

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

Politics, federalism and decentralization.

Keys for the analysis of pandemic policies in Argentina

Aimé Aminahuel¹

Resumen

Con el advenimiento de la pandemia causada por el COVID-19, los Estados debieron enfrentar la coyuntura a partir de reorientar sus políticas públicas para detener el avance del virus en los territorios y para intentar frenar las crisis económicas que genera la pandemia. Argentina es un caso para el estudio: por la eficacia “inicial” de sus primeras medidas reconocidas a nivel internacional y por la utilización estratégica del andamiaje institucional con el que se distribuye el poder en los territorios subnacionales. En este sentido, el presente artículo problematiza dos dimensiones específicas que caracterizan la historia institucional del país: el federalismo y la descentralización, para abordar las políticas públicas implementadas desde el Estado Nacional. Así, el artículo se desarrolla a partir de una revisión teórica sobre la literatura tradicional del tema y, sobre el final, se avanza en analizar por qué el Estado Nacional Argentino en coordinación con las Provincias y los Municipios, implementó las medidas más trascendentales en el contexto de pandemia; se argumenta que la descentralización y el federalismo fiscal - particularmente las transferencias no automáticas-, como así también, las definiciones políticas por parte del Ejecutivo Nacional, funcionaron como factores dinamizadores que facilitaron la estrategia de gestión del gobierno para enfrentar los desafíos que implicó la pandemia.

360

Palabras Clave: Federalismo – Descentralización – COVID-19- Argentina

Recibido: 30 de septiembre de 2020 ~ Aceptado: 29 de diciembre de 2020 ~ Publicado: 1 de enero de 2021

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

Abstract

With the advent of the pandemic caused by COVID-19, the States in Latin America and the world, had to face the situation by reorienting their public policies to stop the advance of the virus in the territories and to try to stop the economic crises that generates the pandemic. Argentina is a case for study: due to the initial effectiveness of its first measures, internationally recognized measures and due to the strategic use of the institutional scaffolding with which power is distributed in subnational territories. In this sense, this article problematizes two specific dimensions that characterize the institutional history of the country: federalism and decentralization, to analyze the public policies implemented by the National State. Thus, the article is developed from a theoretical review on the traditional literature on the subject and, at the end, it advances in analyzing why the Argentine National State, in coordination with the Provinces and Municipalities, implemented the most transcendental measures in the global pandemic context; It is argued that decentralization, federalism and political definitions by the National Executive functioned as key factors in the government's management strategy to face the challenges posed by the pandemic.

Keywords: Federalism - Decentralization - COVID-19- Argentina

361

Introducción

En nuestro país, las palabras “federalismo” y “descentralización” poseen una amplitud semántica que responde a factores de origen histórico, político y académico. El abanico semántico se correlaciona, también, con las críticas que, desde las corrientes más tradicionales, occidentales u ortodoxas se han hecho sobre el tema para su abordaje aquí en Argentina. Existe una variada muestra de autores que abordan el federalismo a nivel nacional desde la óptica de las características de las burocracias y administraciones públicas provinciales (Vaca y Cao, 2017; Cravacuore, 2007), a la vez que, en los abordajes sobre descentralización, se observa una reiteración de los clásicos de principios de siglo XXI, descuidando los alcances y desarrollos actuales de las administraciones provinciales y especialmente en las municipales, luego de treinta años de reforma (Aminahuel, Lapasini y Buján, 2018).

En este artículo retomamos ambos conceptos en sus dimensiones jurídica, política e histórica, porque permiten explicar en detalle las particularidades en la ejecución de las políticas públicas de pandemia en Argentina; especialmente, las que se implementaron luego de la declaración de cuarentena en todo el territorio nacional. El supuesto que se propone a lo largo del escrito es que la coordinación y territorialización de políticas de pandemia, se vio favorecida por la centralización en

la toma de decisiones y la descentralización de las acciones estatales en las provincias y municipios, características posibles por el sistema de coordinación intergubernamental-vertical, por las funciones y competencias provinciales y municipales, y por las características de la distribución territorial del poder en los ámbitos subnacionales de Argentina, no obstante ello, las definiciones políticas del Ejecutivo Nacional fueron claves en razón de las dificultades prácticas del federalismo en el país; producto de las particularidades del sistema fiscal argentino, particularmente de las transferencias no inmediatas, -“piedra angular” al decir de Horacio Cao (2020)-, del federalismo en nuestro país.

Así, la primera parte del artículo se desarrolla a partir de una revisión teórica sobre la literatura tradicional del tema, los alcances del federalismo y la descentralización de los noventa en Argentina, y, sobre el final, se avanza en analizar cómo el Estado Argentino implementó las medidas más trascendentales en el contexto de pandemia. El análisis se enfoca en observar las características del sistema federal fiscal y de los entramados institucionales -y de poder- que convergen y configuran los modos en que se desarrolla la política nacional en contextos de crisis. No obstante, la importancia de las definiciones políticas por parte del Ejecutivo Nacional recobra prioridad en el análisis producto de las dificultades prácticas del fenómeno federal en Argentina.

362

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

El federalismo como sistema político es una forma de organización que implica la imbricación entre diferentes niveles estatales. Esta estructura organizacional, surge producto de la necesidad histórica, política y económica de trabajar conjuntamente entre diversas unidades federativas; en este sentido, el federalismo como sistema pone el acento desde sus orígenes en la asociación de colectivos sociales y gobiernos (Vaca y Cao, 2017). Así, históricamente los países federales tienen, por definición, al menos dos niveles de administración pública “uno que encarna la soberanía nacional y otro que, sobre diferentes recortes territoriales, expresa los intereses y objetivos de los miembros subnacionales del pacto federal” (Vaca y Cao, 2017, p. 7). En ese marco, especialistas como Klaus Schubert (1997), sostienen que:

el federalismo, como realidad concreta, se mueve siempre en un campo de tensión entre la duración espacio-temporal de un determinado ordenamiento y la posibilidad, necesaria en toda situación, de disponer de cierto margen de maniobra para la práctica social y política concreta. Es precisamente la

flexibilidad resultante de esta relación de tensión lo que proporciona al concepto de federalismo su enorme atractivo para los procesos de estructuración política (Schubert, 1997, p. 167).

En Argentina en particular, historiadores (Granato, 2015; Segreti, 1995), afirman que el federalismo encuentra sus orígenes en el sistema socio-político heredado del régimen colonial, en donde los “cabildos” materializaban los espacios de representación de las provincias. No obstante, lo cierto es que el sistema federal argentino significó, principalmente, una forma política de resolver los conflictos interprovinciales y regionales que respondían a las desigualdades económicas y diversidades sociales de los estados subnacionales que integraban e integran el territorio nacional.

Desde una dimensión de la historia de la economía política nacional, podríamos sintetizar que los debates sobre federalismo surgen en nuestro país luego de las guerras interprovinciales que se gestaron desde 1810 hasta 1830; período de conflicto en el que se debatió, -principalmente- sobre el control del único puerto internacional del país, sobre sus ingresos de aduana y sobre la navegación de los ríos internos (Chiaromonte, 1997). Tales intereses, configuraron las discusiones institucionales que se gestaron entre las provincias para lograr resolver el nuevo esquema organizacional, en donde la elite porteña se posicionaba a favor de un sistema unitario centralizado que consolidara su monopolio fiscal en el país, mientras que las Provincias Unidas bregaban por un sistema federal que les otorgara autonomía para la definición de sus políticas comerciales y fiscales. A partir de allí, se sucederían una serie de hitos nacionales que conforman la historia contemporánea del pensamiento federal en el país: la firma del Pacto Federal, la Constitución de la Confederación Argentina -sin Buenos Aires-, en 1853, de allí a la primera versión normativa de federalismo en el país², el repliegue de la Confederación, la nueva Constitución Nacional, la Batalla de Pavón (1862) y la victoria del unitarismo porteño comandado por Bartolomé Mitre. Éste, se transformó en el primer presidente de la Argentina unificada y a partir de allí, desde el periodo que va de 1862 hasta 1983, se suceden diversas disputas entre las provincias, la ciudad de Buenos Aires (C.A.B.A) y la Nación. Ésta última con un poder significativo expresado en la potestad para la intervención federal de provincias y, en el caso de C.A.B.A³, con atributos fiscales y financieros que la favorecían, en desmedro de otros Estados provinciales (Granato, 2015). Siguiendo a Abal Medina (2010), nuestro esquema federal posee un carácter centralista que

² Nos referimos a la Constitución de 1853.

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

responde en gran medida a los escritos y propuestas de Juan Bautista Alberdi, el cual se inclinaba hacia la preponderancia de la nación por sobre las provincias; “El carácter centralista del federalismo se evidenció en el hecho de que el estado nacional era el que definía los límites a la autonomía de las provincias. Así, la Constitución establece que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal...” (artículo 121) y que las mismas “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas” (artículo 122) (Abal Medina, 2010, p. 185).

No obstante y a pesar del carácter centralista del federalismo argentino, los conflictos entre el gobierno nacional y las provincias más poderosas, se sucedieron a lo largo del S.XX y continúan hasta la actualidad; los mismos se desarrollan -principalmente- producto del centralismo económico (Abal Medina, 2010) y de las características del sistema tributario y las transferencias federales, elemento que algunos autores como González (2014), sostienen que es la piedra angular del debate sobre federalismo y descentralización en países como Argentina, Brasil, Chile y México.

A partir de los avatares históricos, el federalismo en nuestro país se fue consolidando como una corriente de pensamiento político que desborda las nociones tradicionales vinculadas a los estudios académicos sobre federalismo fiscal, federalismo jurídico, o políticas públicas federales. En este sentido, en Argentina dentro del federalismo confluyen una serie de principios ideológicos que responden a la historia política nacional y a la disputa encarnada en el imaginario social entre el interior y Buenos Aires, las provincias y la capital, etc. Algunos autores sostienen que existe lo que se denomina un “*federalismo*” formal o jurídico, y un federalismo político o real (Bazán, 2013). En el primero, los análisis se circunscriben a la descripción de las relaciones jurídicas en la estructura federal argentina entre los gobiernos provinciales, el gobierno federal, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los gobiernos municipales autónomos; es decir, a los aspectos nomotéticos del sistema federal. En esta línea autores del campo del derecho como Bidart Campos (2006) describen, en este sentido, al federalismo argentino a partir de las relaciones formales de la estructura federal argentina, las cuales son específicamente de subordinación, en razón de la cual los ordenamientos locales deben ajustarse al ordenamiento federal; de participación, ya que se concede cierto espacio de colaboración de las provincias en las decisiones del gobierno federal, a través de la Cámara de Senadores; y de coordinación, porque las competencias federales y provinciales se encuentran delimitadas mediante una distribución o un reparto. De acuerdo a lo descrito las provincias en Argentina no pueden invadir los campos de competencia federal, ni contraponer o derogar normas federales de mayor jerarquía.

En este sentido, el federalismo en nuestro país se describe con mayor profundidad a partir de caracterizar como protagonistas al Estado Nacional y a su relación con las provincias, sin embargo, a partir de la Reforma Constitucional de 1994 emerge o se institucionaliza un nuevo actor político en el entramado nacional: los Municipios. Los artículos N°5 y 123 de la Constitución Nacional reconocen y clarifican la condición de los Municipios: “cada provincia dicta su propia constitución, (...) asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y financiero”. Dentro de la declarada autonomía de los Municipios, está prevista la competencia institucional: la potestad de los Municipios de dictarse su propia Carta Orgánica por medio de una convención convocada al efecto, la competencia política: que se expresa en la capacidad de nominar a sus autoridades y regirse por ellas, la potestad administrativa: es decir, la autorización para gestionar y organizar los intereses, servicios y obras locales, y la capacidad económica-financiera: que comprende la habilitación para diseñar su modelo rentístico, administrar su presupuesto, recursos propios y la inversión de los mismos (Granato, 2015). Autoras como García Morales (2012), analizan la configuración del régimen municipal en Argentina y su funcionamiento actual. Retomando el debate sobre los Municipios con relación al federalismo, así como las categorías y competencias que éstos desempeñan en el esquema federal.

365

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

De acuerdo a lo expuesto y en lo que refiere al “federalismo real”, los estudios actuales y que abonan al presente escrito, se orientan a analizar las características fiscales y económicas del federalismo argentino y cómo ello condiciona su realidad práctica, allí se destacan investigaciones empíricas de quienes abordan, por ejemplo, la distribución federal de la obra pública (González, 2011), las transferencias federales y la desigualdad territorial en un análisis comparado (González y Mamone, 2014), las relaciones intergubernamentales, la gobernabilidad y la cuestión fiscal (Vaca y Cao, 2017, 2019) y los avatares prácticos de la gestión pública en un país federal (Cao 2020). En los mencionados abordajes, se destacan algunos elementos de

análisis que orientan el presente escrito, entre ellos: las particularidades del esquema tributario argentino, particularmente en lo que refiere, en primer lugar, a la estructura de relación del gobierno nacional para con las demás unidades federativas. Siguiendo los académicos mencionados, ésta se caracteriza por las transferencias financieras que implican disputas de poder. Estas, propias del modelo tributario y fiscal heredado de la década de los ochenta (Vaca y Cao, 2017), pueden darse en dos formas, entre las más destacadas: 1) mediante transferencias automáticas -que remiten a fondos obtenidos a partir potestades tributarias compartidas- y en donde se destaca por su peso específico, el sistema de coparticipación. Y 2) a partir de transferencias no automáticas o transferencias presupuestarias, abordadas en este artículo y que, por su parte, si bien son menores que las anteriores y tienen un carácter coyuntural, generalmente son fondos que envía la Nación para el despliegue de políticas públicas específicas, y en ese marco, tienen un enorme impacto en la gestión cotidiana en los territorios principalmente locales, y en el posicionamiento de las y los gobernadores frente al presidente. Esta última forma de transferencia financiera, según Horacio Cao (2020), implica una modalidad que:

(...) tiene impacto directo sobre la gestión, y por eso los vamos a tratar con algún detenimiento, son las transferencias presupuestarias, que en términos de volumen no ocupan un lugar tan importante como la coparticipación, pero tienen un volumen significativo y son la piedra angular de la cogestión Nación/Provincias. Dicho esquemáticamente, involucran una serie de recursos nacionales que se usan para llevar adelante acciones que se quieren impulsar desde el Gobierno central, pero que utiliza una Administración más cercana a la ciudadanía para llevarlas adelante.

Esta situación, como patrón estructural y bastante diseminado de trabajo, es relativamente nueva en la Argentina y constituye un combustible vital para la organización estatal y para la construcción política cotidiana (Cao, 2020, p. 31).

De acuerdo a lo expuesto, analizar en la actualidad las implicancias del federalismo argentino y en un contexto de pandemia, implica, en primer lugar, observar las transferencias financieras; en este artículo si bien no analizaremos en términos empíricos todas las distribuciones económicas del gobierno de Alberto Fernández hacia las distintas provincias y municipios, en cambio, sí haremos hincapié en algunas diferencias en relación a la gestión del Gobierno de Mauricio

Macri, a la vez de explicitar y describir algunas de las medidas más destacadas de la gestión en este contexto. Esto se explica en razón de la actualidad del tema y de la imposibilidad de desarrollar un trabajo de campo más exhaustivo en la materia.

Los alcances de la descentralización municipal de los ochenta y noventa

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

367

En lo que refiere al campo de lo académico, en los estudios específicos sobre municipalismo y desarrollo local en Argentina, la primera corriente se desarrolló al calor de los debates constitucionales que devinieron de la descentralización a principios de los noventa, y por ello estuvo signada por los enfoques jurídicos en torno a las autonomías municipales. Allí se destacan estudios de juristas y administrativistas que reivindican la importancia del fenómeno en términos constitucionales (Bidart Campos, 2006, García Morales, 2012; María Hernández, 1996, 1997), a la vez que se enfocan en analizar las tensiones jurídicas y organizacionales que provocaron en los Municipios las nuevas atribuciones y competencias. En cambio, la perspectiva del desarrollo local o desarrollo territorial como se comprende en la actualidad (Albuquerque, 2000; Boisier, 2001), son estudios que emergen de los enfoques críticos del desarrollo económico tradicional, y florecen con mayor fuerza a finales de la década de los noventa y principios de los

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

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

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

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

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

En Argentina en particular, durante la última década se suscitaron una serie de debates en donde representantes de la alianza Cambiemos⁵ criticaban las transferencias “arbitrarias” del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner hacia determinados Municipios (Cao y Vaca, 2017). Siguiendo los argumentos críticos, estas transferencias se realizaban producto de los diversos conflictos entre los liderazgos provinciales y el poder político nacional. En ese sentido, el gobierno nacional profundizó sus relaciones políticas con los Municipios a partir de transferencias no automáticas⁶ o de generar múltiples programas y políticas orientadas específicamente a la actividad Municipal en donde el Estado Nacional direccionaba fondos a aquellos gobiernos locales con los que compartía afinidad partidaria.

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

⁵ La Alianza Cambiemos, es una fuerza política conformada principalmente por el Partido Propuesta Republicana, la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica ARI, entre otros. Esta coalición llevó como presidente a Mauricio Macri, quien gobiernó en Argentina desde el 10 de diciembre del 2015 hasta el 2019.

⁶ Las transferencias no automáticas, o mejor conocidas como transferencias presupuestarias, como se mencionó anteriormente, si bien son menores que las anteriores y tienen un carácter más coyuntural - remiten generalmente a fondos que envía la Nación para el despliegue de políticas públicas específicas - tienen un enorme impacto en la gestión cotidiana en el territorio y en el posicionamiento de los gobernadores frente al presidente.

La pandemia y la estrategia nacional

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

En este sentido, la primera medida anunciada por Alberto Fernández tuvo gran trascendencia nacional, el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) implementado en los primeros días de circulación del virus en el país, significó una apuesta importante en términos políticos y tuvo como correlato, la articulación inicial entre las provincias, los gobiernos locales y la Nación. Así, esta acción inicial implementada mediante DNU, el 19 de marzo del 2020⁷, estuvo acompañada de una serie de políticas que territorializaron la estrategia nacional de combate contra el virus: la creación de los Centros Operativos de Emergencia (en adelante COE) Provinciales y Municipales y su vinculación directa con el COE Nacional, además de la estructuración de los corredores sanitarios.

A los fines de ejemplificar la estructuración de un COE provincial -esquema que se replica en otras provincias y municipios teniendo en cuenta las particularidades territoriales- se toma como caso el siguiente gráfico (1) extraído de la página oficial de Córdoba que muestra la configuración de los COE regionales que integran la provincia. De acuerdo a ello y por Resolución Ministerial N°311 del Ministerio de Salud de Córdoba, determina la creación de seis Coordinaciones Regionales que centralizan la información y configuran las acciones de los COE Municipales:

⁷ Boletín Oficial: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>

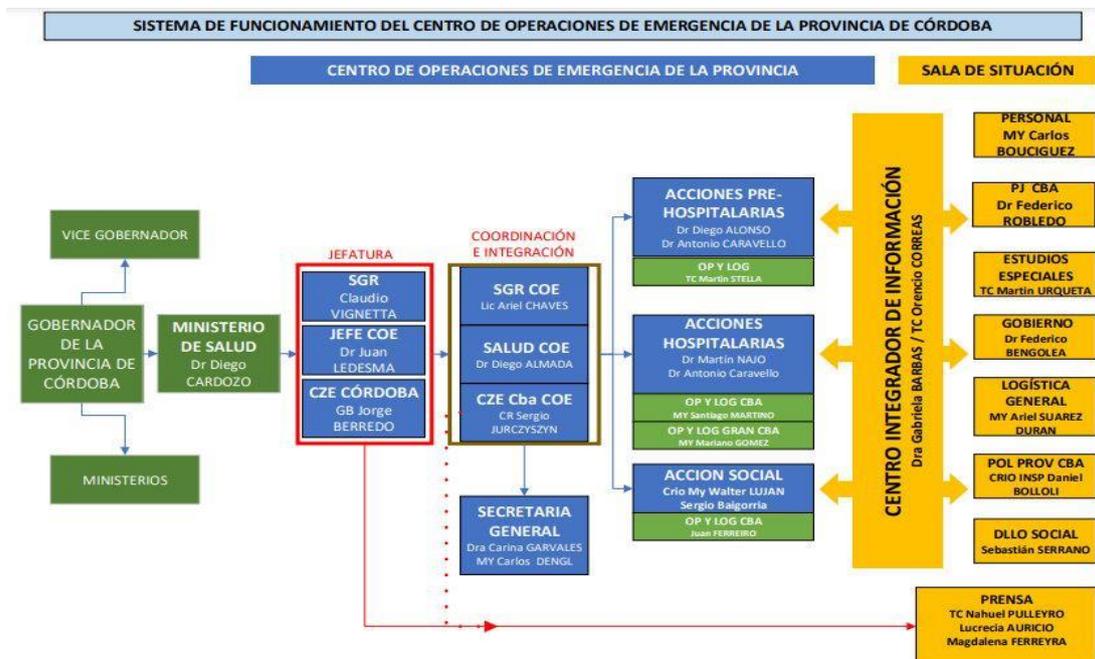
Gráfico N° 1



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

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

Gráfico N° 2



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

Todas las provincias, como el caso de la de Córdoba, configuraron sus COE de manera similar y de acuerdo a las particularidades de la geografía urbana y rural, de las estructuras sanitarias presentes en el territorio provincial y de las características administrativas internas de cada Provincia. En este sentido, en las páginas oficiales del Estado Nacional y de las Provincias, como así también, de algunos Municipios⁸, se habilitaron secciones particulares destinadas a información específica en torno a los COE, a los decretos nacionales y a las resoluciones ministeriales provinciales vinculadas al combate contra el COVID-19, como así también, a su correlato en las ordenanzas de carácter local. Pero no fueron sólo los Centros Operativos de Emergencia los espacios a partir de los cuales se canalizó la información pública en relación al COVID (Aminahuel, Rodríguez, Mathot, 2020), también se generaron acciones en conjunto entre los diferentes niveles de gobierno para implementar políticas tales como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)⁹.

El IFE implicó una estrategia coordinada entre diversos actores del sistema financiero y el Correo Argentino, como así también, la acción conjunta de cinco organismos del Estado¹⁰ para llegar a todos los beneficiarios y contó con una acción comunicacional que incluyó a los Municipios como principales voceros locales (Aminahuel, Rodríguez, Mathot, 2020). De acuerdo al Ministerio de Economía de la Nación: “El IFE es una de las medidas de transferencias más grandes que se ha llevado a cabo en el marco de la pandemia y tiene un impacto importante a la hora de paliar los efectos de la caída de los ingresos de las más de 8,3 millones de personas que lo habrán recibido, así como sus familias” (Ministerio de Economía, 2020).

A su vez, y en materia de transferencias a las provincias y circulación de excedentes en los Municipios, entre el paquete de políticas más destacadas en el marco de la pandemia, se encuentran: transferencias directas de ingresos a los sectores más vulnerables (bono extraordinario para beneficiarios de la AUH y AUE¹¹), suspensión de los cortes de servicios básicos por 180 días a quienes no podían pagarlos; congelamiento de alquileres y suspensión de desalojos por seis meses a partir de marzo; precios máximos en los comercios; créditos a empresas a

⁸ En el caso de los Municipios, en general se llevó adelante la comunicación por medio de canales como las redes sociales, para más información sobre la comunicación federal en contexto de pandemia: Aminahuel, Rodríguez y Mathot, (2020)

⁹ El IFE es una transferencia directa de \$10.000 (aproximadamente 150 dólares) y equivale al 75% del Salario Mínimo Vital y Móvil. Tiene como población objetivo a las personas que, producto de la pandemia y las medidas de salud implementadas, se ven privadas de generar ingresos. Está orientado a trabajadores y trabajadoras informales, trabajadores y trabajadoras de casas particulares, monotributistas sociales y monotributistas de las categorías A y B.

¹⁰ Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo, ANSES, AFIP y Jefatura de Gabinete.

¹¹ Beneficiarias y beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo recibieron un bono de \$3.000.

tasas subsidiadas y moratorias para pagos impositivos adeudados. En cuanto a medidas presupuestarias, se reforzaron partidas para las provincias y aquellas destinadas a salud, a la vez que se dio respuesta a las demandas de los comedores comunitarios en el marco del Programa Argentina Contra el Hambre. Finalmente, se incrementó en un 40% lo destinado a gastos de capital y se amplió la oferta de créditos (créditos a la producción y del programa Ahora 12) y la cobertura del Seguro de Desempleo¹².

Teniendo en cuenta los ejemplos mencionados, cabe aquí la reflexión sobre por qué o cómo Argentina, a diferencia de otros países latinoamericanos que también poseen regímenes federales como Brasil o México, logró implementar en una primera etapa de manera más coordinada sus políticas de pandemia; este interrogante responde a otros estudios recientes sobre el tema de académicas que investigan en términos comparados las respuestas a la pandemia en materia de políticas públicas de los distintos Estados federales de América Latina (Giraudy, Niedzwiecki y Pribble, 2020). En ese sentido, dichos estudios apuntan a responder a partir de observar las particularidades del sistema fiscal en términos comparados y destacan que, en nuestro país, el poder fiscal de las provincias y los municipios es menor en comparación a otros países federales de la región (Giraudy, Niedzwiecki y Pribble, 2020).

La lectura inicial es correcta, puesto que, como venimos describiendo, el proceso de descentralización en Argentina habilitó un sinnúmero de funciones a Provincias y Municipios, pero imposibilitó, principalmente a los Municipios, poder tributar en algunas materias específicas que hacen al desarrollo de su proyecto local. Asimismo, generó una codependencia jerárquica entre Provincias-Nación, y Municipios-Provincias que, necesariamente en un contexto de crisis, implica una coordinación. Así, siguiendo a las autoras, el Estado Nacional en Argentina al ser el presupuesto de mayor escala puede ejercer, de manera informal, un fuerte dominio sobre aquellos gobiernos subnacionales con menores recursos y, por lo tanto, tiene la capacidad de disuadir o inducir a las gobernaciones a actuar de determinada manera, y las provincias pueden inducir a los gobiernos locales de la misma forma.

Este primer acercamiento, permite explicar cierta coordinación de acciones, no obstante, es una de las causas que intentan acercarse al interrogante, puesto que, si sólo de cuestiones fiscales se tratara, los sistemas unitarios -como es el caso de

¹² Fuente: Página Oficial del gobierno nacional argentino, <https://www.argentina.gob.ar/>

Chile- hubiesen sido más eficaces en la coordinación centralizada de políticas de pandemia y no fue el caso¹³.

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

Un claro ejemplo de ello fue el gobierno de la Alianza Cambiemos, en donde el Estado Nacional realizó transferencias presupuestarias a gobiernos provinciales y locales afines, a la vez que, cambió las reglas del financiamiento subnacional mediante el decreto 194/2016. De esa manera se incrementó en un 168% los ingresos por coparticipación del distrito más rico del país: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En simultáneo, hubo provincias que fueron “castigadas” de acuerdo a los registros de transferencias presupuestarias, entre las que se pueden nombrar: Salta, Santiago del Estero, Tucumán (Cao y Vaca, 20170). En este contexto, la lógica que primó fue la de competencia entre estados subnacionales por la obtención de recursos de la Nación, lo que en los hechos implicó un disciplinamiento a aquellas provincias cuyos gobernadores representaban liderazgos opositores al gobierno nacional, como fue el caso de la provincia de Santa Cruz¹⁴. Así, durante la gestión de la alianza Cambiemos, las características fiscales del federalismo argentino implicaron un elemento de profundización del modelo neoliberal de gestión.

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

¹³ En una conferencia reciente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, 2020), la Dra. Julieta Suarez Cao, afirma, a partir de un abordaje comparado, que Argentina resultó claramente más eficaz para implementar políticas de pandemia.

¹⁴ Para más información ver: Premici, S. (23 de abril, 2017). El ahogo macrista a Santa Cruz. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/33525-el-ahogo-macrista-a-santa-cruz>.

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

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

Consideraciones finales

375

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

En primer lugar, la estructura de relación del gobierno nacional para con las demás unidades federativas se caracteriza por las transferencias financieras que implican disputas de poder. Estas transferencias, particularmente las no automáticas o presupuestarias, no implican solamente “decisiones coyunturales” de un gobierno, sino, al contrario, configuran la piedra angular de la estructura federal argentina, principalmente en los últimos años, tal y como sostienen los autores de referencia (Cao y Vaca, 2017). Estas transferencias, abordadas en a lo largo del artículo y que permitieron el despliegue de las políticas que se mencionan en el apartado anterior generalmente son fondos que envía la Nación para el despliegue de políticas públicas específicas, y en ese marco, tienen un enorme impacto en la gestión cotidiana en los territorios principalmente locales y en el posicionamiento de las y los gobernadores frente al presidente.

En segundo lugar y, anclado a lo anterior, esta lógica de funcionamiento de la estructura financiera federal, en la práctica conlleva a una gran capacidad de disciplinamiento presupuestario que tiene el Estado Nacional para con las demás unidades federativas. Ello puede devenir en un elemento a favor o en contra para el desarrollo armónico y equilibrado de las provincias y los Municipios, particularmente de acuerdo a la orientación política del gobierno nacional: o bien implica una capacidad -margen de maniobra- redistribucionista del gobierno nacional en favor de aquellos territorios que así lo requieren. O bien implica una discrecionalidad para favorecer aquellos distritos que electoralmente resultan beneficiosos al gobierno nacional de turno.

Finalmente, un tercer elemento que se destaca y se desprende de los dos anteriores, es que la eficacia de las acciones iniciales para enfrentar la pandemia por parte de Alberto Fernández, se podrían explicar por las posibilidades que brinda la estructura federal en relación a las transferencias automáticas que, en el marco de definiciones políticas de corte redistribucionista permiten un mejor aprovechamiento del sistema federal argentino y de las características fiscales -estructurales- que configuran al federalismo y a las relaciones entre la nación, las provincias y los municipios.

En este sentido, se podría arribar a una conclusión analítica que se desprende del escrito, y esta es que aquellos gobiernos que conceptualizan en términos solidarios el federalismo, pueden generar políticas consensuadas en contextos de crisis para así, enfrentar los desafíos y las desigualdades territoriales que coloca en evidencia el fenómeno de la pandemia. No obstante, será trabajo de artículos posteriores poder profundizar esta hipótesis una vez finalizado el contexto de pandemia.

376

Referencias Bibliográficas

- Abal Medina, J.M. (2010). *Manual de Ciencia Política*. Eudeba.
- Albuquerque, F. (2000). La importancia del enfoque del desarrollo económico local”, en Vásquez Barquero y Madoery (comp.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens.
- Aminahuel, A. Lapasini, C. y Buján, F. (2018). Una cartografía del territorio Cordobés, características de los gobiernos locales: el Mapeo Político Institucional de Córdoba 2016-2017. En Bartolacci, F. (comp.), *XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia. Los escenarios democráticos del siglo XXI: disrupción, fragmentación, nacionalismo, populismo y nuevos actores globales*. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

- Boisier, S. (2001). Desarrollo local ¿De qué estamos hablando? En A. Vázquez Barquero, & O. Madoery, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens.
- Cao, H. y Vaca, A. (2017). Gestión Pública y modelos de federalismo. *Documentos de trabajo CIAP, serie Federalismo y Administración Pública*.
- Cao, H. y Vaca, A. (2019). Gobernabilidad y cuestión fiscal. Las relaciones federales en la era Cambiemos, en “Más y Mejor Estado. Una administración pública al servicio del proyecto nacional”. Instituto Patria.
- Cao, H. (2020). La gestión pública en un país federal. *Documento del Instituto Nacional de la Administración Pública, Cuadernos de INAP N° 28*.
- Centro de Economía Política Argentina (2019). *El giro de 180 grados en la política económica Argentina. Análisis de las medidas adoptadas en la primera semana del gobierno de Alberto Fernández*. CEPA. URL: https://gallery.mailchimp.com/e9c6f62a4dc825f6a9dab4e88/files/125f3d14-47e0-435a-967c-932ab934f90f/CEPA_NUEVO.pdf
- Chiaromonte, J. C. (1997). *Ciudades, Provincias, Estados: orígenes de la Nación Argentina*. Emecé Editores.
- Cravacuore, D. (2007). Los Municipios Argentinos (1990 a 2005). En: Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en América Latina. En 9º *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.
- Cohen, J., Peterson, S. (1996). *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*. Cambridge, Harvard Institute for International Development.
- Giraudy, A., Niedzwiecki, S., y Pribble, J., (2020). ¿Por qué Argentina, Brasil y México actúan distinto ante el Covid-19? Una mirada desde la Ciencia Política con lecciones para Chile. *Ciper*. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2020/05/08/por-que-argentina-brasil-y-mexico-actuan-distinto-ante-el-covid-19-una-mirada-desde-la-ciencia-politica-con-lecciones-para-chile/>
- García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. FLACSO, Oficinas de publicaciones del CBC UBA. URL: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43199.pdf>
- García Morales, M.I (2012). “Federalismo y régimen Municipal en Argentina”, en *Revista Estudios Latinoamericanos Nueva Época*. N°30, Julio-Diciembre.

- González, L. (2014). "Transferencias federales, desigualdad interregional y redistribución en América Latina", en *Revista América Latina Hoy*. vol. 67, mayo-agosto, p. 167-190, Universidad de Salamanca.
- González, L. y Maimone, I. (2011). "La economía política de la distribución federal de la obra pública en Argentina". En *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 51, No. 201 (ABRIL-JUNIO 2011), pp. 59-80.
- Granato, L. (2015). Federalismo Argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 18, 36, 117-134. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/dere.937>.
- Iturburu, M. (2000). *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño Institucional*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- María Hernández, A. (1996). *El Municipio*. Ediciones Ciudad Argentina. Ministerio de Economía de la Nación (2020). *Impacto del Ingreso Familiar de Emergencia en la pobreza, la indigencia y la desigualdad*.
- María Hernández, A. (1997) "Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994". Editorial Depalma.
- Premici, S. (23 de abril, 2017). El ahogo macrista a Santa Cruz. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/33525-el-ahogo-macrista-a-santa-cruz>.
- Segreti, C. A. (1995). Federalismo rioplatense y federalismo argentino: el federalismo de Córdoba en los comienzos de la época independiente, 1810-1829. *Centro de Estudios Históricos Córdoba*.
- Schubert, K. (1997) "Federalismo, entre política y ciencia". En *Revista de Estudios Políticos, Nueva Época*. Abril, Julio.
- Vásquez Barquero & Madoery (2000). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens