todos por la Educación* y del Consejero del Instituto Natura.

Correo electrónico: [fabrucio@gmail.com](mailto:fabrucio@gmail.com).

### **Joel Mendoza Ruiz**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales (UNAM, mención honorífica, 2009), Maestro en Planificación (IPN, 2000), Ingeniero Arquitecto (IPN, 1990). Es investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (CONACyT). Actualmente es profesor investigador de tiempo completo nivel “D” adscrito al Centro UAEM Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México, en donde coordina la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. También es asociado, profesor y tutor en línea del Instituto Nacional de Administración Pública A. C.

Correo electrónico: [jmendoza66@ymail.com](mailto:jmendoza66@ymail.com)

### **Karina Rebeca Ramírez González**

Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex) y Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la misma. Actualmente se desempeña como Docente del Centro Universitario UAEM Texcoco, desarrollando investigación en las siguientes líneas de trabajo: a) Gobernabilidad y Gobernanza; b) Transparencia, y c) Municipio.

Correo electrónico: [karina\\_2101@yahoo.com.mx](mailto:karina_2101@yahoo.com.mx)

### **Lucas González**

Doctor (Ph.D.) en Ciencia Política de la Universidad de Notre Dame. Sus áreas de investigación son el federalismo, la desigualdad y las políticas redistributivas. Posee un Máster (M.A.) en Ciencia Política de la Universidad de Notre Dame, un Máster (M.Sc.) en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford y un Máster (M.A.) en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de la Universidad de Georgetown y UNSAM. Actualmente es Investigador Asistente del CONICET, profesor adjunto en la Universidad Nacional de San Martín e investigador principal en la Universidad Católica Argentina. Publicó un libro con Routledge en 2016. Ha sido coautor de dos libros y autor de artículos en volúmenes editados y

revistas con referencia, los últimos de ellos publicados en *The Journal of Politics*, *Comparative Politics*, *Studies in Comparative International Development*, *Latin American Research Review*, *Latin American Politics and Society*, *Publius: The Journal of Federalism*, *Regional & Federal Studies*, entre otros.

Correos electrónicos: [lgonzalez@unsam.edu.ar](mailto:lgonzalez@unsam.edu.ar), [lucas\\_gonzalez@uca.edu.ar](mailto:lucas_gonzalez@uca.edu.ar)

### **Martina Bergues**

Maestra en Administración Pública y Gobierno por la Fundación Getulio Vargas, Licenciatura en Ciencias Sociales por la USP y Bachiller en Relaciones Internacionales por la PUC-SP. Actualmente trabaja como Analista de Políticas Públicas y Gestión Gubernamental en la Secretaría Municipal de Innovación y Tecnología del Ayuntamiento de São Paulo. Investiga temas relacionados con el federalismo, las relaciones intergubernamentales y las burocracias en la gestión intergubernamental.

Correo electrónico: [martina.bergues@hotmail.com](mailto:martina.bergues@hotmail.com)

### **Roberto Zepeda**

Es Doctor en Relaciones Internacionales por la UNAM; también tiene un PhD en Filosofía por la Universidad de Sheffield; además, es Maestro en Estudios de América del Norte, por la Universidad Autónoma de Sinaloa, y licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Occidente. Actualmente, se desempeña como investigador de tiempo completo del Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN) de la UNAM. Ha publicado y editado libros en México, Estados Unidos y Reino Unido; así como artículos en revistas académicas nacionales e internacionales. Ha sido profesor asociado en varias universidades de México y el extranjero. Ha realizado estancias de investigación en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, en la Universidad de Sheffield, Inglaterra, y en la Universidad de Arizona, en Tucson. Sus líneas de investigación se enfocan en las relaciones internacionales de

Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin

los gobiernos subnacionales en América del Norte, desde un enfoque interdisciplinario. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel 2. “Paradiplomacia en Norteamérica”, *Revista Norteamérica*, segundo semestre 2017. Es coeditor (con Jontathan D. Rosen) del libro *Cooperation and drug policies in the Americas* (2014), Lexington Books, Maryland.

Correos electrónicos: rzepeda@unam.mx, zepeda\_roberto@hotmail.com

### **Romina Del Tredici**

Doctoranda en Política y Gobierno de la Universidad Católica de Córdoba. En su tesis, estudia las relaciones entre las redes de compromiso social y la desigualdad y la segregación a nivel local. Es profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y coordinadora de formación en el Instituto Federal de Gobierno, ambos en la Universidad Católica de Córdoba.

Correo electrónico: romina.deltredici@ifg.org.ar

**Federaciones de las Américas: descentralización,  
relaciones intergubernamentales y recentralización**

Se terminó de imprimir en marzo de 2020, en los talleres de Navegantes de la Comunicación Gráfica S. A. de C. V., en Antiguo Camino a Cuernavaca 14, Col. San Miguel Topilejo, Alcaldía de Tlalpan, C.P. 14500, Ciudad de México, México.

La edición consta de 500 ejemplares.

Distribución a cargo del INAP



El principal objetivo de esta obra es ofrecer al lector un análisis comparativo de los cinco países americanos que adoptan la forma federal de organización del Estado nacional: Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y México.

En el período que va desde la década de los ochenta hasta la fecha, los cambios en la estructura y funcionamiento de las cinco federaciones han motivado debates entre los estudiosos del tema.

Este libro pretende, por lo tanto, presentar a los investigadores del área temática las principales tendencias en curso sobre ese debate. Las expresiones y conceptos pueden diferir en su forma, pero acaban por expresar una comprensión de los tres procesos que permiten realizar este análisis comparativo: 1) Descentralización, considerada como un amplio espectro entre la no centralización hasta la concentración decisoria en la esfera nacional; 2) relaciones intergubernamentales y sus arreglos de coordinación y cooperación entre diferentes niveles de gobierno y las políticas públicas inherentes, y 3) procesos de recentralización que, recientemente, asumen matices distintos en cada país estudiado, igualmente distribuidos en un espectro que va desde la ausencia total del modelo hasta la restitución de atribuciones previamente descentralizadas / delegada / devueltas a los gobiernos subnacionales.

**INNPA**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

ISBN: 978-607-9026-97-4



9 786079 102697 4