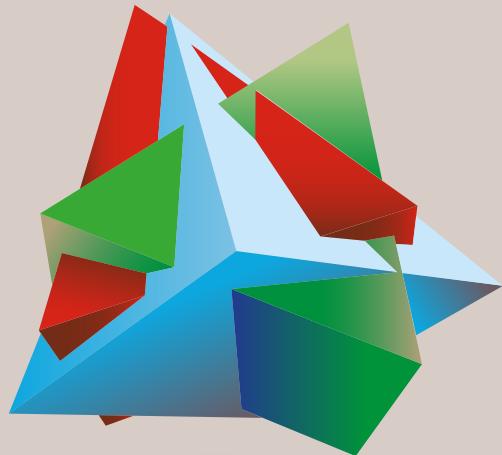


Las salvaguardas fедерales en Argentina, Brasil y México: relaciones, límites y contrapesos



Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin
(Coordinadores)

LAS SALVAGUARDAS FEDERALES
EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO:
RELACIONES, LÍMITES Y CONTRAPESOS

LAS SALVAGUARDAS FEDERALES EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: RELACIONES, LÍMITES Y CONTRAPESOS

Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin
(coordinadores)



Universidad
Nacional
de Córdoba

Autoridades UNC

Rector

Mgter. Jhon Boretto

Vicerrectora

Mgter. Mariela Marchisio

Secretario General

Ing. Daniel Lago

Prosecretaria General

Dra. Ing. Agr. Paola Andrea Campitelli

Director de Editorial de la UNC

Dr. Marcelo Bernal

Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México: relaciones, límites y contrapesos / Joel Mendoza Ruiz ... [et al.]; coordinación general de Joel Mendoza Ruiz; Eduardo José Grin. - 1a ed. - Córdoba: Editorial de la UNC, 2023.

Libro digital, PDF - (Estado)

Archivo Digital: online

ISBN 978-987-707-258-7

1. Federalismo. 2. Argentina. 3. Brasil. I. Mendoza Ruiz, Joel, coord. II. Grin, Eduardo José, coord.

CDD 320.098

Diseño de colección y portada: **Lorena Díaz**

Diagramación: **Marco J. Lio**

Edición: **Emilia Casiva**

Coordinación editorial: **Lorena Díaz**

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Universidad Nacional de Córdoba, 2023

ÍNDICE

Introducción	9
Capítulo 1. Las salvaguardas federales y su proyección en las federaciones latinoamericanas <i>Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin</i>	15
Capítulo 2. Los consejos intergubernamentales como salvaguarda federal: conceptualización y operacionalización <i>Johanna Schnabel</i>	41
Capítulo 3. El federalismo de América Latina en la perspectiva de una teoría constitucional común <i>José Joaquín Fernández Alles</i>	67
Capítulo 4. Experiencias comparadas de relaciones intergubernamentales en sistemas federales <i>Johanne Poirier y Cheryl Saunders</i>	91
Capítulo 5. El rol de la Corte Suprema argentina como salvaguarda judicial <i>Marcelo Bernal</i>	153
Capítulo 6. Las salvaguardas federales en Brasil: entre su existencia formal y sus posibilidades efectivas <i>Eduardo José Grin, Danilo Gonçalves dos Santos y Samira Kauchakje</i>	171
Capítulo 7. Las salvaguardas políticas en el federalismo mexicano. Un acercamiento a las salvaguardas populares <i>Ady P. Carrera Hernández y Ma. Gabriela Martínez Tiburcio</i>	219
Capítulo 8. Los mecanismos intergubernamentales en la Argentina en materia educativa, sanitaria y de asistencia social <i>Alejandro Liberman T.</i>	239
Capítulo 9. Sistemas nacionales de política social en Brasil y salvaguardas federales <i>Fernando Luiz Abrucio, Catarina Ianni Segatto y André Luis Nogueira da Silva</i>	283

Capítulo 10. La Conferencia Nacional de Gobernadores de México: su aportación como salvaguarda federal	
<i>Joel Mendoza Ruiz</i>	317
Capítulo 11. Influencia de los funcionarios subnacionales y políticas redistributivas	
<i>Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda</i>	351
Conclusiones	
<i>Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin</i>	393
Glosario de términos, abreviaturas, siglas y acrónimos empleados en la obra	405
Sobre los autores	415

INTRODUCCIÓN

Watts (2006: 73) aseguró que su libro, *Sistemas federales comparados*, impactó globalmente pese a la especificidad de su objetivo: “orientar la atención de los canadienses hacia las enseñanzas que pudiesen obtener de las experiencias de otras federaciones”. La edición realizada en España, en la lengua de Cervantes, destacó que ese país ha desarrollado todas las características de una federación compleja al coincidir en las presiones que enfrenta Canadá. El entusiasmo compartido con Watts fue el señalamiento de que Argentina y México habían resurgido como sistemas federales. La recomendación implícita fue aplicar el método comparado a “sistemas federales contemporáneos significativos”, a saber, destacados por sus instituciones parlamentarias o diversidad étnica o sociocultural, antes que dirigir las estancias o viajes con privilegios a federaciones con pocos aportes o a las icónicas.

Poirier, Saunders y Kincaid (2015: XIII) ampliaron la comparativa de las federaciones, ahora en función de sus relaciones intergubernamentales (RIG), bajo dos convicciones. La primera, destacar a los sistemas federales para contrarriar la sospecha de que son menos dignos o atractivos que los sistemas unitarios. La segunda, difundir las experiencias problemáticas de muchas democracias federales “por despegar”, que se pierden bajo los mismos modelos paradigmáticos de siempre. Ellos aseguran que son parte de la diversificación contemporánea de publicaciones e inversión en la investigación del federalismo comparado.

Bajo esos ejemplos de difundir problemáticas federales, encontrar soluciones mediante el uso del método comparado y, “accidentalmente”, contribuir al conocimiento global del federalismo y las RIG, el equipo de autores del presente libro postuló, con sumo entusiasmo, un proyecto de investigación en la Convocatoria Fronteras de la Ciencia 2019 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT, México). Otro antecedente, “casi afectivo”, fue la poca atención prestada a la comparación de las federaciones latinoamericanas, generalmente consideradas desviaciones del modelo federal icónico: los Estados Unidos de América. En ese sentido, el mayor significado del equipo referido fue compartir región, problemas federales, antecedentes históricos, así como la esperanza de progresar en “el despegue”, más aún, de asesorarlo. Eso valió para acceder a la actual tendencia de

inversión en la investigación del federalismo comparado con el proyecto número 154036, “Relaciones intergubernamentales en las federaciones latinoamericanas: salvaguardas federales, derecho constitucional y cooperación internacional”.

Según Krane y Wright (2000), las RIG son actividades recíprocas y elecciones interdependientes entre unidades funcionales o territoriales, basadas en los intereses y preferencias de los actores involucrados, que enfatizan cuestiones financieras, políticas y de políticas públicas. Los procesos relativos generan arreglos políticos e institucionales en los que debe verificarse el nivel de discrecionalidad que asume cada nivel de gobierno. Los grados de equilibrio alcanzados pueden diversificar las formas de colaboración, generando así una gama de patrones de interrelación que se pueden establecer entre gobiernos o en cada ámbito político. En este sentido, uno de los desafíos de las RIG en las federaciones es como garantizar la autonomía de los gobiernos subnacionales en la coordinación entre distintas esferas de gobierno (Krane y Leach, 2007: 491-492).

Las salvaguardas federales se proyectaron como la primera meta en la misión de actualizar el estudio de las RIG latinoamericanas. En ese sentido, el objetivo particular de esta primera fase del proyecto referido, desarrollado en el presente libro, es comparar las salvaguardas federales de los sistemas federales argentino, brasileño y mexicano; concretamente el desempeño evidente de los componentes sociales con relación al oportunismo (Bednar, 2009: 73) y al unilateralismo disruptivo (Schnabel, 2020: 2). La metodología común combinó la síntesis de bibliografía referente, de repositorios institucionales, de bases de datos oficiales y de artículos de prensa. Se aplicaron también entrevistas semi-estructuradas a actores clave. La presentación de las federaciones a comparar es motivo de los siguientes párrafos.

La República Argentina (1853), a partir de 1930, inició una etapa de desequilibrios federales severos. Los gobiernos militares destituyeron de facto a los gobernadores provinciales y los reemplazaron por sus propios delegados, prohibiendo además las legislaturas provinciales en su conjunto (Carnota, 2015: 18). En tales condiciones, el gobierno nacional garantizó y consolidó el Estado de Bienestar hasta alcanzar hitos únicos en la región, con la ampliación de derechos vinculados al empleo, la vivienda, la salud y la educación. Las políticas de salud y educación se caracterizaron por su universalidad y gratuidad. Junto a una red de institutos e instrumentos de la seguridad social, la estrategia social argentina encabezó todos los índices de desarrollo en Latinoamérica, con la consecuente crisis de sostenibilidad sistemática pendiente de resolución hasta la actualidad (Cetrángolo y Grushka, 2004). Tal crisis propició el inicio de la descentralización bajo la última dictadura militar (Bernal y Bizarro, 2019: 20). Al reinstaurarse los gobiernos democráticos, el control de la presidencia federal y las gobernaciones provinciales por parte de un mismo partido político se asoció con niveles muy importantes de centralización (Carnota, 2015: 18).

En la etapa contemporánea, las RIG argentinas se distinguen por el rol de las grandes maquinarias políticas nacionales, acompañado de dominación

ejecutiva, inacción legislativa y organización fiscal superpuesta y caótica. A partir de 1994, se celebran reuniones preferentemente informales o *ad hoc* entre presidentes y gobernadores por transferencias financieras, asuntos presupuestales y obras públicas federales. Se utiliza la coyuntura partidaria en turno para operar con cierta discrecionalidad en beneficio de los “gobernadores amigos” y en detrimento de aquellas provincias opositoras (Carnota, 2015: 18).

La República Federativa de Brasil (1891), con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, cortó de tajo el desempeño federal precedente, instituyendo un diseño federativo más favorable a la cooperación y, a la vez, propenso a reducir desequilibrios federales. Sin omitir ciertas patologías analizadas en el presente libro, la realidad es que Brasil muestra el mayor grado de institucionalización de la coordinación política en comparación con Argentina y México. De hecho, el Sistema Único de Salud (SUS) brasileño fue la inspiración específica de este proyecto. Como antecedentes, el sistema de salud de Brasil se caracterizaba en los ochenta por su centralización decisoria y operativa, así como por la clasificación de las actividades de salud pública y seguridad social. El SUS fue concebido en la VIII Conferencia Nacional de Salud de 1986, y retomado por la Constitución Federal de 1988 como institución garante del derecho universal de la salud y del deber del Estado. La red regionalizada y jerarquizada debía desarrollarse sobre tres directrices: 1) descentralización con dirección única en cada orden de gobierno, 2) atención integral con prioridad preventiva, y 3) participación comunitaria. El Ministerio de Salud debía formular la política nacional de salud y coordinar las acciones intergubernamentales. De este modo, las previsiones constitucionales le facilitaron al Ministerio de Salud la implementación del sistema, siendo sólo necesaria la emisión de ordenanzas ministeriales durante la década de los noventa (Grin *et al.*, 2020: 193-194).

Las Normas Operativa Básicas (NOB) son los ordenamientos que constituyeron un sistema de incentivos de adhesión a los objetivos de la reforma, a la vez que regularon el proceso de descentralización en tres aspectos: la división de competencias, la relación entre gestores y los criterios de transferencia para Estados y municipios. La adhesión de gobiernos estatales y municipales al SUS fue directamente proporcional a la promulgación de normas operativas. La NOB SUS 01/91 introdujo los principios del sistema y los criterios de transferencia de la red hospitalaria y ambulatoria. La NOB SUS 01/93 formalizó la Comisión de Intergestores Tripartita, como instancia negociadora de la descentralización de servicios y su financiamiento, previendo, en función de las desigualdades regionales, tres modalidades diferentes de habilitación según las capacidades administrativas municipales. La NOB SUS 01/96 redefinió competencias de los gestores federales, estatales y municipales, así como aspectos de la descentralización (Grin *et al.*, 2020: 195).

El Piso de Atención Básica (PAB), creado en 1997, es un fondo integrado por una aportación federal fija, como mecanismo redistributivo, que se complementa con una fracción municipal variable, como componente

inductivo a las políticas nacionales estandarizadas. El esquema conjunto buscó un perfil programado y uniforme para la descentralización sin prescindir de la autonomía subnacional. En la misma línea, la enmienda constitucional 29 del año 2000 estableció la obligación de destinar el 12 por ciento de los presupuestos estatales y el 15 por ciento de los municipales para la salud, afectando ambos porcentajes las transferencias federales en calidad de garantía. En 2013, el programa Más Médicos respondió a la mala distribución de esos profesionistas en el país, lo que afectaba a los municipios más aislados y carentes (Grin *et al.*, 2020: 197 y 203).

Los Estados Unidos Mexicanos (1824), como es el nombre oficial de México, continúan marcados por la corporatización acontecida entre 1930 y la década de los noventa. La lealtad partidista cominaba a los diputados oficiaлистas, luego de abdicar a su función legislativa en favor del ejecutivo nacional, a promover la distribución de dádivas entre la militancia creciente (Weingast, 2005: 129). Los gobiernos subnacionales favorecieron la contención del federalismo mediante el aprovechamiento no cofinanciado de fondos sectoriales (Weingast, 2013: 1). Posteriormente, en forma similar a lo sucedido en otras federaciones corporativas, la reforma constitucional designó a la legislación nacional como regulación obligada de las RIG y como estatuto de posibles disputas intergubernamentales. De ese modo, se construyeron RIG cooperativas que integraban a los gobiernos subnacionales como agencias implementadoras e, incluso, concedían el ejercicio de voces y determinados reclamos, aunque la aceleración del proyecto nacional ya había capturado la autonomía subnacional (Powell, 2015: 305-306).

La alternancia del año 2000 instauró la competencia político-electoral en sustitución de la hegemonía unipartidista. Sin embargo, los otros dos componentes corporativos continuaron intactos. Según el inventario de programas y acciones federales de desarrollo social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2021), las transferencias corporativas del gobierno nacional a los subnacionales aumentaron, principalmente en la política social, ampliando la competencia hacia el ámbito intergubernamental. El marco constitucional y reglamentario de las RIG no varió significativamente, más aún, los integrantes del poder legislativo continúan en el rol preponderante de agentes electorales y el ejecutivo nacional ganó la facultad de iniciativa preferente. Las alternancias de 2012 y 2018 revirtieron gradualmente la implementación descentralizada, cofinanciada y focalizada de los programas sociales, lo que inició la contracción de las RIG. A partir de 2018, el surgimiento del personalismo en la crisis de los partidos políticos proyectó un nuevo pacto social corporativo.

Para finalizar este libro, Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin, abundan sobre la efectividad de las escasas salvaguardas federales de las federaciones latinoamericanas, así como las áreas de oportunidad por la amenaza del oportunismo y del unilateralismo disruptivo.

Referencias consultadas

- Bednar, J. (2009). *The robust federation, principles of design*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Bernal, M. y Bizarro, V. (2019). Relaciones intergubernamentales y gestión pública de salud: Argentina y el caso de la provincia de Córdoba. *Revista Derecho y Salud*, 3(3), 19-32.
- Carnota, W. F. (2015). Intergovernmental relations in Argentina: systematic confusion and predominance of the centre. En J. Poirier, C. Saunders, J. Kincaid (Ed.), *Intergovernmental relations in federal systems, comparative structures and dynamics* (pp. 14-41). Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004). *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas, CEPAL.
- Grin, E. J.; Bergues, M. y Abrucio, F. L. (2020). Toma de decisiones políticas en Brasil: arenas de negociación intergubernamental y salvaguardas federales. En J. Mendoza y E. J. Grin (ed.), *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp. 181-238). Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Krane, D. y Leach, R. H. (2007). Federalism and intergovernmental relations: theories, ideas and concepts. En J. Rabin, W. B. Hildreth, G. J. Miller (Ed.), *Handbook of public administration* (pp. 485-505). Boca Raton, FL: Routledge.
- Krane, D. y Wright, D. (2000). Intergovernmental relations. En J. Shafritz (Ed.), *Defining public administration: selections from the international encyclopedia of public policy and administration* (pp. 83-101). London, England; New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Poirier, J.; Saunders, C. y Kincaid, J. (2015). *Intergovernmental relations in federal systems, comparative structures and dynamics*. Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Powell, D. (2015). Constructing and developmental state in South Africa: the corporatization of intergovernmental relations. En J. Poirier, C. Saunders, J. Kincaid (Ed.), *Intergovernmental relations in federal systems, comparative structures and dynamics* (pp. 305-349). Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Schnabel, J. (2020). *Managing interdependencies in federal systems. Intergovernmental councils and the making of public policy*. Cham, Suiza: Palgrave Macmillan.
- Watts, R. L. (2006). *Sistemas federales comparados*. Madrid: Marcial Pons.
- Weingast, B. R. (2005). The Performance and stability of federalism: an institutional perspective. En C. Menard, M. M. Shirley (Ed.), *Handbook*

of new institutional economics (pp. 149-172). Dordrecht, The Netherlands: Springer.

Weingast, B. R. (2013). Second generation fiscal federalism: political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>: 1-13.

CAPÍTULO 1

LAS SALVAGUARDAS FEDERALES Y SU PROYECCIÓN EN LAS FEDERACIONES LATINOAMERICANAS

Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin

Introducción

Los sistemas federales latinoamericanos han padecido desequilibrios de poder y autonomía en la transición desde sus régimenes antecedentes hasta su actual impulso. Por un lado, el pasado de estas federaciones fue afectado por la centralización propia de las dictaduras militares del siglo XX en los casos de Argentina y Brasil, así como por la corporatización en el caso mexicano. A partir del restablecimiento de la democracia –1983 para Argentina, 1985 para Brasil y 2000 para México–, la virtual superación de los antecedentes descritos orientó determinadas reivindicaciones del funcionamiento federal en contrasentido al proceso centralizador del resto de las federaciones. Argentina desarrolló múltiples interacciones, principalmente informales, para la coordinación de las políticas nacionales y el financiamiento de las obras públicas entre los gobiernos subnacionales y el nacional. Brasil desarrolló la coordinación vertical por medio de foros que formalizaron las políticas sectoriales. Han sido significativos los avances del Sistema Único de Salud (SUS) y su análogo Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). Adicionalmente, las relaciones horizontales entre gobiernos locales se basaron en la modalidad de consorcios y arreglos similares. En México surgieron los avances intermitentes de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

Para proyectar el relativo avance de las federaciones latinoamericanas, se considera necesario profundizar el análisis casuístico mediante la aplicación de conceptos que precisen la problemática y las soluciones. En ese sentido, el oportunismo se define como la violación de la distribución de poder, aquella que fue diseñada para maximizar la productividad de la Unión (Bednar, 2009: 73). Por su parte, el unilateralismo disruptivo se basa en la solución a los problemas de política multi-jurisdiccional por parte de un sólo orden de gobierno, esto es, sin el consentimiento o con la afectación de autonomía de las contrapartes (Schnabel, 2020: 2). Los conceptos oportunismo y unilateralismo disruptivo son conceptos distintos, básicamente porque el primero se manifiesta en situaciones del funcionamiento federal en general –electorales, políticas, judiciales y

legislativas–, mientras que el segundo complementa los riesgos anteriores en el ámbito intergubernamental concreto. En tal caso, se intuye que el oportunismo es una falta consciente de respeto a la autoridad de la contraparte, fundada en intereses de facción que son un componente estructural de las propias disputas federativas. El unilateralismo disruptivo, en cambio, sugiere la pérdida del enfoque de la lealtad federal por parte de los actores gubernamentales.

La combinación entre oportunismo y unilateralismo disruptivo podría también complejizar los desafíos, según Behnke y Benz (2008), cuando la reforma constitucional permanente enfrenta el dilema bilateral de estabilidad federal y flexibilidad sectorial a través de los insumos intergubernamentales y judiciales. A mayor detalle, si bien las relaciones intergubernamentales (RIG) pueden ser competitivas o conflictivas, ambos motores de cambio deben estar vinculados. Por un lado, el cambio constitucional debe ser implícito y originarse en las relaciones competitivas de las unidades constituyentes. Por otra parte, la evolución constitucional legítima debe derivar de la gestión adecuada de los conflictos inter-jurisdiccionales en los patrones establecidos de cooperación intergubernamental. Como fórmula virtuosa, es deseable la vinculación entre los principios normativos adjudicados al tribunal constitucional y la legitimidad de los acuerdos constitucionales (Hug, 2005: 113; Behnke y Benz, 2008: 232). En diametral oposición podrían actuar el oportunismo y el unilateralismo disruptivo.

Para la prevención de las patologías aludidas, las salvaguardas federales (*federal safeguards*) se fundaron en el estudio “línea a línea” de la doctrina de James Madison. Esto es, tomaron conciencia de que la escasa virtud de los gobernantes les llevaba, primero, a la formación de facciones como actividad política cotidiana y, ya como desviación, a integrar tiranías legislativas o electivas que conducían a la inestabilidad, el conflicto entre facciones rivales y la adopción de medidas impuestas por la mayoría (Barceló, 2006: 40-41). En la misión correctiva de lo anterior, las salvaguardas federales se definen como instituciones que procuran procesos para el desarrollo de principios federativos y, de manera derivada, orientan formas de influencia de comportamientos federales apropiados.

Las salvaguardas federales significan, entonces, una forma innovadora de emprender el equilibrio de poder y autonomía en las federaciones latinoamericanas. No obstante, las academias de tales federaciones muestran un desfase en la evolución del estudio del federalismo hacia las RIG. En Argentina las RIG en general no han sido una senda de énfasis. En Brasil las RIG han resultado hasta el momento, para los autores que abordan el federalismo como línea de investigación, un enfoque útil para lidiar con las complejidades nacionales y, así, avanzar desde la lógica simplista de la trama pendular centralización-descentralización. En México es un campo disciplinar en construcción y, todavía, “a la sombra” de los fuertes grupos que siguen privilegiando la tradición jurídica del federalismo. Las tres clasificaciones de los textos producidos evidencian, adicionalmente, la dispersión disciplinar de estudios intuitivos más que acumulativos, la adaptación del enfoque clásico y otras visiones alternativas (Aguilar *et al*, 2017: 411).

En tal virtud, el objetivo del presente capítulo es aportar el marco teórico y empírico para operar la investigación colectiva del presente libro, orientada a profundizar la comparativa de las salvaguardas federales de Argentina, Brasil y México en función de las políticas de asistencia social, educación y salud. La justificación del estudio específico de estas políticas sectoriales obedece a que son áreas centrales del Estado de bienestar que, por su complejidad y relevancia para los ciudadanos, no pueden ser implementadas sin arreglos de RIG u otras formas de cooperación federativa. Esto es, la experiencia comparativa indica que la centralidad de estas políticas exige formas de actuación que acerquen a los distintos órdenes de gobierno, además de que son las políticas públicas que requieren inversiones más relevantes. El capítulo se integra por cuatro apartados además del presente: 1. El oportunismo y las cinco salvaguardas federales originales; 2. El unilateralismo y la salvaguarda intergubernamental; 3. Planteamiento metodológico y 4. Reflexiones finales.

1. El oportunismo y las cinco salvaguardas federales originales

El oportunismo (*opportunism*) se define como la violación de la distribución de poder, aquella que fue diseñada para maximizar la productividad de la Unión (Bednar, 2009: 73). Constituye una falta de respecto franca a la autoridad de los demás, daña la Unión en aras de intereses “no federativos”. Al obedecer a la tentación humana en condiciones de incertidumbre, determinado gobierno puede tomar ventajas, por lo que una definición simplista es: “la búsqueda del interés propio con astucia” (Bednar, 2009: 77). Se han señalado tres causas del oportunismo. La fluctuación de autoridad (*inefficient allocation of authority*) constituye la manipulación para servir a intereses electorales, se trata entonces de transferir beneficios hacia los electorados de las jurisdicciones políticas. La fluctuación de bienes (*inefficient allocation of goods*) se refiere al incremento de pugna por los recursos fiscales divisibles cuando la producción política es limitada. La fluctuación de producción (*inefficient production of goods*) aplica la reducción de esfuerzos en contravención del auto-sacrificio que requiere la producción (Bednar, 2009: 67-68). En suma, se trata de reclamar el crédito por los resultados positivos y/o distanciarse de los negativos.

Al considerar que los abusos pueden ser tanto horizontales como verticales, el oportunismo alcanzó seis modalidades. Según Bednar (2009: 9), el gobierno federal puede invadir (*encroachment*) la autoridad subnacional, los gobiernos subnacionales pueden eludir (*shirking*) sus responsabilidades con la Unión, y ambos ámbitos de gobierno pueden transferir cargas (*burden-shifting*) imponiendo externalidades, en su caso, a sus contrapartes o similares. En cada una de las tres variantes podemos detectar dos modalidades. El gobierno nacional puede centralizar, o bien, invadir las jurisdicciones de los gobiernos subnacionales. Por su parte, los gobiernos subnacionales, en su intento por

eludir sus responsabilidades para con la federación, pueden fallar en la implementación de la política nacional o pueden promulgar políticas alternativas. La transferencia de carga se percibe con posibilidades verticalmente descendentes u horizontales. El gobierno nacional puede descentralizar para desviar las cargas del centro, mientras que los gobiernos subnacionales pueden hacer que la unión funcione sobre los hombros y las economías de sus similares, por ejemplo, creando barreras al comercio que afecten la movilidad de los ciudadanos (Bednar, 2009: 68-69). Las razones y la variedad del oportunismo pueden esquematizarse de la siguiente forma:

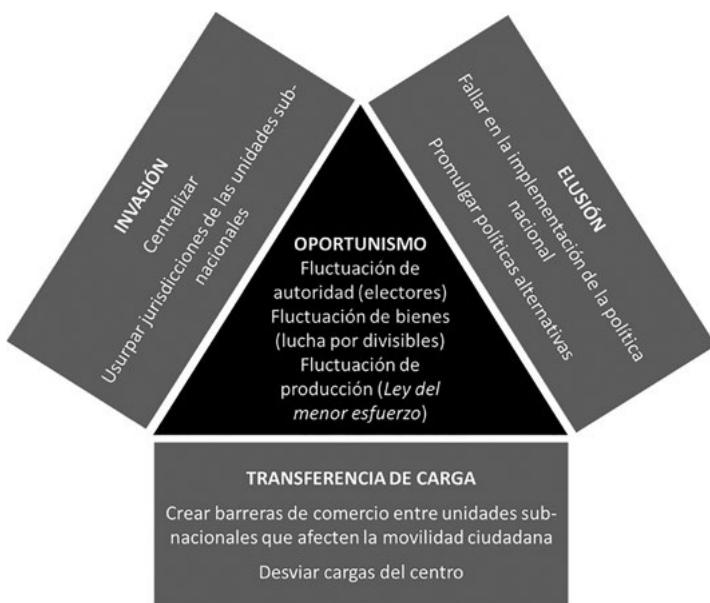


Figura 1. Variedad y razones del oportunismo

Fuente: Elaboración propia a partir de Bednar, 2009: 67-69

Las salvaguardas federales (*federal safeguards*) son el conjunto de instituciones políticas constituidas para actuar como “guardianes” del equilibrio del poder federal, su función básica es incentivar el respeto a la autonomía de cada orden gubernamental (Schnabel, 2020: 47; Nugent, 2009). Las salvaguardas federales establecen límites para el comportamiento oportunista de gobiernos y actores. Ambos responden a incentivos, esto es, se verán atraídos hacia acciones que ofrezcan recompensas y se alejarán de acciones que incurran en castigos (Bednar, 2009: 11). Por ello, las salvaguardas federales especifican sus contornos de tolerancia y advierten un castigo en caso de que se viole su umbral (*threshold*). Como requisito, debe existir la comprensión común de la conducta federal aceptable (Bednar, 2009: 96). El resto del presente apartado aborda las salvaguardas estructural, popular, política, judicial y severa; mediante su

caracterización y evaluación de efectividad individual y complementaria, para valorarlas en el funcionamiento de las federaciones latinoamericanas (Bednar, 2009; Bolleyer, 2013).

La salvaguarda estructural (*structural safeguard*) se refiere a la supervisión federativa entre poderes nacionales y mediante la incorporación subnacional. Respecto a los primeros, la supervisión interinstitucional funciona mediante una combinación de interdependencia y dependencia. La superposición de poderes permite que una rama supervise las acciones de otra, como sucede con el bicameralismo (Bednar, 2009: 100). Por su parte, la supervisión subnacional comparte la misma combinación de interdependencia y dependencia, aplicada ahora a la participación de los gobiernos subnacionales en la toma de decisiones nacionales. Esta salvaguarda abarca desde la combinación de los intereses subnacional y nacionales en la legislatura nacional, hasta ciertos procesos de consulta y consenso subnacional en las fases pre-legislativa y legislativa, así como reacciones post-legislativas (Bednar, 2009: 102-103).

Para esquematizar los modos de influencia deseables de los funcionarios subnacionales en el ejercicio de la salvaguarda estructural, las fases pre-legislativa, legislativa y post-legislativa se han relacionado con cuatro estrategias de menor a mayor intensidad: 1) exhortación y persuasión; 2) participación de funcionarios subnacionales en la elaboración de políticas federales; 3) gobernanza coordinada, entendida como modelación de las políticas y leyes subnacionales al ser estas referencia ineludible de las políticas nacionales; y 4) negativa de los gobiernos subnacionales a cumplir la legislación federal. Al entrecruzarse las fases con las estrategias en una matriz, estas últimas ganan especificidad (Nugent, 2009: 63).

	Fase Pre-legislativa		Fase Legislativa	Fase Post-legislativa	
Estrategias	Participación en la agenda	Elaboración de políticas	Promulgación de la política	Implementación de la política	Evaluación de la política
Negativa de los gobiernos subnacionales a cumplir la legislación federal	Las objeciones de los gobiernos subnacionales pueden poner o quitar asuntos de la agenda federal	La expectativa de negativa de los gobiernos subnacionales puede influenciar las decisiones de los creadores de políticas federales	El conocimiento de las objeciones de los gobiernos subnacionales puede retratar o evitar la aprobación de la iniciativa de ley en el Congreso Nacional	Los gobiernos subnacionales pueden negarse a aplicar en su totalidad la ley federal	La negativa de los gobiernos subnacionales a presentar información al Congreso Nacional sobre el funcionamiento de la iniciativa

Gobernanza coordinada	Los éxitos o fracasos de los gobiernos subnacionales en un área de políticas puede quitar o poner artículos en la agenda federal	Las políticas subnacionales pueden servir como modelo para los esfuerzos federales o convencer al Congreso Nacional de permitir discrecionalidad de las unidades subnacionales	Los funcionarios subnacionales pueden alentar a los miembros del congreso a votar en contra de leyes que duplican esfuerzos subnacionales existentes	Los gobiernos subnacionales pueden implementar la legislación federal de manera que cause poco conflicto con las políticas subnacionales existentes	Los gobiernos subnacionales pueden confirmar el fracaso de la política federal en relación con las políticas de la propia unidad subnacional
Participación de funcionarios subnacionales en la elaboración de políticas federales	Los funcionarios subnacionales en coordinación con los funcionarios federales pueden agregar temas adicionales a la agenda federal	Los funcionarios subnacionales pueden participar directamente en las audiencias de las comisiones legislativas	Los funcionarios subnacionales pueden negociar con los miembros del congreso para la aprobación de iniciativas de ley	Los funcionarios subnacionales pueden participar en la creación de reglamentos de las agencias de implementación de la política federal	Los funcionarios subnacionales pueden actuar en la mejor posición para evaluar las políticas federales, su testimonio en las comisiones puede reflejar lo anterior
Exhortación y persuasión	Las quejas frecuentes de los funcionarios subnacionales pueden alentar a los funcionarios federales sobre la necesidad de acción	Los funcionarios subnacionales pueden apelar directamente al Congreso Nacional para que diseñe políticas en formas particulares	Los funcionarios subnacionales pueden apelar indirectamente para que los miembros del Congreso Nacional voten a favor o en contra de legislaciones específicas	Los funcionarios subnacionales pueden pedir ciertos modelos de implementación federal y desalentar otros	Los funcionarios subnacionales pueden apelar para que el gobierno federal analice los efectos negativos de la legislación federal

Tabla 1. Resumen de los modos de influencia de los funcionarios subnacionales en las tres fases de la elaboración de políticas federales en los Estados Unidos de América

Fuente: Nugent, 2009: 63

Las críticas a la salvaguarda estructural, adicionales a los sesgos en el sistema de representación, son tres. Primera de ellas: dirigida sólo al primero de los tres tipos de oportunismo, la invasión. Segunda, el establecimiento del umbral puede ser imperfecto. Tercera, la fragmentación de voluntades independientes

puede evaporarse en la competencia vertical, por lo que no se espera que los gobiernos subnacionales puedan defenderse entre sí (Bednar, 2009: 104).

La salvaguarda popular (*popular safeguard*) se refiere concretamente a los electorados, bajo la firme convicción de conformar un sistema de pesos y contrapesos que alivie las fallas del control popular. La frecuencia promueve, antes del cansancio, que la votación se convierta en parte común de la ciudadanía. La experiencia genera, como aprendizaje ideal, la distinción y selección de “estadistas ilustrados”. El sistema electoral multinivel clasifica los intereses ciudadanos, a la vez que determina la salvaguarda estructural y reduce la probabilidad que estas compartan el mismo interés. La eficiencia se basa en que la salvaguarda popular tenga un umbral adecuado (Bednar, 2009: 109-110). En ese sentido, es deseable que los votantes decidan la agenda política propia de cada nivel de gobierno o, como efecto contrario, el sentido de los votos nacionalizará los bienes públicos locales (Weingast, 2005: 163).

La salvaguarda popular no aplica para la trasferencia de cargas (Bednar, 2009: 153). La crítica general consiste en que la salvaguarda popular es difícil de emplear debido a los problemas atribuidos a la democracia. La falta de información en los distintos órdenes de gobierno dificulta que el votante conozca los méritos particulares de sus votados. Los votantes se inclinan naturalmente a apoyar políticas favorables a sus intereses locales y prestan menos atención al desempeño nacional. Una combinación de deficiencia de información e interés propio conduce a un problema de asignación de crédito. Por el contrario, cuando existen conductas radicales, ya no lejanas en nuestros tiempos, el grado de identificación entre ciudadanos y gobiernos admite perdonar, ignorar o incluso recompensar su comportamiento oportunista. A nivel subjetivo, es también previsible que a algunos votantes simplemente no les importen las jurisdicciones (Bednar, 2009: 111-112).

En esta línea abona Stepan (1999) con su expresión demostraciones restrictivas (*demos constraining*) y su opuesto demostraciones que habilitan (*demos enabling*). Se refieren a la característica de las federaciones democráticas de restringir o expandir el poder de todos los ciudadanos de la sociedad política. Es decir, las salvaguardas populares pueden generar dificultades si las reglas electorales distorsionan la representación política y modifican su efectividad. Por ejemplo, las reglas electorales pueden privilegiar de forma desproporcional algunas unidades de la federación cuando se compara su número de electores respecto a otras unidades. Como consecuencia, el peso que algunas unidades más pequeñas tienen en la toma de decisiones federal es mayor que su representación real. Si por un lado la federación debe proteger las unidades más pequeñas, por el otro las reglas electorales pueden afectar el conjunto de la sociedad nacional.

La salvaguarda política (*political safeguard*), en el ideal de superar a las populares, se compone por un sistema de partidos integrado, donde los

políticos son progresivamente ambiciosos pero las ramas locales y nacionales de un partido son interdependientes para su propio éxito. En contraste, se considera que un sistema de partidos descentralizado sólo puede contrarrestar la invasión, porque el gobierno depende del aparato del partido subnacional para su apoyo (Bednar, 2009: 113). Los políticos subnacionales y nacionales, al integrar partidos políticos con élites equilibradas de ambos niveles, obtienen mejores resultados si coordinan sus actividades en el respeto al poder y las prerrogativas de cada orden. No obstante, si la élite nacional domina, los partidos pueden capturar los poderes de las jurisdicciones inferiores o, si las élites subnacionales imperan, son comunes los rescates de déficits presupuestales de las unidades federadas (Weingast, 2005: 162; Hug, 2005: 113; Weingast, 2013: 3). En el sistema de partidos integrado, la coordinación debe potenciar la cooperación, vigilando y sancionando a los militantes trasgresores. Con la debida paciencia, se debe superponer la generación de candidatos para extender la perspectiva estratégica partidista. Como resultado culminante, la visión federativa debe prevalecer sobre las preocupaciones locales (Bednar, 2009: 116).

A manera de crítica de la salvaguarda política, la sensibilidad al desequilibrio podría comprometer la capacidad del sistema para castigar las transgresiones de un nivel. La impaciencia podría activar, anticipadamente y con mayor frecuencia, las salvaguardas políticas en comparativa con las populares, aunque no necesariamente por razones correctas y con umbrales orientados a la eficiencia federativa. Como visión nacional, las salvaguardas políticas podrían dejar de anteponer el federalismo a las prioridades políticas tangibles (Bednar, 2009: 119). La salvaguarda política, al igual que la popular, no aplica para la transferencia de cargas (Bednar, 2009: 153).

La salvaguarda judicial (*judicial safeguard*) es la corte constitucional, convertida en árbitro del federalismo al superar algunas de las deficiencias de las otras salvaguardas: 1) es objetiva porque sus intereses no se relacionan con alguna resolución en disputa; 2) su umbral se determina constitucionalmente; 3) sus procesos son deliberados y se concentra en un aspecto particular del comportamiento; 4) se acerca mucho más a la información completa en comparativa con otras salvaguardas y 5) puede tomar una decisión impopular. Adicionalmente, los positivistas y los normativistas han compartido la misión de descifrar el papel que juega la revisión judicial, proyectando a la corte como proveedor de puntos focales. Es así como el máximo tribunal provee “alarmas” a otras salvaguardas (Bednar, 2009: 120-121). La salvaguarda judicial aplica para todas las variantes de oportunismo (Bednar, 2009: 153).

En contracara, las críticas a la salvaguarda judicial son tres. Sobre la capacidad de ejecución, el poder judicial no tiene mecanismos de incentivos federativos, depende de otras organizaciones para ejecutar cualquier sanción federal. A su vez, la dependencia judicial es la convicción de que poder judicial

está al servicio del ejecutivo, lo que pone en peligro su capacidad contra la invasión nacional o su credibilidad para definir la elusión. Finalmente, por limitación de tiempo, la corte debe establecer la defensa general de los derechos constitucionales, dejando que la salvaguarda política reivindique al federalismo (Bednar, 2009: 123-125).

La salvaguarda severa (*severe safeguard*) desarrolla represalias intergubernamentales cuyos efectos pueden conducir al desastre, incluso a la guerra, como una declaración subnacional de secesión o la disolución federal de los gobiernos subnacionales. Aplica para todas las variantes de oportunismo y, cuando se refuerza con otras salvaguardas, puede abarcar una gama más amplia de fuerza de castigo. En comparativa, los tipos leves son las salvaguardas estructural, política y la judicial. El tipo variable es la salvaguarda popular, cuyo castigo crece a medida que aumenta el descontento ciudadano (Bednar, 2009: 152-154).

En referencia a las tres variedades de oportunismo señaladas en la figura 1, la invasión está cubierta por la mayoría de las salvaguardas y la transferencia de cargas es la de menor atención. La amplia protección contra la intrusión podría hacer pensar que sería la transgresión menos visible, aunque la percepción apunta a que sea la más probable. En las federaciones sin un poder judicial activo y eficiente, el traspaso de cargas entre los gobiernos subnacionales debe contrarrestarse con represalias intergubernamentales contundentes, ya sea entre unidades subnacionales, agrupadas o a través del gobierno federal (Bednar, 2009: 137).

La medición del efecto de las salvaguardas federales llevó a concluir que una de consecuencia leve no corrige intentos de oportunismo, por el contrario, conduce paulatinamente a mayores transgresiones. La adición de una segunda salvaguarda más suave, en cambio, puede incrementar el cumplimiento. El refuerzo mantiene el cumplimiento en niveles más altos y minimiza la frecuencia de represalias intergubernamentales, mientras que la amenaza de una salvaguarda severa amortigua la tentación de mayores transgresiones (Bednar, 2009: 151).

La imperfección de las salvaguardas federales se atribuye al factor humano: “alguien debe tener un incentivo para apretar ese gatillo”. Las ineficiencias de umbral afectan la probabilidad y la severidad de los castigos. Si las salvaguardas tienen configuraciones de umbrales inconsistentes, o generalmente las establecen sólo por razones relacionadas indirectamente con el desempeño federal, entonces la salvaguarda puede ser ineficiente e incluso ineficaz. Las observaciones diversas interpretan los eventos y, así, integran el subconjunto de atributos a considerar por una salvaguarda. Las interpretaciones están estrechamente vinculadas a la experiencia pasada de la salvaguarda o a la interpretación del agente que la dirige. Estos posibles sesgos crean imperfecciones de respuesta (Bednar, 2009: 170-174).

En suma, la salvaguarda severa se trata de amagos de salida del sistema federal a manera de represalias, de las que se advierten efectos desastrosos. Las tres salvaguardas siguientes se consideran leves al no corregir individualmente las transgresiones, sino que pueden aumentar su incidencia, por lo que deben disponerse de manera complementaria. La salvaguarda estructural es la supervisión federativa del proceso legislativo de las políticas nacionales. Su crítica es que está dirigida sólo a la invasión, su umbral es imperfecto y podría causar la competición subnacional en lugar de la integración. La salvaguarda política se basa en el sistema federativo de partidos. Su evaluación ha arrojado incapacidad de sancionar a militantes, impaciencia que desvirtúa la salvaguarda y otras prioridades tangibles antes que las federativas. La salvaguarda judicial es la sentencia federativa. Se le acusa de carencia de incentivos, virtual asociación al ejecutivo y la “no exclusividad federativa”. Finalmente, la salvaguarda popular, el voto federativo, es considerada de consecuencia variable. Sus deficiencias podrían ser la falta de información, dificultades de selección, intereses predominantemente locales e, incluso, la recompensa al oportunismo. El factor humano acentúa en todas las salvaguardas inconsistencias de umbral y de interpretación.

2. El unilateralismo disruptivo y la salvaguarda intergubernamental

El unilateralismo disruptivo (*disruptive unilateralism*) se basa en la solución a los problemas de política multi-jurisdiccional por parte de un solo orden de gobierno, esto es, sin el consentimiento o con la afectación de autonomía de las contrapartes. El efecto fundamental es el cambio en la distribución del poder al modificarse la autoridad y la discrecionalidad de un nivel (Schnabel, 2020: 2). El unilateralismo disruptivo toma tres diferentes formas. Las soluciones individuales (*individual solutions*) constituyen el unilateralismo más perturbador, el gobierno que las protagoniza gana discreción a cambio de la pérdida de la misma en los demás. Estos últimos pierden autonomía sin haber dado su consentimiento. La imposición federal (*federal imposition*) es una solución de política conjunta diseñada por el gobierno nacional para ser presentada en reuniones intergubernamentales como una oferta de “tómalo o déjalo”. Es menos severa en la medida que el gobierno federal define los parámetros clave y pasa a discutir determinados elementos de la política con las unidades constituyentes, aunque en ambos casos los incentivos fiscales normalmente establecen un rol perverso. El incumplimiento (*non-compliance*) se basa en la negación de los gobiernos a cumplir una política definida conjuntamente. Es más severo si los gobiernos ignoran la política conjunta y buscan sus propias soluciones, tiende a suavizarse si los gobiernos aplican partes de la política consensada (Schnabel, 2020: 42-44).



Figura 2. Variedad y razones del unilateralismo disruptivo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Schnabel, 2020: 42

Las soluciones individuales y el incumplimiento, al ser variantes del unilateralismo disruptivo detectadas en la lógica de los sistemas integrados, son susceptibles de crítica en comparativa con las razones de los sistemas duales. Las soluciones individuales son justificadas al considerar que, en los sistemas duales, cada orden de gobierno tiene sus propias instituciones y programas legislativos que crean políticas públicas. Se invoca aquí al modelo de autoridad coordinada, que denota autoridades autónomas unidas sólo tangencialmente, por lo que las soluciones individuales serían la regularidad antes que una patología. Así, “la coordinación federativa debe ser contingente, circunstancial y, en el límite, innecesaria porque genera una capa más de gobierno que sólo aumenta los problemas de eficiencia en la toma de decisiones y asignación de recursos” (Loughlin *et al*, 2013). Adicionalmente, el potencial transtorno del incumplimiento se evapora al considerar válido que, como modo de influencia de los funcionarios subnacionales, en los sistemas duales “pueden negarse a aplicar en su totalidad la ley federal” (Nugent, 2009: 63). En general, los sistemas duales tienden a validar sólo una de las tres variantes del unilateralismo disruptivo, la imposición federal, aunque es necesario destacar también que otras visiones evolutivas han iniciado su justificación. La primera, los funcionarios nacionales están crecientemente presionados por responder prodigiosamente a una agenda de problemas nacionales. La segunda, las soluciones nacionales, en apariencia, siempre consideran los problemas de gobernanza nacional sin importar dimensiones o localizaciones (Conlan y Posner, 2008).

La salvaguarda intergubernamental (*intergovernmental safeguard*) se refiere a consejos que, cuando su diseño es apropiado, brindan incentivos a los gobiernos para coordinarse en áreas de interdependencia mediante el trato paritario. Los consejos intergubernamentales son asambleas plenarias de políticos, sean

estos jefes de gobierno o ministros de gabinete, que hayan celebrado reuniones regulares durante varios años. Se componen básicamente por una presidencia, una secretaría y comités o grupos de trabajo. Por los gobiernos que se integran, los consejos pueden ser verticales u horizontales. Por su alcance estratégico, los consejos intergubernamentales van desde los generalistas o intersectoriales hasta otros más específicos. Por su alcance territorial pueden ser nacionales o regionales, siendo los bilaterales una variante de los últimos (Schnabel, 2017: 4-5).

Los consejos intergubernamentales funcionan como una salvaguarda para la federación: previenen el unilateralismo disruptivo preservando la autonomía –autogobierno–, al tiempo que acercan a los gobiernos federales y subnacionales –regla de compartir– (Schnabel, 2015; Benkhe y Mueller, 2017). El equilibrio logrado en estos polos de la ecuación puede indicar la probabilidad de una mayor coordinación o conflicto con implicaciones para la robustez federal (Burgess, 2006; Braun *et al*, 2017; Bednar, 2009). El tipo de RIG federativas también depende de la trayectoria de cada federación y “pueden estar débil o fuertemente institucionalizadas” (Broschek, 2011: 667). Las federaciones que se caracterizan por la asignación dual de roles a menudo debilitan los sistemas, mientras que las más cooperativas los usan para construir escenarios participativos o al menos acuerdos entre diferentes gobiernos. La probabilidad de obtener cooperación indica “la capacidad de los gobiernos nacionales y subnacionales [...] de trabajar juntos para resolver problemas de políticas públicas” (Inwoods *et al*, 2011: 14). Existen seis categorías que determinan si los consejos intergubernamentales son salvaguardas federales sólidas, constituidas como sistema de indicadores.

La coordinación de la política pública (*coordinating public policy*) es el ajuste mutuo negociado entre gobiernos para aplicar políticas diferentes a las que habrían elegido unilateralmente. Se hace necesaria para fomentar, además de la autonomía de los gobiernos, un diseño de políticas públicas eficiente y una implementación depurada de incoherencias, inconsistencias, fragmentación, redundancias, contradicciones y duplicaciones en la prestación de servicios públicos. La coordinación de la política pública debe analizar los resultados y, a la vez, asegurar que los procesos respectivos muestren grados congruentes de colaboración. Como nivel de mayor rezago, la coordinación negativa considera intercambio de información y otras formas elementales. La definición de prioridades conjuntas debe resultar de procesos de búsqueda de soluciones coordinadas. Los marcos comunes de políticas públicas significan el avance hacia procesos de acuerdo para la implementación común (Schnabel, 2020: 49-50).

La capacidad de los consejos intergubernamentales para procesar problemas de importancia federal (*capacity to process federally salient policy problems*) significa romper la oposición a coordinar políticas que son constitutivas de la autonomía de cada orden gubernamental. En su reñuencia, cada gobierno esgrime sus razones. Para los gobiernos subnacionales son ejemplos las elecciones regionales, o bien, las políticas culturales, lingüísticas o religiosas. Los gobiernos nacionales, por su parte, suelen subrayar su papel como garantes de la unidad

nacional. El desarrollo de la capacidad señalada parte, inevitablemente, del “no abordaje” hasta soluciones exhaustivas y precisas. El carácter del ámbito político inicia en el abordaje de temas poco relevantes a nivel federal: política ambiental, agricultura o infraestructura. Le siguen aspectos de la política fiscal que producen ganadores o perdedores entre los órdenes gubernamentales: nivelación fiscal o déficits y deudas públicas. En el nivel extremo, es posible ubicar presiones crecientes sobre los gobiernos subnacionales para que participen en la distribución de costos e igualación de políticas redistributivas: salud, pensiones, desempleo o educación. La representación establece como diferencia entre enviar burócratas a las reuniones de los consejos, o bien, comisionar agentes políticos con poder de decisión. Las resoluciones circulares se basan en enviar cartas a las reuniones, a diferencia de reunirse siempre en persona (Schnabel, 2020: 52-54).

El nivel de institucionalización (*level of institutionalization*) es alto cuando los intereses y preferencias de cada gobierno de la federación se acomodan durante su desarrollo. Por el contrario, es bajo cuando los intereses y las preferencias se superponen momentáneamente, esto es, en soluciones *ad hoc*. Cuando el nivel institucional es alto, la coordinación se ejercita continuamente para convertirse en un sistema permanente de decisión conjunta. Este sistema regularmente desarrolla, primero, la definición de la dirección principal de la reforma y, segundo, la decisión de las normas detalladas. Ambas etapas resultan de revisar las propuestas y recomendaciones presentadas por grupos de trabajo, comités o miembros individuales del consejo. La frecuencia de las reuniones indica una alta institucionalización si las reuniones plenarias de los consejos se celebran regularmente dos o más veces al año. El carácter permanente de la secretaría fomenta el desarrollo de intereses institucionales, en consecuencia, es inapropiada una secretaría rotativa porque refleja sólo intereses individuales. El número de comités y grupos de trabajo funcionales es directamente proporcional al nivel de institucionalización. La definición estatutaria de funciones significa que la coordinación sigue reglas institucionales, al proporcionar estructura y hacer que la coordinación sea más predecible (Schnabel, 2020: 54-57).

Los resultados vinculantes (*bindingness of outputs*) implican el compromiso de los gobiernos para adoptar determinados resultados del consejo. El grado de vinculación política puede reflejarse en los recursos financieros o políticos que los gobiernos invierten en tales resultados. Los resultados vinculantes se estudian a través de dos aspectos, los tipos de resultados y los niveles de coordinación política. En orden de importancia, los tipos de resultados se clasifican en informes, declaraciones públicas, planes de acción y acuerdos intergubernamentales. Los informes son documentos que contienen simples recomendaciones. Las declaraciones públicas informan sobre puntos de vista conjuntos con respecto a un problema de política y las formas de resolverlo. Los planes de acción contienen una estrategia precisa para alcanzar una meta definida e indican el compromiso de los gobiernos al respecto. Los acuerdos intergubernamentales son contratos firmados por los diferentes gobiernos de una federación y pueden ser legalmente vinculantes.

Por su parte, según Peters (2004), los niveles de coordinación política tienen también cuatro grados de trascendencia. La coordinación negativa involucra acciones unilaterales y no genera instrumentos de integración en la formulación de políticas. La coordinación positiva implica la búsqueda de formas de trabajo conjunto a través de acuerdos de cooperación, aunque asume que las entidades gubernamentales siguen siendo en gran medida autónomas y persiguen sus propios objetivos. Su indicador más relevante se refiere, en la base, a coordinar la prestación de servicios y programas públicos. La integración de políticas implica, además de la coordinación para la prestación de servicios, la definición conjunta de objetivos, lo que requiere definir cómo se organizará la autoridad para una toma de decisiones que involucra a más de un gobierno. El desarrollo de estrategias se dispone para traspasar las fronteras gubernamentales, generando así acuerdos que integran políticas y formulan nuevas soluciones, colectivas e integrales, a los problemas públicos (Schnabel, 2020: 57-60; Peters, 2004).

El dominio del gobierno federal (*dominance of the federal government*) puede lograrse mediante la aplicación de estrategias que imperan ante la heterogeneidad de los gobiernos subnacionales. Su justificación es que la coordinación jerárquica puede ser más efectiva y eficiente. La exclusión de problemas de política de la agenda induce, en la etapa de diseño, que se evadan los intereses y preferencias de las unidades constituyentes y, en la fase de implementación, la falta de monitoreo de la política. Una estrategia puntual de dominio es la permanencia de la presidencia y su control sobre la secretaría (Schnabel, 2020: 61-62).

La ayuda externa al sistema de consejos intergubernamentales (*help from outside*) se basa en instituciones y mecanismos que pueden influir en los diferentes aspectos de su diseño. El sistema de partidos refuerza si está integrado-centralizado y los gobiernos le son congruentes a través de sus plataformas en los dos niveles. La participación de las unidades constituyentes a través de diferentes contextos de la toma de decisiones federal prohíbe sombras de jerarquía, el uso de controles administrativos y otros tipos de presión federal. La presión externa trasciende si proviene de organizaciones supranacionales o internacionales. Las ideas compartidas consisten en creencias, deseos y hasta sentimientos públicos que definen los intereses y preferencias. El poder adquisitivo federal le da al gobierno central una influencia significativa sobre la agenda intergubernamental y los medios para influir en el comportamiento de las unidades constituyentes (Schnabel, 2020: 64-69).

En resumen, los consejos federativos se constituyen como la salvaguarda intergubernamental si, además de acercar a los gobiernos federales y subnacionales, permiten la coordinación estratégica en la prevención del unilateralismo disruptivo. El avance de la salvaguarda intergubernamental se mide a través de seis categorías. La coordinación de la política pública es el desarrollo del ajuste mutuo negociado desde el simple intercambio de información hasta consolidarse con la implementación común. La capacidad de los consejos intergubernamentales para procesar problemas de importancia federal implica que las partes “se abran” al consenso, iniciando con temas federales poco relevantes hasta

decidir políticas redistributivas cofinanciadas. El nivel de institucionalización es el adelanto normativo en función de la frecuencia de reuniones, la preparación de la agenda, la definición de comisiones y la integridad de las decisiones. Los resultados vinculantes implican la efectividad productiva en función del perfeccionamiento de dos aspectos: los tipos de resultados y los procesos de coordinación. El dominio del gobierno federal es la imposición de la coordinación jerárquica. La ayuda externa constituye la influencia contextual, sea positiva o negativa, a través del sistema de partidos, la participación subnacional en otros escenarios de decisiones nacionales, la presión internacional, la compartición de ideas con otras organizaciones, o bien, el poder adquisitivo federal.

Para la evaluación de los consejos intergubernamentales latinoamericanos, la propuesta es que los parámetros del párrafo anterior tengan la secuencia y particularidades que se muestran en la siguiente tabla.

Reorganización evolutiva inicial			Particularidades latinoamericanas		Necesidad de mayor especificidad
Coordinación de la política pública	Resultados vinculantes	Nivel de institucionalización	Ayuda externa	Dominio del gobierno federal	
<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación negativa - Definición de prioridades conjuntas - Precisión de marcos comunes de políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Tipos de resultados: <ul style="list-style-type: none"> - Informes - Declaraciones públicas - Planes de acción - Acuerdos intergubernamentales - Coordinación política: <ul style="list-style-type: none"> - Coordinación negativa - Coordinación positiva - Integración de políticas - Desarrollo de estrategias 	<ul style="list-style-type: none"> - Integridad constante de la secretaría - Frecuencia de las reuniones - Número de comités y grupos de trabajo funcionales - Definición estatutaria de funciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprendición de las desviaciones del sistema de partidos - Prevención de las desviaciones del poder adquisitivo federal - Participación de las unidades constituyentes en diferentes contextos de la toma de decisiones 	<ul style="list-style-type: none"> - Integridad constante de la participación del gobierno nacional 	<p>Capacidad de los consejos intergubernamentales para procesar problemas de importancia federal</p> <p>Carácter del ámbito político:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Temas poco relevantes a nivel federal, como la infraestructura - Política fiscal integral que produce ganadores o perdedores - Presiones crecientes sobre los gobiernos subnacionales para que participen en la distribución de costos e igualación de políticas redistributivas - Problemas emergentes: narcotráfico, migración, pandemias o cambio climático

		<ul style="list-style-type: none"> - Integración objetiva y constante de ideas compartidas - Presión externa 	<p>La representación establece la diferencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enviar burócratas a las reuniones de los consejos - Comisionar agentes políticos con poder de decisión <p>Las resoluciones circulares se basan en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enviar cartas a las reuniones - Reunirse siempre en persona
--	--	--	--

Tabla 2. Sistema de indicadores de Schnabel (2020) para evaluar si los consejos intergubernamentales de los casos latinoamericanos son salvaguardas federales sólidas

Fuente: elaboración propia a partir de Schnabel 2020: 49-69

3. Planteamiento metodológico

Este libro presenta el análisis de los sistemas federales argentino, brasileño y mexicano con referencia a principios de diseño basados en observaciones de las federaciones occidentales. El propósito es generar conocimiento sobre procesos para el desarrollo de comportamientos federativos acordes con las distintas trayectorias históricas, con el sistema de gobierno presidencial, con la dinámica de las RIG y con los marcos constitucionales de cada país. El requisito ineludible es entender las funciones de las salvaguardas federales, la descripción de sus umbrales y las posibles inconsistencias, lo que se resume en la siguiente tabla:

Descripción de la salvaguarda	Descripción del umbral	Inconsistencias de la salvaguarda
La salvaguarda estructural desarrolla modos de influencia subnacional en el proceso legislativo nacional:	Omisión de intereses subnacionales en leyes de asistencia social	El umbral es imperfecto por estar basado en la integración de intereses
1) exhortación y persuasión,	Omisión de intereses subnacionales en leyes de educación	Está dirigida sólo a la invasión, no detecta bajos niveles de incumplimiento
2) participación en la elaboración de políticas nacionales,	Omisión de intereses subnacionales en leyes de salud	En la interacción legislativa vertical, puede existir competencia subnacional en lugar de integración
3) gobernanza coordinada, y	Omisión de intereses subnacionales en otras leyes sectoriales	
4) negativa a cumplir la ley nacional		

La salvaguarda política se compone por un sistema de partidos integrado, esto es, con élites equilibradas de ambos niveles federales	Oferta no federativa en la política de asistencia social	No aplica para la transferencia de cargas
	Oferta no federativa en la política de educación	La sensibilidad del umbral en un contexto político podría activarse anticipadamente y con mayor frecuencia, aunque no por razones correctas
	Oferta no federativa en la política de salud	Podrían dejar de anteponer el federalismo a otras prioridades
	Oferta no federativa en otras políticas sectoriales	
La salvaguarda judicial es el Tribunal Constitucional constituido como árbitro del federalismo	Violación a determinado principio constitucional	Existe la suposición de que el poder judicial está al servicio del ejecutivo federal No tiene especialidad federal, defiende los derechos constitucionales No tiene mecanismos de incentivos federativos
La salvaguarda popular se basa en la capacidad social suficiente para seleccionar y votar intereses federalizados	Oferta no federativa en la política de asistencia social	No aplica para la transferencia de cargas
	Oferta no federativa en la política de educación	Puede padecer falta de información y problemas de selección
	Oferta no federativa en la política de salud	Preexisten intereses predominantemente locales
	Oferta no federativa en otras políticas sectoriales	Puede darse el fenómeno de recompensar al oportunismo
La salvaguarda intergubernamental se desarrolla a través de consejos que, cuando su diseño es apropiado, brindan incentivos a los gobiernos para coordinarse en áreas de interdependencia mediante el trato paritario	Afectación a la contraparte con decisiones de la política de asistencia social	Evaluaciones deficientes en: Coordinación de la política pública
	Afectación a la contraparte con decisiones de la política de educación	Resultados vinculantes Nivel de institucionalización Ayuda externa
	Afectación a la contraparte con decisiones de la política de salud	Dominio del gobierno federal Capacidad para procesar problemas de importancia federal
	Afectación a la contraparte con decisiones de otras políticas sectoriales	
Las represalias intergubernamentales son la declaración subnacional de secesión o la disolución federal de los gobiernos subnacionales	Diferencias radicales de intereses	Sus efectos pueden conducir al desastre, incluso a la guerra

Tabla 3. Resumen del contenido de las salvaguardas federales

Fuente: elaboración propia

En mejor escenario, resulta deseable la complementariedad de las salvaguardas federales según la clasificación de sus consecuencias: leve, variable y severa. A excepción de la salvaguarda severa, por considerarse excepcional, la complementariedad de las salvaguardas federales se plantea en esta tabla de doble entrada:

	Salvaguarda estructural	Salvaguarda política	Salvaguarda judicial	Salvaguarda popular	Salvaguarda intergubernamental
Salvaguarda estructural	En su detección individual, deben verificarse procesos de consulta y consenso estatal, que combinen los intereses nacional-estatales durante los procesos legislativos nacionales, así como posibles reacciones post-legislativas	Supervisiones del conjunto de gobiernos subnacionales al proceso legislativo de las políticas nacionales, reforzadas con el sistema federativo de partidos	Supervisiones del conjunto de gobiernos subnacionales al proceso legislativo de las políticas nacionales, reforzadas con las sentencias federativas del Tribunal Constitucional	Supervisiones del conjunto de gobiernos subnacionales al proceso legislativo de las políticas nacionales, reforzadas con el desempeño suficiente del voto federal	Supervisiones del conjunto de gobiernos subnacionales al proceso legislativo de las políticas nacionales, reforzadas con el desempeño suficiente de los consejos intergubernamentales
Salvaguarda política	Sistema federativo de partidos, reforzado con supervisiones del conjunto de gobiernos subnacionales al proceso legislativo de las políticas nacionales	En su detección individual, debe comprobarse la producción federativa de candidatos y plataformas políticas	Sistema federativo de partidos, reforzado con las sentencias federativas del Tribunal Constitucional	Sistema federativo de partidos, reforzado con el desempeño suficiente del voto federal	Sistema federativo de partidos, reforzado con el desempeño suficiente de los consejos intergubernamentales
Salvaguarda judicial	Sentencias federativas del Tribunal Constitucional, reforzadas con supervisiones del conjunto de gobiernos subnacionales al proceso legislativo de las políticas nacionales	Sentencias federativas del Tribunal Constitucional, reforzadas con el sistema federativo de partidos	En su detección individual, debe confirmarse la existencia de un umbral determinado constitucionalmente, procesos deliberados y concentrados en un aspecto particular del comportamiento, así como la provisión de puntos focales	Sentencias federativas del Tribunal Constitucional, reforzadas con el desempeño suficiente del voto federal	Sentencias federativas del Tribunal Constitucional, reforzadas con el desempeño suficiente de los consejos intergubernamentales

Salvaguarda popular	Desempeño suficiente del voto federativo, reforzado con supervisiones del conjunto de gobiernos subnacionales al proceso legislativo de las políticas nacionales	Desempeño suficiente del voto federativo, reforzado con el sistema federativo de partidos	Desempeño suficiente del voto federativo, reforzado con las sentencias federativas del Tribunal Constitucional	En su detección individual, debe ratificarse capacidad social suficiente para seleccionar y votar intereses federalizados, de manera que se definan umbrales en políticas sectoriales específicas	Desempeño suficiente del voto federativo, reforzado con el desempeño suficiente de los consejos intergubernamentales
Salvaguarda intergubernamental	Desempeño suficiente de los consejos intergubernamentales, reforzado con supervisiones del conjunto de gobiernos subnacionales al proceso legislativo de las políticas nacionales	Desempeño suficiente de los consejos intergubernamentales, reforzado con el sistema federativo de partidos	Desempeño suficiente de los consejos intergubernamentales, reforzado con las sentencias federativas del Tribunal Constitucional	Desempeño suficiente de los consejos intergubernamentales, reforzado con el desempeño suficiente del voto federal	En su detección individual, deben obtener evaluaciones suficientes los aspectos: coordinación de la política pública, resultados vinculantes, nivel de institucionalización, ayuda externa, dominio del gobierno federal, así como capacidad para procesar problemas de importancia federal

Tabla 4. Complementariedad de las salvaguardas federales

Fuente: elaboración propia

Dicho lo anterior, los capítulos del 5 al 7 partieron de la hipótesis de trabajo: Argentina ha desarrollado la salvaguarda judicial, virtualmente complementada con la salvaguarda estructural. Brasil ha desarrollado la salvaguarda estructural y, con rendimiento intermitente, la salvaguarda política. México, en la mayor precariedad, muestra relativo avance de la salvaguarda popular.

La variable dependiente es el oportunismo, la variable independiente es la efectividad de las salvaguardas federales. Algunas interrogantes que buscan precisar los énfasis necesarios son: *¿cómo las salvaguardas dieron forma a sus*

resultados?, o bien, en escenarios menos favorables, *¿cómo la falta de salvaguardas dio forma a determinada variedad de oportunismo?* Un segundo énfasis es la necesidad de considerar todos los ejes de acción de cada salvaguarda federal. Por ejemplo, para la salvaguarda estructural, además de la asociación horizontal de gobiernos subnacionales, deberán considerarse las convocatorias federativas de la segunda cámara, así como los controles y contrapesos a nivel federal.

El objetivo común de los capítulos 5 al 7 es evaluar las salvaguardas federales que, según las políticas redistributivas –asistencia social, educación y salud–, desarrollaron Argentina, Brasil y México durante el periodo 2002-2020; mediante el análisis referencial de los respectivos umbrales en cuanto a su existencia, inconsistencias y percepciones; para comparar las fórmulas factibles de instrumentar los objetivos nacionales en equilibrio con la autonomía subnacional de las federaciones latinoamericanas. Los objetivos particulares son tres:

- **Capítulo 5.** Analizar el desempeño de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina como salvaguarda judicial, mediante el desarrollo comprensible de la jurisprudencia más reciente; para categorizar la prevención del oportunismo en la posible asociación con el desarrollo de la salvaguarda estructural, sí como en la nulidad de las salvaguardas popular, política y severa.
- **Capítulo 6.** Evidenciar cómo se organizan las RIG brasileñas en cuanto a preservar o no la prerrogativas y autonomía de los gobiernos subnacionales, para mostrar la posibilidad de utilizar la literatura de salvaguardas federales en el análisis del caso.
- **Capítulo 7.** Ofrecer un acercamiento a la salvaguarda popular mexicana, mediante el análisis de las tendencias electorales que construyen gobiernos subnacionales de oposición política; para categorizar la prevención del oportunismo en el marco de la nulidad de las salvaguardas estructural, política, judicial y severa.

Los capítulos del 8 al 10 tomaron como hipótesis de trabajo: Argentina destaca relativos avances del Consejo Federal de Educación (CFE), ante la incoordinación del Consejo Federal de Salud y la inexistencia de un consejo federal de asistencia social. Brasil hace evidente el mayor grado de institucionalización de los órganos colegiados del Sistema Único de Salud, seguido, en menor medida, de la organización análoga del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), así como la inexistencia de un sistema único de educación. México sólo enfatiza el desempeño intermitente de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), ante la incoordinación de los consejos nacionales de desarrollo social, educación y salud.

La variable dependiente es el unilateralismo disruptivo, la variable independiente son los procesos y resultados de la coordinación. Como especial previsión, se deberán tener presentes algunas precisiones y contrastes conceptuales.

La “Autonomía subnacional” enfatiza la “no dependencia” para ciertos asuntos, a saber, sin dejar de cumplir las leyes federales, debe entenderse como la potestad de los miembros de una federación para particularizar las políticas públicas por normas y órganos de gobierno propios. En el mismo sentido, la “no-centralización” supone una dispersión del poder constitucionalmente estructurada, que representa mejor el carácter de una federación. Como contrastes del pasado y, en algunos casos, del presente mismo, “descentralización” implica una jerarquía con un poder fluyendo desde la cima o desde el centro, mientras que para la “centralización” el poder se transfiere en contrasentido (Watts, 2006: 185). En el equilibrio de poder, “cooperación” es la acción conjunta de dos o más partes para el beneficio mutuo. El beneficio puede provenir de la búsqueda de un objetivo común, o bien, de negociar el intercambio de bienes o recursos. En contraposición, “coerción” implica que una parte, coercida, no tiene más opción que satisfacer las preferencias de la parte coercitiva, so pena de sanción impuesta por la última (Hanf y Scharpf, 1978: 22-23).

El objetivo general de los capítulos 8 al 10 es evaluar los consejos intergubernamentales de las políticas redistributivas –asistencia social, educación y salud – de Argentina, Brasil y México vigentes durante el periodo 2002-2020, mediante la aplicación de los indicadores de Schnabel (2020), para conocer y comparar los efectos de la eficiencia de foros institucionalizados en áreas de políticas públicas o bien de su omisión. Los objetivos particulares son tres:

- **Capítulo 8.** Evaluar a detalle el desempeño 2002-2020 del Consejo Federal de Educación (CFE) del caso argentino, mediante la aplicación de los indicadores de Schnabel (2020); para proyectar la prevención del unilateralismo disruptivo en el marco de la nulidad del Consejo Federal de Salud y de las organizaciones horizontales, así como de la inexistencia del consejo vertical de asistencia social.
- **Capítulo 9.** Demostrar los avances contemporáneos de los Sistemas Nacionales de Políticas Públicas de Brasil respecto a dos asimetrías: 1) las características específicas de los sectores salud, asistencia social y educación, siendo este último el de menor capacidad para limitar el poder federal; y 2) la mayor capacidad política, financiera y administrativa de la Unión respecto a otros órdenes de gobierno.
- **Capítulo 10.** Evaluar a detalle el desempeño histórico de la Conferencia Nacional de Gobernadores del caso mexicano, con especial atención en sus propuestas sobre asistencia social, educación y salud; mediante la aplicación de los indicadores de Schnabel (2020); para proyectar la prevención del unilateralismo disruptivo en el marco de la nulidad de los tres consejos verticales de las políticas sectoriales referidas.

El capítulo 11 se desarrolló desde la siguiente hipótesis de trabajo: Argentina ha centrado la influencia de los funcionarios subnacionales en conceptos muy

puntuales de la política educativa formal, en paralelo a la amplia gestión informal de carácter presupuestal. Brasil destaca lo contencioso de las temáticas llevadas a discusión en el marco de la Comisión de Intergestores Tripartita del SUS, así como innovaciones en determinados sistemas de salud subnacional-local. En México, la influencia de los gobiernos subnacionales en las políticas de asistencia social se ha dado en el marco de la competencia o complementariedad político-electoral.

La variable dependiente es la formalidad de la coordinación, la variable independiente es la factibilidad política. Esta última, más allá de la proyección de las eficiencias técnica y económica, particulariza la exploración conjunta de las diversas consecuencias políticas de las opciones estratégicas, previniendo los costos de la animadversión de las organizaciones particulares de interés o, por lo menos, de los intereses de los mismos órdenes de gobierno participantes (Aguilar, 2000: 343 y 369). En tal virtud, dos contrastes a considerar al hablar de influencia de los funcionarios subnacionales son: 1) que efectivamente coparticipen en el diseño de la política nacional, desarrollando un sentido eminentemente federativo, o bien, que no influyan en tal diseño por tener intereses “no federativos”, como lograr únicamente los beneficios del financiamiento nacional o méritos individuales de carácter político-electoral; y 2) que la arena de negociación transite desde la formalidad de los consejos intergubernamentales hasta otras arenas informales, incluso clasificadas, hasta encontrar el polo completamente opuesto: la incoordinación.

El objetivo general del capítulo 11 es comparar la influencia de los funcionarios subnacionales argentinos con sus similares brasileños y mexicanos en las políticas de asistencia social, educación y salud; a través identificar las estrategias que reflejen los alcances de su desempeño formal e informal; para conocer así la factibilidad de contrarrestar el desempeño netamente jerárquico de los gobiernos nacionales respectivos. El estudio postuló como posibilidades las estrategias siguientes:

1. Estrategia probada o altamente factible en la coordinación formal de intereses federativos bien definidos.
2. Estrategia de mediana a baja factibilidad en la coordinación formal de intereses federativos elementales.
3. Estrategia probada o altamente factible en relaciones interpersonales y/o informales de intereses no federativos.
4. Estrategia de mediana a baja factibilidad en relaciones interpersonales y/o informales de intereses no federativos.
5. Sin estrategias de influencia ni intereses políticos definidos.

4. Reflexiones finales

Como se expuso al inicio, las federaciones latinoamericanas han tenido un desarrollo diferente con respecto al resto de los sistemas federales. ¿Aplicarían

las mismas salvaguardas para las federaciones latinoamericanas? Al intentar responder, se tendría la opción que tomó Schnabel (2015; 2020) de analizar nuevas patologías y sumar salvaguardas federales, en este caso aplicables a la realidad latinoamericana. Una salvaguarda basada en el diseño de la descentralización, a ejemplo de Brasil, fue la previsión constitucional (1988) que facilitó la implementación del SUS, siendo sólo necesaria la emisión de ordenanzas ministeriales durante la década de los noventa. Así, como se había anticipado, la red regionalizada y jerarquizada debía desarrollarse sobre tres directrices: 1) descentralización con dirección única en cada orden de gobierno, 2) atención integral con prioridad preventiva, y 3) participación comunitaria. El Ministerio de Salud dirige la política nacional de salud y coordina las acciones intergubernamentales (Grin *et al*, 2020: 193-194). Una salvaguarda multinacional, a ejemplo de Canadá, determinó principios constitucionales que otorgaron derechos individuales aparejados a derechos grupales socioculturales, siendo estos últimos fundamentales para la autonomía e igualdad. De ese modo, se determinó la homogeneidad a expensas de la diversidad nacional, previniendo la discriminación y la inequidad regional (Gagnon y Lacovino, 2008: 266).

Por su parte, una salvaguarda establecida en la organización multinivel, a ejemplo de la participación de México en políticas norteamericanas, impulsa las iniciativas subnacionales y sociales como referencia ineludible de las políticas nacionales: a) las Comisiones Recíprocas entre el Estado americano de Arizona y el Estado mexicano de Sonora desarrollan políticas distributivas, b) el Comité Binacional para la Recuperación del Lobo Gris Mexicano (*canis lupus baileyi*) se ocupa de la conservación de la especie, y c) las Mesas de Seguridad y Justicia de la Fundación México SOS convocan el consenso estratégico (Mendoza, 2020: 328).

El esbozo de los dos párrafos anteriores tendrá que tomar turno para ser desarrollado, pues este libro sólo asumirá un primer acercamiento con las salvaguardas federales, aquel basado en observaciones de las federaciones occidentales.

Referencias consultadas

- Aguilar, A. A. P.; Mendoza, J.; Grin, E. J. y Moreno, R. (2017). *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*. Ciudad de México: FONTAMARA.
- Aguilar, L. F. (2000). *La hechura de las políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Barceló, D. A. (2006). La teoría política de la república federal de James Madison. De los clásicos de la antigüedad a la ilustración estadounidense. En N. González (Ed.). *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau* (pp. 19-55). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Bednar, J. (2009). *The robust federation, principles of design*. New York, USA: Cambridge University Press.

- Behnke, N. y Benz, A. (2008). The politics of constitutional change between reform and evolution. *Publius: The Journal of Federalism*, 39(2): 213-240.
- Behnke, N. y Mueller, S. (2017). The purpose of intergovernmental councils: a framework for analysis and comparison. *Regional and Federal Studies*, 27(95), 507-527.
- Bolleyer, N. (2013). Paradoxes of self-coordination in federal regimes. En A. Benz, J. Broscheck (Ed.), *Federal dynamics continuity, change, and the varieties of federalism* (pp. 321-342). Oxford: Oxford University Press.
- Braun, D.; Ruiz-Palmero, C. y Schanabel, J. (2017). *Consolidation policies in federal states: conflicts and solutions*. New York, NY: Routledge.
- Broschek, J. (2011). Historical institutionalism and the varieties of federalism in Germany and Canada. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(4): 662-687.
- Burgess, M. (2006). *Comparative federalism: theory and practice*. London, England; New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Conlan, T. J. y Posner, P. L. (2008). Introduction: intergovernmental management and the challenges ahead. En T. J. Conlan, P. L. Posner (Ed.), *Intergovernmental management for the 21st century* (pp. 1-12). Washington, DC: The Brookings Institute.
- Gagnon, A. G. y Lacovino, R. (2008). *Ciudadanía, federalismo y multinacionalismo. Debate sobre la aportación de Quebec*. Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara.
- Grin, E. J.; Bergues, M. y Abrucio, F. L. (2020). Toma de decisiones políticas en Brasil: arenas de negociación intergubernamental y salvaguardas federales. En J. Mendoza y E. J. Grin, *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp. 181-238). Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Hanf, K. y Scharpf, F. W. (1978). *Interorganizational policy making, limits to coordination and central control*. London, England: SAGE Publications Ltd.
- Hug, S (2005). Federal stability in unequal societies. *Constitutional Political Economy*, 16: 113-124.
- Inwoods, G. J.; Johns, C. M. y O'Reilly, P. (2011). *Intergovernmental policy capacity in Canada. Inside the worlds of finance, environment, trade, and health*. Montreal, Canada: McGill-Queens's University Press.
- Loughlin, J.; Kincaid, J. y Sweden, W. (2013). *Handbook of regionalism & federalism*. London, England; New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Mendoza, J. (2020). El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia de jerarquía en México. En J. Mendoza y E. J. Grin, *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp. 295-376). Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Nugent, J. D. (2009). *Safeguard federals: how states protect their interests in national policymaking*. Oklahoma City, OK: University of Oklahoma Press, Norman.
- Peters, B. G. (2004). *The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?* Berlín, Alemania: Universidad Libre de Berlín. Recuperado de http://userpage.fu-berlin.de/FFU/AKUMWELT/BC2004/DOWNLOAD/PETERS_F.PDF
- Schnabel, J. (2015). *The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federations*. University of Montreal: ECPR General Conference 2015.
- Schnabel, J. (2020). *Managing interdependencies in federal systems. Intergovernmental councils and the making of public policy*. Cham, Suiza: Palgrave Macmillan.
- Watts, R. L. (2006). *Sistemas federales comparados*. Madrid, España: Marcial Pons.
- Weingast, B. R. (2005). The Performance and stability of federalism: an institutional perspective. En C. Menard, M. M. Shirley (Ed.), *Handbook of new institutional economics* (pp. 149-172). Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Weingast, B. R. (2013). Second generation fiscal federalism: political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>: 1-13.
- Wright, D. 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.

CAPÍTULO 2

LOS CONSEJOS INTERGUBERNAMENTALES COMO SALVAGUARDA FEDERAL: CONCEPTUALIZACIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN¹

Johanna Schnabel

Traducido por Joel Mendoza Gómez

Introducción

Las relaciones intergubernamentales (RIG) engloban un rango de instituciones, mecanismos y procesos legislativos, ejecutivos y administrativos a través de los cuales los gobiernos (y los burócratas) interactúan para compartir información y coordinar el diseño de políticas públicas (Cameron, 2001; Poirier y Saunders, 2015a, véase también el capítulo 1 de este libro). Entre estos, los consejos intergubernamentales –estos son reuniones más o menos regulares de jefes de gobierno o ministros de gobierno– son las estructuras de RIG más formalizadas (Behnke y Mueller, 2017; Bolleyer, 2009; Schnabel, 2020). Los consejos intergubernamentales pueden contribuir a la estabilidad federal al ayudar a proteger la autonomía de las unidades constitutivas, esto significa que ayudan a la consecución del propósito del federalismo.

Fundado en reflexiones sobre federaciones occidentales, el capítulo desarrolla criterios contra los cuales puede evaluarse la efectividad de los consejos intergubernamentales en América Latina para proteger la autonomía de los gobiernos subnacionales. Ofrece una explicación sobre por qué los consejos pueden ser exitosos en algunas circunstancias y fallar al proteger la autonomía subnacional en otras. El capítulo argumenta que la efectividad de los consejos intergubernamentales como una salvaguarda federal depende de su diseño institucional. Sin embargo, múltiples mecanismos e instituciones fuera del sistema del consejo –el sistema de partidos, la presión externa, las ideas sobre política pública, la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federal, la capacidad federal de gasto– también influencian el efecto que el diseño institucional tiene en la capacidad de este para proteger la autonomía de las unidades constitutivas.

1 Este capítulo es obra inédita de Johanna Schnabel, elaborado originalmente en inglés a solicitud de Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin para incorporarse al presente libro, tal como se señala en la introducción, para ampliar el contenido de la salvaguarda intergubernamental. El texto original fue traducido al español para homologar el idioma utilizado en toda la obra.

1. Consejos intergubernamentales y estabilidad federal

Los consejos intergubernamentales varían en cuanto a su membresía (Bolleyer, 2009). Los consejos verticales incluyen al gobierno federal, mientras que los consejos horizontales incluyen sólo a las unidades constitutivas. Los consejos horizontales permiten que las unidades constitutivas formen frentes comunes cara-a-cara con el gobierno federal a fin de ganar ventajas para la negociación con este, pero también son usados para la coordinación horizontal de política pública. Algunas federaciones cuentan exclusivamente con comités verticales –Argentina siendo el caso en punta (Bernal y Bizarro, 2020b; Carnota, 2015). La mayoría de los consejos en Australia, Bélgica y España son también foros verticales (Leon, 2017; León y Ferrín Pereira, 2011; Phillimore y Fenna, 2017; Poirier, 2002). En Australia y España, los jefes de gobierno de las unidades constitutivas establecieron sus propios consejos, sin embargo estos consejos horizontales han sido gravemente irrelevantes (Leon, 2017; Phillimore y Fenna, 2017; Phillimore y Harwood, 2015). En otras federaciones existen sólo foros horizontales (Bowman, 2017; Rosner, 2000; Schnabel y Mueller, 2017). Más allá de tres foros técnicos, la membresía de las conferencias intercantonales de Suiza, por ejemplo, no incluye al gobierno federal. No obstante, el gobierno federal es invitado a menudo a participar en reuniones intercantonales para intercambiar información (Pfisterer, 2015). Algunas federaciones cuentan con combinaciones de consejos horizontales y verticales. Canadá y Alemania son casos destacados.

Otra distinción importante es entre consejos generales y específicos. Los consejos generales consisten en jefes de gobierno (p. ej. La Junta de Primeros Ministros y el Consejo de la Federación de Canadá) o gobiernos completos (p. ej. El Consejo de Gobiernos Estatales de los Estados Unidos) y tienden a enfocarse en asuntos transectoriales y altamente políticos (Schnabel y Mueller, 2017). Los consejos específicos, en contraste, constan de ministros de cartera quienes discuten asuntos relacionados con el área o sector de política pública del que son responsables. Por último, los consejos pueden diferir en el alcance geográfico de su membresía. Los consejos nacionales incluyen todas las unidades constitutivas. Los consejos multilaterales incluyen a la mayoría de estas. Mientras que los consejos regionales incluyen sólo unas cuantas de la misma región. Los consejos bilaterales reúnen dos unidades constitutivas o al gobierno federal más una unidad constitutiva.

Los consejos intergubernamentales pueden contribuir a la estabilidad federal. Al crear condiciones que alientan y facilitan el establecimiento de “soluciones colaborativas conjuntas”, estos ayudan a proteger la autonomía de las unidades constitutivas². Al hacerlo, contribuyen con el mantenimiento del

2 Los consejos intergubernamentales también pueden proteger la autonomía del gobierno federal al alentar conductas colaborativas y cooperativas de las unidades constitutivas, esto significa que estas se contienen del tipo de oportunismo que Bednar (2009) refiere como evasión y transferencia de cargas.

equilibrio entre centralización y descentralización al inducir la cooperación sobre la coerción (véase también el capítulo 1 de este libro). Si los gobiernos adoptan una solución colaborativa conjunta, se abstienen de conductas unilaterales que pudieran ser el origen de inestabilidad federal (véase el capítulo 1 de este libro). En situaciones donde los gobiernos son interdependientes –esto es cuando los problemas de política pública conciernen a todos (o la mayoría de) los gobiernos de una federación– las soluciones unilaterales de un gobierno restringen la habilidad de otros gobiernos de abordar el problema de política pública desde sus propias preferencias y necesidades, por lo tanto, limitando su autonomía.

Estas interdependencias existen cuando los gobiernos comparten jurisdicción (véase Behnke, 2018; Bolleyer y Thorlakson, 2012). Por ejemplo, en Canadá las provincias deciden las cuotas de colegiatura universitaria mientras que el gobierno federal (también) ofrece préstamos a estudiantes (Finnie, 2002; Shanahan y Jones, 2007). Consecuentemente, una decisión de las provincias de incrementar las colegiaturas universitarias, por ejemplo, afecta a los programas federales de préstamos estudiantiles, requiriendo así que el gobierno federal incremente el apoyo financiero a los estudiantes o que reduzca el número de préstamos disponibles (por ejemplo, restringiendo la elegibilidad). En federaciones con una división administrativa de facultades –donde las unidades constitutivas implementan legislación federal (Hueglin y Fenna, 2015: 54)– las decisiones del gobierno federal a menudo requieren que las unidades constitutivas aprueben o enmiendan regulaciones y dediquen insumos para su implementación. Los gobiernos también son interdependientes cuando los problemas de política pública son transversales a las jurisdicciones asignadas a diferentes gobiernos. Si el gobierno federal provee beneficios para desempleados mientras las unidades son responsables de la educación, por ejemplo, muchos problemas de política pública sólo serán solucionables si ambos ámbitos de gobierno alinean sus esfuerzos en lugar de adoptar políticas unilaterales, sin consultarse mutuamente.

Los consejos intergubernamentales pueden prevenir que los gobiernos adopten soluciones unilaterales propias para problemas de política pública que los afectan a todos. También puede ayudar a prevenir la imposición federal, alejando al gobierno federal a cooperar con las unidades constitutivas en lugar de imponerles política pública. La imposición federal puede ser una instancia de centralización si significa que el gobierno federal impone política pública más allá de su jurisdicción y coacciona a las unidades constitutivas para que la implementen –p. ej., condicionando de cierta política el apoyo financiero del que dependen las unidades constitutivas. Por último, los consejos intergubernamentales también pueden ayudar a evitar problemas de cumplimiento, esto implica que reducen el margen para unilateralismo en la implementación de una solución conjunta de política pública.

Las características formales de los consejos intergubernamentales –a menudo decididas ya en su establecimiento– “dan una buena idea de los patrones de

interacción” (Bolleyer, 2009: 20) entre gobiernos. La manera en que están diseñados los consejos –y la manera en que operan– determina si y cómo los gobiernos alcanzan soluciones conjuntas de políticas públicas. Consecuentemente, el grado en que los consejos protegen la autonomía subnacional depende de su diseño institucional. Este capítulo describe cómo deben ser diseñados los consejos para prevenir perdidas de autonomía. También revisa múltiples instituciones y mecanismos fuera del sistema del consejo que pueden mejorar, o perjudicar, el rol de los consejos gubernamentales como salvaguardas federales (Bednar, 2009).

2. Diseño de los consejos

Los aspectos centrales en lo relativo al diseño de consejos que determinan su efectividad en la protección de la autonomía subnacional son: la capacidad de procesar asuntos federalmente contenciosos de política pública, el nivel de institucionalización, la vinculatoriedad de los productos y el dominio del gobierno federal. Cada aspecto moldea en diversos modos la capacidad del consejo para alcanzar soluciones colaborativas conjuntas. Sin embargo, si y cómo se coordinan los gobiernos también es determinado por la interacción entre estos aspectos del diseño del consejo.

2.1. *Capacidad de procesar asuntos federalmente contenciosos*

Los consejos intergubernamentales sólo pueden proteger la autonomía de las unidades constitutivas si son capaces de procesar problemas de política pública que son federalmente contenciosos –p. ej., temas de política pública que son cruciales para su autonomía porque puedan concernir sus diferencias culturales y lingüísticas–. Para coordinar el diseño de políticas públicas, los gobiernos tienen que ceder cierto grado de autonomía para construir compromisos. Por lo tanto, es factible que los gobiernos se rehúsen a la coordinación si un problema de política pública es federalmente contencioso. Los consejos intergubernamentales deben ofrecer iniciativas para superar dicha reticencia, de no ser así un problema federalmente contencioso de política pública no será incluido en la agenda del consejo, llevando a los gobiernos a establecer su propia política pública. La habilidad de un consejo para procesar problemas federalmente contenciosos de política pública también puede ser el motivo único por el cual los gobiernos alcanzan acuerdos en el mínimo denominador común (Scharpf, 1988), lo cual deja márgenes para unilateralismo durante la implementación. Tres aspectos del diseño de los consejos determinan los incentivos para incluir problemas federalmente contenciosos en la agenda: tipo de política pública (Lowi, 1972), representación por staff, y uso de resoluciones por circular.

Sobre el primer indicador –tipo de política pública– los consejos son propensos a procesar asuntos federalmente contenciosos si operan en un área de política pública redistributiva (p. ej., política fiscal) donde las soluciones de política

pública crean ganadores y perdedores. Dichos consejos fueron establecidos explícitamente para lidiar con estos problemas, indicando cierta disposición de los gobiernos a alcanzar soluciones conjuntas. Los problemas de política pública redistributiva referentes a política social y de bienestar (p. ej., salud, pensiones, desempleo) son también altamente contenciosos, frecuentemente requieren de algún tipo de división de gastos y ecualización (Hueglin y Fenna, 2015: 238). Consecuentemente, los consejos que operan en estas áreas son propensos a tener experiencia en procesar asuntos federalmente contenciosos de política pública. Los consejos que cubren áreas distributivas no relacionadas con la política social y de bienestar o política regulatoria tienen menos experiencia en la discusión de asuntos contenciosos, y por implicación, una menor capacidad de lidiar con asuntos federalmente contenciosos de política pública.

Los consejos también tienen una mayor capacidad lidiar con problemas federalmente contenciosos de política pública si los políticos no pueden enviar a su personal (p. ej. burócratas) a representarles en las reuniones del consejo. Si en las reuniones participan burócratas en lugar de políticos, los consejos son más inclinados a excluir problemas federalmente contenciosos de política pública y a enfocarse en asuntos técnicos, ya que los burócratas carecen de legitimidad para tomar decisiones políticas (véase Trench, 2006). Para ser efectivos en la protección de la autonomía de los gobiernos, los consejos deben estar diseñados de tal manera que los políticos no puedan delegar su participación a ministros suplementos, jefes de departamento, u otros miembros de la administración.

Algunos consejos adoptan resoluciones circulares, o sea que alcanzan consensos a través del intercambio de cartas (o correos electrónicos). Sin embargo, las resoluciones circulares tienden a ser usadas para asuntos técnicos, no contenciosos, de política pública que no requieren negociación ni transigencia³. Consecuentemente, los consejos que pueden y usan frecuentemente las resoluciones circulares son menos proclives a procesar problemas federalmente contenciosos de política pública comparados con los consejos que se reúnen siempre cara-a-cara (o vía teleconferencia).

En Australia, por ejemplo, el Consejo de Gobiernos Australianos (COAG por sus siglas en inglés)⁴ y el Consejo sobre Relaciones Financieras Federales tienen alta capacidad para procesar cuestiones federalmente contenciosas. Fueron creados para discutir política fiscal, entre otros asuntos, en reuniones presenciales. Cuando se remodeló el sistema federal de subsidios a los Estados –un asunto muy contencioso que suele causar tensiones

3 Vea los ordenamientos de la Conferencia Alemana de Ministros de Asuntos Europeos (*TOP 1: Grundsätze und Verfahren für die Zusammenarbeit der Länder im Rahmen der Europaministerkonferenz, 41. Europaministerkonferenz der Länder am 26. Oktober 2005; Principios y procedimientos para la cooperación entre los Länder en el marco de la Conferencia de Ministros de Asuntos Europeos, 41a Conferencia de Ministros de Asuntos Europeos de los Länder del 26 de octubre de 2005*).

4 En junio de 2020, el gobierno federal anunció que el Gabinete Nacional establecido en marzo de 2020 reemplazaría permanentemente a COAG. (Fenna, s. f.).

intergubernamentales (Blöchliger y Vammalle, 2012: 33)– para fomentar eficiencia de servicios públicos, los foros podían y acostumbraban discutir dichos asuntos, lo cual facilitó el establecimiento de la agenda. Consecuentemente, los gobiernos acordaron conjuntamente una reforma de los subsidios intergubernamentales en 2008; absteniéndose el gobierno federal de reformar el sistema de transferencias por su propia cuenta⁵. En contraste, dada una baja capacidad de procesar asuntos federalmente contenciosos, la Conferencia de Ministros de Educación y Asuntos Culturales (*Kultusministerkonferenz*, KMK) –el consejo de educación de Alemania– adoptó estándares nacionales de educación en 2002, 2003, 2004 y 2020 basado en el mínimo común denominador de intereses y preferencias de los *Länder*, constituyendo un marco para el desarrollo del currículo pero no un currículo en sí, y enfocándose en habilidades básicas así como en un número limitado de áreas de aprendizaje (véase Huber *et al.*, 2006; Schnabel, 2020: 197-199).

2.2. *Institucionalización*

Otro factor que determina el grado hasta el cual los consejos intergubernamentales son capaces de proteger la autonomía de los gobiernos cuando los problemas de política pública afectan a todos ellos es su nivel de institucionalización (véase Bolleyer, 2009). Los consejos altamente institucionalizados adoptan un procedimiento de dos pasos donde el primero es definir la dirección principal de la reforma –usualmente después de revisar propuestas y recomendaciones enviadas por grupos de trabajo, comités, miembros individuales de los consejos, o el secretariado de este–. Una vez que se logra acuerdo en lo respectivo a la meta general de la política pública, los miembros del consejo deciden sobre especificidades, tomando de nuevo propuestas, recomendaciones, y borradores de grupos de trabajo, comités, o el secretariado. En dichos consejos, prevalece una orientación de resolución-de-problemas, y los consejos de coordinación son constantes, confiables y predecibles (Bolleyer, 2009: 21; Scharpf, 1988: 257). Los intereses y las preferencias convergen para que la coordinación “no exprese más la convergencia momentánea de intereses de un grupo de actores individuales” (Bolleyer, 2009: 25). Dado el proceso de dos pasos y reiteraciones entre recomendaciones, borradores y actualizaciones, las soluciones de política pública establecidas por gobiernos de manera conjunta son proclives a ser desarrolladas en formas colaborativas y es probable que sean aceptables para todos los miembros del consejo. Ya que las interacciones son estables y continuas, los consejos altamente institucionalizados son propensos a monitorear –o por lo menos discutir– la implementación y el cumplimiento. En consejos con institucionalización débil, la interacción ocurre de manera *ad hoc*, y es probable que los acuerdos reflejen un traslape momentáneo

⁵ Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales de 2008.

de intereses y preferencias más que una perspectiva a largo plazo de intereses definidos de manera conjunta. Estos consejos carecen de la estructura organizacional necesaria para la resolución de problemas. Es menos probable que se desarrollen soluciones conjuntas de manera colaborativa ya que las preferencias y los intereses de los gobiernos no están alineados. Así, la emergencia de preferencias e intereses compartidos es poco plausible (a menos que sea por factores externos, véase abajo). Los consejos institucionalizados débilmente son menos proclives a discutir o monitorear la implementación de las resoluciones, abriendo la puerta a problemas de cumplimiento.

Los indicadores de un alto nivel de institucionalización:

- alta frecuencia de reuniones,
- la existencia de una secretaría/secretariado (permanente),
- la presencia de varios comités o grupos de trabajo,
- y estatutos que formalicen la operación del consejo⁶.

Los consejos altamente institucionalizados se reúnen constante y frecuentemente –esto es dos o más veces al año, o por lo menos anualmente–. La Conferencia alemana de Ministros-Presidentes (*Ministerpräsidentenkonferenz*, MPK por sus siglas en alemán), por ejemplo, se reúne por lo menos cuatro veces por año. Las reuniones regulares y frecuentes fomentan la emergencia de un modo de interacción para la resolución de problemas. Si un consejo se reúne frecuentemente, puede discutir objetivos de reforma primero, luego definir los siguientes pasos, revisar opciones y recomendaciones en una reunión subsecuente, y luego adoptar la política pública. Las reuniones de seguimiento son tendientes a discutir la implementación y cumplimiento. Por lo tanto, las reuniones regulares y frecuentes limitan el alcance de los gobiernos para recurrir al unilateralismo. Si las reuniones son excepcionales y ocurren *ad hoc*, en contraste –como es el caso de la COAG o las Reuniones de Primeros Ministros de Canadá (FMM por sus siglas en inglés)– una orientación hacia la solución de problemas es poco probable aún si la creación de la agenda es exitosa. Por lo tanto, estos consejos son menos tendientes a dar seguimiento a la implementación y el cumplimiento.

Los consejos altamente institucionalizados también cuentan con una secretaría o secretariado que lida con los asuntos del día a día y provee apoyo administrativo. El secretariado circula información y a veces prepara borradores de resolución. Esto asegura que la coordinación continúa entre reuniones plenarias (Bolleyer, 2009: 26). Como consecuencia, las interacciones intergubernamentales son estables y constantes. Este es especialmente el caso si el secretariado es

6 Bolleyer (2009) incluye los votos de mayoría como otro indicador de institucionalización elevada. Sin embargo, dado que los consejos intergubernamentales no son cuerpos formales de toma de decisiones, los miembros que emiten un voto negativo no quedan obligados por el resultado de una decisión mayoritaria. La emisión de un voto negativo sugiere que los intereses y preferencias de un gobierno no están alineadas con el resto.

permanente en oposición a uno que rote a la par de la presidencia del consejo. La Conferencia de Gobiernos Cantonales (*Konferenz der Kantonsregierungen*, KdK por sus siglas en alemán) en Suiza, por ejemplo, tiene una secretaría permanente ubicada en la Casa de los Cantones en la capital junto a las secretarías de varios de los consejos específicos. El Consejo de Ministros de Educación, Canadá (CMEC por sus siglas en inglés) también tiene un secretariado bien dotado de personal ubicado en Toronto. La secretaría del MPK, en contraste, se establece por la presidencia y rota anualmente entre los *Länder*, volviendo las interacciones menos estables.

Otro indicador de un alto nivel de institucionalización es la existencia de grupos de trabajo y comités, los cuales proveen para la diferenciación interna de un consejo (Bolleyer, 2009: 26). Como la secretaría, los comités y grupos de trabajo –consistentes de burócratas o un subgrupo de miembros del consejo– aseguran que la coordinación continúe entre reuniones. Estos exploran opciones, formulan recomendaciones, provean información y bosquejan resoluciones o acuerdos para preparar las reuniones plenarias. Consecuentemente, los grupos de trabajo y comités ayudan a que los consejos desarrollen un modo de interacción de resolución de problemas y fomentan la continuidad de la coordinación intergubernamental. Las reuniones de la Conferencia Suiza de Direcciones Cantonales de Educación (*Erziehungsdirektorenkonferenz*, EDK por sus siglas en alemán), por ejemplo, son preparadas por un comité ejecutivo que incluye doce ministros cantonales de educación, este establece la agenda. El consejo es apoyado por ocho órganos ejecutivos (*Vollzugsorgane*) que supervisan la operación de acuerdos intergubernamentales e implementan decisiones y regulaciones, ocho conferencias técnicas (*Fachkonferenzen*) integradas por los líderes de distintas agencias cantonales, diversas agencias de especialistas y tres comisiones consultivas. El consejo también puede establecer grupos de trabajo *ad hoc*. La existencia de una red amplia de comités y agencias hace de la coordinación un proceso constante y estable.

Finalmente, los consejos altamente institucionalizados tienen una base formal en la forma de un estatuto, reglamentos o inclusive legislación que define sus reglas de operación, más que operar por costumbres. La base formal de un consejo también puede ser un acuerdo intergubernamental. El Consejo de la Federación de Canadá es un caso sobre este punto⁷. Una fuente formal fomenta la predictibilidad de interacciones intergubernamentales al definir las competencias específicas y el propósito del consejo, la membresía, número (mínimo) de reuniones, arreglos de la secretaría, creación de comités y grupos de trabajo y, de ser aplicable, contribuciones financieras (Bolleyer, 2009: 25-26; Poirier y Saunders, 2015b: 463).

Dado el alto nivel de institucionalización del consejo nacional de educación de Suiza –la Conferencia de Directores Cantonales de Educación

⁷ Acuerdo Fundacional del Consejo de la Federación, 5 de diciembre de 2003.

(*Erziehungsdirektorenkonferenz*, EDK por sus siglas en alemán)– la armonización de la política pública de educación en Suiza siempre ha sido un proceso colaborativo (véase Fischer *et al.*, 2010; Schnabel, 2020: 206-213). Cuando hubo presión por más armonización en los tardíos años noventa y tempranos dosmiles, por ejemplo, el consejo decidió adoptar un acuerdo intergubernamental –conocido como el Concordato Harmos⁸. El desarrollo del acuerdo fue moldeado por una fuerte orientación hacia la resolución de problemas, llevando al alineamiento de intereses y preferencias de los cantones, las unidades constitutivas de Suiza. Al coordinarse exitosamente los cantones lograron proteger su autonomía frente al gobierno federal (Criblez, 2010). En Canadá, las Reuniones de Primeros Ministros (FMM por sus siglas en inglés) son reuniones débilmente institucionalizadas entre el Primer Ministro de Canadá y los Premiers. Las reuniones ocurren *ad hoc* y carecen de la característica de diferenciación interna que tienen los consejos altamente institucionalizados. Dado el bajo nivel de institucionalización de las FMM y los otros consejos involucrados, ninguno de los consejos participantes del desarrollo del Acuerdo Marco de Unión Social en Canadá adoptado en 1999 se vio involucrado en resolución efectiva de problemas. Consecuentemente, y en contraste con el ejemplo suizo, los intereses y las preferencias nunca convergieron realmente. El débil nivel de institucionalización de consejos intergubernamentales hicieron más sencilla la imposición de un acuerdo por parte del gobierno federal sobre las provincias (viáse Schnabel, 2020: 97-103; Warriner y Peach, 2007).

2.3. Vinculatoriedad de los productos

Los consejos que producen productos vinculantes son también más proclives a proteger la autonomía de las unidades constitutivas. Un alto grado de vinculatoriedad implica incentivos fuertes para apegarse a una solución conjunta de política pública. Vinculatoriedad débil de los productos de un consejo, en contraste, permite márgenes para el unilateralismo. Los productos de los consejos son documentos escritos generados en reuniones del consejo (y a menudo, empero no siempre, publicados posteriormente) que delinean, definen, o formalizan una solución conjunta de política pública. Estos documentos típicamente son vinculantes en condición no legal (Poirier y Saunders, 2015b) –siendo notables excepciones algunos concordatos suizos, acuerdos de cooperación en Bélgica (Poirier, 2002) y algunos acuerdos intergubernamentales en Alemania–. Empero, pueden ser políticamente vinculantes si los gobiernos invierten recursos políticos o financieros –esto es, si un consejo emite un resultado que muestra un fuerte compromiso hacia una solución conjunta de política pública por parte de los miembros–. De acuerdo con Bolleyer (2009),

8 Acuerdo Intercantonal de armonización de la Educación Obligatoria (*Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule*).

la vinculatoriedad de los productos del consejo –que, de acuerdo con ella, depende de su estatus y precisión legales– es un indicador de institucionalización. No obstante, aún consejos que se reúnen irregularmente y carecen de secretariado, de grupos de trabajo y comités, y de estatuto o documento similar, pueden adoptar acuerdos (políticamente) vinculantes. El Acuerdo Marco de Unión Social de 1999 en Canadá, por ejemplo, fue adoptado en una Reunión de Primeros Ministros. A pesar de sus bajos niveles de institucionalización, el FMM puede generar productos políticamente vinculantes.

El compromiso con una solución conjunta de política pública se refleja en dos indicadores de vinculatoriedad política, el tipo de consejo y el nivel de coordinación que sus productos buscan lograr (véase también Metcalfe, 1994; Peters, 2004).

Respecto a los tipos de producto de consejo, existen en lo general cuatro formas que pueden tomar tales productos, con creciente vinculatoriedad: reportes, declaraciones, planes de acción y acuerdos intergubernamentales⁹. Los reportes pueden ser utilizados para compartir información. También pueden identificar problemas de política pública, donde los gobiernos, al apoyar y comisionar un reporte, deciden que el problema es importante y merece atención. Los reportes también pueden delinean posibles soluciones o formular recomendaciones que los gobiernos pueden utilizar para establecer política pública. Si los consejos reciben, respaldan o comisionan un reporte, reconocen un asunto de política pública e incluso pueden considerar posibles acciones, sin embargo, no se comprometen a tomar acciones específicas. Consecuentemente la vinculatoriedad de los reportes es baja. El consejo Provincial-Territorial de Renovación de Política Social en Canadá, por ejemplo, publicó múltiples reportes delineando maneras de fortalecer la unión social en Canadá. Si bien indicaban disposición a cooperar en el área de política social, estos reportes no comprometían a las provincias a acciones específicas. Una declaración pública de un consejo, dada a través de una carta a un tercero (p. ej., el gobierno federal) o una resolución de consejo es más vinculante porque los consejos declaran su posición públicamente –la que puede ser oposición o apoyo– respecto a política pública, invirtiendo recursos políticos al manifestarse a favor o en contra de una solución de política pública planeada o existente. Por ejemplo, los consejos horizontales en Alemania y Suiza a menudo emiten comunicados en los cuales piden al gobierno federal tomar acciones, a veces incluso delineando cambios específicos a una ley federal o propuesta de reforma. La Asociación Nacional de Gobernadores (NGA) en los Estados Unidos también trata de moldear el diseño de políticas públicas en el nivel federal enviando cartas al Congreso o a la Casa Blanca. Los planes de acción son aún más vinculantes ya que delinean acción(es) específica(s) que los

⁹ Los productos de un consejo también pueden ser comunicados de prensa. Estos pueden informar sobre una solución conjunta (p. ej., su contenido, intención o génesis), empero no son vinculantes para los miembros del consejo.

gobiernos planean tomar para lograr objetivos de política pública establecidos conjuntamente por los miembros del consejo, a menudo, con planes detallados paso a paso. Los acuerdos intergubernamentales, por último, son el tipo más vinculante de producto de consejo. La mayoría de los acuerdos intergubernamentales no son legalmente vinculantes, pero son un tipo de producto de consejo bastante formalizado (Poirier, 2001), asemejando contratos entre gobiernos. Algunos acuerdos intergubernamentales incluso llevan las firmas autógrafas de los miembros del consejo.

El segundo indicador de vinculatoriedad se refiere a los niveles de coordinación, y corresponde al contenido más que a la forma de los productos. Los estudiosos de la administración pública distinguen diversos niveles de coordinación que van desde el ajuste mutuo por coordinación negativa hasta una coordinación muy cercana en la forma de integración de política pública en el formato de integración política y de coordinación estratégica (véase Metcalfe, 1994; Peters, 2004, 2018). No todos estos niveles son aplicables a los consejos intergubernamentales ya que sólo pueden ser logrados dentro de o a través de agencias del mismo gobierno. Hay cuatro niveles de coordinación que los productos de un consejo pueden perseguir: coordinación negativa, coordinación positiva, integración de objetivos de política pública e integración de la implementación de política pública¹⁰. La coordinación negativa es asociada con el intercambio de información, llevando al ajuste mutuo (Scharpf, 1997), lo que significa que los gobiernos se informan mutuamente sobre sus acciones (planeadas) para que puedan aprender entre sí y considerar las implicaciones sobre otros gobiernos de sus propias decisiones de política pública. La coordinación negativa es entonces el nivel más bajo de coordinación ya que no refleja ningún compromiso con la cooperación. La coordinación positiva, en contraste, significa que los gobiernos cooperan activamente, lo cual a menudo significa comprometer recursos fiscales o de otro tipo. Por ejemplo, los gobiernos pueden organizar una agencia conjunta o reunir sus recursos para comprar activos en bruto. La integración de los objetivos de política pública, el tercer nivel de coordinación, implica que los gobiernos se comprometen a objetivos conjuntos de política pública, por ejemplo, para incrementar los productos de salud pública o el desempeño estudiantil. El nivel más alto de coordinación, con el grado más fuerte de vinculatoriedad, es la integración de la implementación de la política pública –p. ej., cuando los gobiernos no sólo establecen objetivos conjuntos de política pública pero también definen el cómo– a través de que instrumentos de política pública serán conseguidos. Esto a menudo incluye mecanismos para monitorear el cumplimiento como los reportes anuales.

Los intercambios regulares de intercambio (p. ej., coordinación negativa) pueden ser formalizados como un acuerdo intergubernamental, y los reportes pueden ser comisionados para recomendar objetivos conjuntos de política

10 Para una forma alternativa de operacionalizar la coordinación vea Schnabel y Hegele (2021).

pública incluyendo estrategias de implementación. Consecuentemente, la forma de producto y el nivel de coordinación son dos indicadores distintos de vinculación, siendo más fuerte en el caso de un acuerdo intergubernamental que defina objetivos de política pública e instrumentos para implementarlos. Un producto tal está asociado con incentivos muy fuertes para el cumplimiento de una solución conjunta de política pública.

2.4. Dominio del gobierno federal

El aspecto final del diseño de consejos que influencia su efectividad en la protección de la autonomía de las unidades constitutivas de la federación se relaciona con el rol que asigna al gobierno federal. Como se menciona arriba, las unidades constitutivas pierden autonomía si el gobierno federal impone una solución de política pública propia, sin consultarles aun cuando esto les afecta. Las estructuraciones de consejo que permiten que el gobierno federal convoque a las reuniones y establezca la agenda son poco proclives a prevenir este tipo de unilateralismo, permitiendo que el gobierno federal decida sí y cómo es que se desarrolla una solución conjunta de política pública (Painter, 2001; Poirier y Saunders, 2015b; Trench, 2006). Consecuentemente para proteger la autonomía de las unidades constitutivas, los consejos deben ser diseñados de tal manera que no sean dominados por el gobierno federal. El indicador central respecto al dominio federal concierne a los arreglos de la presidencia y la ubicación del secretariado.

El gobierno federal no domina un consejo si la presidencia rota (p. ej., anualmente) entre los miembros del consejo y si el secretariado es independiente. Si el gobierno federal es el presidente permanente de un consejo y provee el secretariado, siendo que se encuentre en el departamento del Primer Ministro, de la presidencia o de un ministerio, el gobierno federal puede decidir cuándo convocar reuniones y que temas incluir en la agenda. Esto implica que también puede escoger no convocar reuniones, convocar cuando le es más conveniente, o excluir determinados asuntos de política pública de la agenda (veáse Inwood *et al.*, 2011), los cuales le proveen margen para perseguir su propia política pública en lugar de coordinarse con las unidades constitutivas. Aun si se establece una solución conjunta, al dominar un consejo, el gobierno federal puede despreciar los intereses y preferencias de las unidades constitutivas al no tomarlas en cuenta.

Existe amplia evidencia de la manera en que los gobiernos federales en Australia y Canadá han utilizado su dominio de los consejos verticales para establecer estándares nacionales, utilizando los consejos para garantizar la cooperación de las unidades constitutivas (p. ej., Wallner, 2014: 38). En estos países, el número de reuniones verticales varía significativamente, dependiendo de las preferencias personales y políticas, y de la agenda específica del Primer Ministro federal. En Australia, el número de reuniones de la COAG aumentó significativamente en 2008, cuando un nuevo gobierno llegó con la meta de

remodelar el régimen de transferencias intergubernamentales como un medio para mejorar la eficiencia del servicio público a lo largo de la federación (Fenna y Anderson, 2012: 398; McQuestin y Woods, 2010: 2). En Canadá, el gobierno federal utilizó su rol como presidente permanente de las FMM para presentar a las provincias un Acuerdo Marco de Unión Social que este mismo había redactado. Este convocó a una reunión para firmar el acuerdo con mínima antelación, dejando a las provincias sólo la opción entre firmar o rechazar el acuerdo, sin la posibilidad de reformar su contenido (Fortin, 2009; Lazar, 2000, 2003; Richards, 2002). También se ha reportado que el gobierno de Argentina domina los consejos generales y específicos, estableciendo su agenda y organizando sus reuniones (Carnota, 2015).

En contraste, en Alemania, el monitoreo de los presupuestos gubernamentales (del gobierno federal y de los *Länder*) es una labor colaborativa, el gobierno federal no tiene la capacidad de usar su membresía del Consejo de Estabilidad para imponer sus decisiones sobre los *Länder*. El Consejo de Educación de Australia tampoco está dominado por el gobierno federal. Consecuentemente, los Estados pueden resistirse a algunas iniciativas del gobierno federal aunque este es un miembro del consejo (Lingard *et al.*, 1995; Savage y O'Connor, 2015). Sin embargo, su dominio de la COAG donde se discuten las transferencias, incluidas las de educación, permite al gobierno federal moldear la política educativa.

En resumen, puede esperarse que los consejos sean efectivos en proteger la autonomía si tienen la capacidad de procesar asuntos de política pública federalmente contenciosos, están altamente institucionalizados, producen resultados políticamente vinculantes, y no están dominados por el gobierno federal. Los consejos altamente institucionalizados son más proclives a monitorear la implementación de soluciones conjuntas. Tal monitoreo puede prevenir problemas de cumplimiento a través de señalamientos públicos. Los problemas de cumplimiento son menos comunes si los consejos pueden procesar asuntos federalmente contenciosos y tienen productos por lo menos políticamente vinculantes. Los consejos altamente institucionalizados también son más inclinados a generar soluciones colaborativas conjuntas, esto significa que los miembros del consejo se reúnen como iguales y prueba que sus intereses y preferencias se alinean durante el desarrollo de una solución conjunta de política pública. Esto es tal a menos que un consejo se encuentre dominado por el gobierno federal, en dado caso el carácter colaborativo de las interacciones intergubernamentales queda socavado y puede ocurrir unilateralismo federal. Sin embargo, si el gobierno federal domina un consejo altamente institucionalizado, hay mayores posibilidades de que aborde por lo menos algunos de los intereses y preferencias de las unidades constitutivas, reduciendo el grado de unilateralismo federal¹¹.

11 El desarrollo del Plan de Estudios Australiano es un ejemplo de ello (Schnabel, 2020: 160–172).

3. Otros mecanismos e instituciones

Como ha destacado la literatura sobre RIG, hay múltiples mecanismos e instituciones fuera del sistema de consejos que también moldean la manera en que interactúan los gobiernos (véase también Behnke y Mueller, 2017). Estos mecanismos e instituciones pueden influir el efecto que el diseño institucional tiene en la capacidad de los consejos de proteger la autonomía de las unidades constitutivas –mejorándola o socavándola–. Estos incluyen:

- presión externa;
- el sistema de partidos;
- ideas de política pública;
- la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federal; y
- la capacidad federal de gasto.

3.1. Presión externa

La presión externa –proveniente de organizaciones internacionales y supranacionales como la OCDE o la Unión Europea o impactos externos como crisis financieras, económicas o de salud públicas– mejora el establecimiento de la agenda intergubernamental (Braun *et al.*, 2017: 45). Las organizaciones internacionales y supranacionales, así como los impactos externos incrementan la presión sobre los gobiernos para tratar un problema de política pública aún si es federalmente contencioso. Así, la presión externa puede compensar fallas en el diseño de un consejo respecto a su capacidad de procesar asuntos federalmente contenciosos, para que una solución conjunta sea establecida a pesar de todo.

Por ejemplo, el consejo de educación de Alemania –KMK– adoptó estándares nacionales de educación a pesar de su poca capacidad de procesar asuntos federalmente contenciosos debido a la presión de la OCDE. Efectivamente, el pobre desempeño de Alemania en el primer reporte PISA de la OCDE en 2001, y las desigualdades regionales que el reporte resaltó (Stanat *et al.*, 2003), redujeron la negativa de los *Länder* a coordinar la política educativa (Schnabel, 2020: 195–196). Un “amplio consenso social (...) sobre la inevitabilidad de las reformas” (Ertl, 2006: 621) también facilitó el establecimiento de la agenda. En una vena similar, la participación y desempeño de Suiza en evaluaciones internacionales de estudiantes colocó suficiente presión sobre los cantones para firmar un acuerdo para harmonizar la educación¹², incluyendo la adopción de estándares nacionales de educación, a pesar de la baja capacidad de la Conferencia de Directores Cantonales de Educación (*Erziehungsdirektorenkonferenz*, EDK) de procesar asuntos federalmente contenciosos.

12 Acuerdo Intercantonal sobre Armonización de la Educación Obligatoria (adoptado in 2007).

3.2. Sistema de partidos

El sistema de partidos –al que Bednar (2009: 113–119) se refiere como la salvaguarda política– puede facilitar el establecimiento de la agenda y promover la resolución de los problemas si los partidos están integrados verticalmente, los gobiernos son congruentes en ambos niveles y la disciplina dentro del partido es fuerte (Bolleyer *et al.*, 2014a; Filippov *et al.*, 2004; Thorlakson, 2009). En las federaciones con sistemas de partidos integrados, los partidos a nivel federal y de las unidades constitutivas tienen plataformas similares. Los partidos integrados también proveen un canal adicional de comunicación entre líderes (Esselment, 2012: 718). Consecuentemente, si los gobiernos son congruentes, el gobierno federal y las unidades constitutivas son proclives a tener intereses y preferencias similares. Por consiguiente, son más proclives a estar dispuestos a coordinar sus soluciones a los problemas de política pública que son federalmente contenciosos. Por lo tanto, los consejos pueden procesar asuntos federalmente contenciosos y adoptar una solución conjunta aun si están diseñados de una manera que sugiere poca capacidad para tratar dichas materias.

Por ejemplo, que el Partido Laborista Australiano estuviese en el gobierno federal y en todos los seis Estados es visto como uno de los motivos por los cuales el gobierno federal y los Estados discutieron y acordaron remodelar el sistema de transferencias al firmar el Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales en 2008 (Carroll y Head, 2010). La congruencia gubernamental en sistemas de partidos integrados también facilita la resolución de problemas porque los gobiernos tienden a estar de acuerdo en cuanto a objetivos e instrumentos de política pública dadas sus plataformas similares. Los consejos pueden enfocarse en finalizar las provisiones más detalladas de las soluciones de política pública. Consecuentemente, la congruencia gubernamental en las federaciones con sistemas de partidos integrados puede ser la razón por la cual consejos débilmente institucionalizados sean capaces de establecer soluciones colaborativas. Además, si los gobiernos permanecen congruentes en la fase de implementación, son más dados a cumplir con la solución conjunta. A la inversa, la incongruencia gubernamental y los sistemas de partidos desintegrados pueden complicar el establecimiento de la agenda y la resolución de problemas. Los problemas de política pública tienden más a ser federalmente contenciosos si los partidos se movilizan a lo largo de coyunturas territoriales (véase Bolleyer *et al.*, 2014a, 2014b), complicando así el establecimiento de la agenda. Si una solución conjunta es establecida cuando los gobiernos son congruentes, procesos electorales que lleven a la incongruencia pueden detonar problemas de cumplimiento debido a cambios en las posiciones de política pública.

3.3. Ideas de política pública

Tal como la congruencia gubernamental, las ideas compartidas facilitan el establecimiento de la agenda y promueven la resolución de problemas (véase

también Béland y Lecours, 2011). Las ideas son concepciones sobre relaciones de causa-efecto. Consisten en creencias y deseos que forman los intereses y preferencias que los gobiernos tienen por una solución de política pública sobre otra (Campbell, 1998: 385). Las ideas determinan qué soluciones de política pública son aceptables y deseables, esto es, qué políticas públicas son consideradas apropiadas. Las ideas facilitan el establecimiento de la agenda intergubernamental y la resolución de problemas si es que se traslanan, facilitando la coordinación cuando los gobiernos tienen ideas similares respecto a política pública (Braun, 2009; Scharpf, 1988: 258ff.). La difusión y aprendizaje de políticas públicas es un mecanismo poderoso que puede llevar a la convergencia de ideas sobre política pública (vea Wallner, 2014). Las organizaciones internacionales también diseminan algunas ideas, sobre las cuales establecen y promueven objetivos de política pública utilizando el señalamiento público si los miembros fallan en lograrlos (vea, por ejemplo, OCDE, 2004). Si los gobiernos de una federación se adhieren a ideas similares, los problemas de política pública son menos federalmente contenciosos porque tienen un marco común de referencia. Los consejos pueden, por lo tanto, incluir asuntos federalmente contenciosos en sus agendas aun si su diseño no sugiere que tengan la capacidad de procesar dichos asuntos, para que una solución conjunta sea alcanzada de todos modos.

El desarrollo de estándares nacionales de educación en Alemania a pesar de la baja capacidad del KMK para procesar asuntos federalmente contenciosos es de nuevo un caso paradigmático. En adición a la presión exterior mencionada arriba, las creencias compartidas de los gobiernos de los *Länder* sobre la importancia de la educación de alta calidad y el hecho de que todos consideraban los estándares educativos y las evaluaciones eran instrumentos apropiados, facilitó el establecimiento de la agenda aun cuando la educación sea un área federalmente contenciosa (Heinz, 2015). Un efecto similar puede ser observado en Suiza, en el convencimiento de los cantones sobre los beneficios de la coordinación aunque la constitución sea promotora de su autonomía (Fischer *et al.*, 2010). Las ideas compartidas también contribuyen a la solución de problemas, dando forma a objetivos de reforma y su implementación. Si los gobiernos comparten ideas sobre política pública, también son más tendientes a cumplir una solución conjunta. Consecuentemente, pueden compensar un bajo nivel de institucionalización. Las ideas contrastantes, mientras tanto, complican la coordinación intergubernamental al aumentar la cualidad de contencioso de los asuntos de política pública y al hacer más complejo el llegar a un acuerdo sobre los objetivos y el contenido de la misma política.

3.4. Participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federal

La participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federal mejora el efecto que el diseño institucional tiene en la capacidad de un consejo de

proteger la autonomía de los gobiernos (véase Bednar, 2009: 101-103). La participación en la toma de decisiones federal implica que las unidades constitutivas tienen voz en la legislación federal. En Alemania, por ejemplo, las así llamadas leyes de consentimiento (*Zustimmungsgesetze*) requieren la aprobación del *Bundesrat*, que es la segunda cámara del congreso alemán y se integra por miembros de los gobiernos de los *Länder*. Consecuentemente las unidades constitutivas de Alemania pueden vetar la legislación federal que las afecta negativamente. El *Bundesrat* alemán es una segunda cámara excepcional, ya que incluye miembros de los gobiernos de las unidades constitutivas. La mayoría de las segundas cámaras fallan en proveer a las unidades constitutivas un apoyo similar en la toma federal de decisiones porque no representan a los gobiernos de las unidades constitutivas, siendo electos sus miembros o designados por el gobierno federal, por ejemplo (véase también Swenden, 2004; Watts, 2008: 151-152).

Sin embargo, existen otros medios para proveer a las unidades constitutivas de influencia sobre la toma de decisiones federal. En Suiza se requiere al gobierno federal que informe y consulte a los cantones si la legislación federal afecta sus intereses (Artículo 45 de la constitución federal), lo cual les da acceso privilegiado a procesos de consulta federal (Vatter, 2018). La participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federal reduce el apalancamiento del gobierno federal en la composición de agendas y el diseño de soluciones conjuntas de política pública aún si un consejo es dominado desde el centro, esto significa que no puede imponer una solución de política pública sobre ellos o ejecutar su propia solución. Así, si las unidades constitutivas participan en la toma de decisiones federal, un consejo dominado por el gobierno federal puede aún adoptar una solución conjunta de política pública.

3.5. La capacidad federal de gasto

Mientras la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federal apoya el efecto de salvaguarda de los consejos intergubernamentales, la capacidad federal de gasto (Gray, 2011; Watts, 1999) lo socava –especialmente cuando los imbalances fiscales federales son pronunciados (véase Fenna, 2008)–. La capacidad federal de gasto permite al gobierno federal modelar políticas públicas provistas por las unidades constitutivas. En los Estados Unidos, por ejemplo, el gobierno federal ha utilizado su capacidad de gasto para influenciar la manera en que los estados proveen servicios de salud pública a individuos de bajos recursos (Rose, 2013). En Canadá, el gobierno federal moldea la política educativa vía su capacidad de gasto al operar un programa de subsidios para lenguajes oficiales en la educación aun cuando no es un miembro del Consejo de Ministros de Educación de Canadá (CMEC por sus siglas en inglés) (Hayday, 2005). Al hacer condicional el financiamiento federal bajo objetivos de política pública impuestos en el nivel federal, el gobierno federal puede imponer una solución conjunta sobre las unidades constitutivas.

En Australia y Canadá, la capacidad federal de gasto mejora el dominio del gobierno federal de consejos tales como la COAG y las FMM, previéndolo de aún más apalancamiento al negociar con los estados o provincias (véase Fenna, 2008). La capacidad federal de gasto puede llevar también a problemas de cumplimiento porque los gobiernos pueden decidir retirar financiamiento en cualquier momento, a menudo forzando a las unidades constitutivas a realizar recortes en otras partes para remplazar el financiamiento federal perdido. Su capacidad de gasto también permite al gobierno federal crear su propia solución de política pública en lugar de cooperar con las unidades constitutivas. En breve, la capacidad federal de gasto reduce la capacidad de un consejo de proteger la autonomía de las unidades constitutivas –a menos que las unidades participen de la toma de decisiones federal–.

4. Conclusión

Los consejos intergubernamentales pueden mejorar la estabilidad de los sistemas federales. Los que tienen la capacidad de procesar asuntos federalmente contenciosos, son altamente institucionalizados, producen resultados vinculantes y no están dominados por el gobierno federal, son proclives a adoptar soluciones conjuntas colaborativas para los problemas de política pública que les conciernen a todos. Por el contrario, los consejos que carecen de la capacidad de procesar asuntos federalmente contenciosos están débilmente institucionalizados, producen resultados pobremente vinculantes, o están dominados por el gobierno federal son menos proclives a adoptar soluciones conjuntas colaborativas. Subsecuentemente, el diseño unilateral de políticas públicas puede prevalecer. La presión externa, la congruencia gubernamental, las ideas compartidas, así como la participación de las unidades constitutivas en la toma de decisiones federal, puede compensar las fallas del diseño institucional del consejo, sin embargo, no llevan a soluciones conjuntas colaborativas por sí solos. La incongruencia gubernamental, las ideas divergentes, y la capacidad de gasto federal, en contraste, complican la coordinación intergubernamental.

Los principios de diseño bosquejados en este capítulo están basados en observaciones a federaciones occidentales. En los Estados Unidos –la única federación occidental con un sistema presidencial– existen sólo instituciones horizontales (Bowman, 2017). En las federaciones latinoamericanas, en contraste, la mayoría de los consejos son foros verticales. Dados los altos grados de centralización (Díaz-Cayeros, 2010) en combinación con el presidencialismo, los consejos intergubernamentales verticales en Argentina, Brasil y México tienden a ser dominados por el gobierno federal (véase Arretche, 2015; Bernal *et al.*, 2020; Carnota, 2015; Grin *et al.*, 2020: 202-203). Más aún, varios mecanismos e instituciones externos al sistema de consejos –especialmente la tradición de centralización, una significativa capacidad federal de gasto (Bernal

y Bizarro, 2020a; Diaz-Cayeros, 2010; Fenwick y González, 2021) y los polarizados y fragmentados sistemas de partidos de las federaciones latinoamericanas (véase Mainwaring, 2018)– son también no-conducentes a la capacidad de los consejos de proteger la autonomía subnacional. Se puede esperar que más factores dentro y fuera del sistema de consejos que son específicos a las federaciones latinoamericanas –tales como sus legados autoritarios (Loxton, 2015), procesos de descentralización (Falleti, 2012, 2013), calidad de la democracia, corporativismo (Grayson, 2007), desempeño económico, necesidades de desarrollo, altas inequidades sociales, y el rol de las cortes– son proclives a afectar la coordinación intergubernamental en las federaciones latinoamericanas –complicando potencialmente la habilidad de los consejos para proteger la autonomía subnacional–. Consecuentemente, el grado al cual los consejos intergubernamentales son salvaguardas efectivas de la autonomía estatal o provincial depende aún más de su capacidad de procesar asuntos federalmente contenciosos, su nivel de institucionalización, y el efecto de la presión exterior y las ideas en el establecimiento de la agenda y la forma en que los gobiernos interactúan. También depende del grado en el cual el marco constitucional para política pública y otros mecanismos e instituciones fuera del sistema de consejos pueda ser un apoyo para la coordinación intergubernamental y la medida en que puedan ser un contrapeso al fuerte papel del gobierno federal. Por ejemplo, arreglos específicos de política pública como los casos brasileños del Sistema Único de Salud y el Sistema Único de Asistencia Social pueden fomentar la colaboración y cooperación.

Los consejos intergubernamentales son sólo una de las múltiples salvaguardas federales. La estabilidad federal también depende de la efectividad de otras instituciones del federalismo –y de la medida hasta la cual las diferentes instituciones y mecanismos de un sistema federal interactúan, incluidos los consejos intergubernamentales–. Sin embargo, sí y en qué grado puedan las federaciones latinoamericanas encontrar un equilibrio entre centralización y descentralización, así como entre cooperación y coerción también depende del diseño y operación de sus consejos intergubernamentales.

Referencias consultadas

- Arretche, M. (2015). Intergovernmental Relations in Brazil: An Unequal Federation with Symmetrical Arrangements. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (Eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 108–134). Oxford University Press.
- Bednar, J. (2009). *The Robust Federation. Principles of Design*. Cambridge University Press.

- Behnke, N. (2018). Federal, devolved or decentralized state: on the territorial architecture of power. En K. Detterbeck y E. Hepburn (Eds.), *Handbook of Territorial Politics* (pp. 30–44). Edward Elgar Publishing.
- Behnke, N., y Mueller, S. (2017). The Purpose of Intergovernmental Councils: A Framework for Analysis and Comparison. *Regional & Federal Studies*, 27(5), 507–527.
- Béland, D., y Lecours, A. (2011). The Ideational Dimension of Federalism: The ‘Australian Model’ and the Politics of Equalisation in Canada. *Australian Journal of Political Science*, 46(2), 199–212.
- Bernal, M., y Bizarro, V. (2020a). La coordinación intergubernamental en materia fiscal en el federalismo argentino. En M. Bernal y V. Bizarro (Eds.), *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina* (pp. 83–119). Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Bernal, M., y Bizarro, V. (Eds.). (2020b). *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Bernal, M., Verri, R., y Belanti, F. (2020). Federalismo educativo y relaciones intergubernamentales. En M. Bernal y V. Bizarro (Eds.), *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina* (pp. 121–164). Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Blöchliger, H., y Vammalle, C. (2012). *Reforming Fiscal Federalism and Local Government* (OECD Fiscal Federalism Studies).
- Bolleyer, N. (2009). *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford University Press.
- Bolleyer, N., Swenden, W., y McEwen, N. (2014a). A theoretical perspective on multi-level systems in Europe: Constitutional power and partisan conflict. *Comparative European Politics*, 12(4–5), 367–383.
- Bolleyer, N., Swenden, W., y McEwen, N. (2014b). Constitutional dynamics and partisan conflict: A comparative assessment of multi-level systems in Europe. *Comparative European Politics*, 12, 531–555.
- Bolleyer, N., y Thorlakson, L. (2012). Beyond Decentralization - The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(4), 566–591.
- Bowman, A. O. (2017). Intergovernmental councils in the United States. *Regional & Federal Studies*, 27(5), 623–643.
- Braun, D. (2009). Constitutional change in Switzerland. *Publius*, 39(2), 314–340.
- Braun, D., Ruiz-Palmero, C., y Schnabel, J. (2017). *Consolidation Policies in Federal States: Conflicts and Solutions*. Routledge.
- Cameron, D. (2001). The structures of intergovernmental relations. *International Social Science Journal*, 167, 1–7.

- Campbell, J. (1998). Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society*, 27(3), 377–409.
- Carnota, W. F. (2015). Intergovernmental Relations in Argentina: Systematic Confusion and Predominance of the Centre. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (Eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 14–41). Oxford University Press.
- Carroll, P., y Head, B. (2010). Regulatory Reform and the Management of Intergovernmental Relations in Australia. *Australian Journal of Political Science*, 45(3), 407–424.
- Criblez, L. (2010). Harmonisierung im Bildungswesen - Bildungspolitik zwischen nationalen Reformaspirationen und föderalistischen Autonomieansprüchen. En A. Auer (Ed.), *Herausforderung HarmoS. Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein* (pp. 1–21). Schulthess Juristische Medien AG.
- Díaz-Cayeros, A. (2010). *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. Cambridge University Press.
- Ertl, H. (2006). Educational standards and the changing discourse on education: the reception and consequences of the PISA study in Germany. *Oxford Review of Education*, 32(5), 619–634. <https://doi.org/10.1080/03054980600976320>
- Esselment, A. L. (2012). A Little Help from My Friends: The Partisan Factor and Intergovernmental Negotiations in Canada. *Publius: The Journal of Federalism*, 43(4), 701–727.
- Falleti, T. G. (2012). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Falleti, T. G. (2013). Decentralization in time: A process-tracing approach to federal dynamics of change. In A. Benz y J. Broschek (Eds.), *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199652990.001.0001/acprof-9780199652990-chapter-7#acprof-9780199652990-bibItem-347>
- Fenna, A. (n.d.). Australian Federalism and the COVID-19 Crisis. En *COVID-19 & Federalisms First Wave Response*. Routledge.
- Fenna, A. (2008). Commonwealth Fiscal Power and Australian Federalism. *University of New South Wales Law Journal*, 31(2), 509–529.
- Fenna, A., y Anderson, G. (2012). The Rudd reforms and the future of Australian federalism. In G. Appleby, N. Aroney, y T. John (Eds.), *The Future of Australian Federalism: Comparative and Interdisciplinary Perspectives* (pp. 393–413). Cambridge University Press.
- Fenwick, T. B., y González, L. (2021). Undermining Governors: Argentina's Double-Punishment Federal Spending Strategy. *Publius: The Journal of Federalism*, 51(2), 283–306. <https://doi.org/10.1093/publius/pjaa035>

- Filippov, M., Ordeshook, P. C., y Shvetsova, O. (2004). *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge University Press.
- Finnie, R. (2002). Student Loans, Student Financial Aid and Post-secondary Education in Canada. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 24(2), 155–170.
- Fischer, M., Sciarini, P., y Traber, D. (2010). The silent reform of Swiss federalism: The new constitutional articles on education. *Swiss Political Science Review*, 16(4), 747–771.
- Fortin, S. (2009). From the Canadian Social Union to the Federal Social Union of Canada. In A.-G. Gagnon (Ed.), *Contemporary Canadian Federalism. Foundations, Traditions, Institutions* (pp. 303–329). Toronto University Press.
- Gray, A. (2011). Federal Spending Power in Three Federations: Australia, Canada and the United States. *Common Law World Review*, 40(1), 13–39.
- Grayson, G. W. (2007). Mexico, the PRI, and López Obrador: The Legacy of Corporatism. *Orbis*, 51(2), 279–297.
- Grin, E. J., Bergues, M., y Abrucio, F. L. (2020). Toma de decisiones políticas en Brasil: Arenas de negociación intergubernamental y salvaguardas federales. En J. Mendoza Ruiz y E. J. Grin (Eds.), *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp. 181–238). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Hayday, M. (2005). *Bilingual Today, United Tomorrow: Official Languages in Education and Canadian Federalism*. McGill-Queen's University Press.
- Heinz, D. (2015). Politikverflechtung in der Schulpolitik. Koordination im Wandel. *PVS Politische Vierteljahrsschrift*, 56(4), 626–647.
- Huber, C., Späni, M., Schmellentin, C., y Criblez, L. (2006). *Bildungsstandards in Deutschland, Österreich, England, Australien, Neuseeland und Südostasien*. http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/lit_analyse_1.pdf
- Hueglin, T. O., y Fenna, A. (2015). *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* (2nd ed.). University of Toronto Press.
- Inwood, G. J., Johns, C. M., y O'Reilly, P. L. (2011). *Intergovernmental Policy Capacity in Canada. Inside the Worlds of Finance, Environment, Trade, and Health*. McGill Queen's University Press.
- Lazar, H. (2000). *The Social Union Framework Agreement: Lost Opportunity or New Beginning?* <http://www.queensu.ca/iigr/WorkingPapers/miscellaneous/LazarSocialUnion.pdf>
- Lazar, H. (2003). Managing Interdependencies in the Canadian Federation: Lessons from the Social Union Framework Agreement. *Constructive and Co-Operative Federalism? A Series of Commentaries on the Council of the Federation*, 5. <http://www.queensu.ca/iigr/WorkingPapers/CouncilFederation/FedEN/5.pdf>

- Leon, S. (2017). Intergovernmental councils in Spain: Challenges and opportunities in a changing political context. *Regional & Federal Studies*, 27(5), 645–665. <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1354850>
- León, S., y Ferrín Pereira, M. (2011). Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System: the Sectoral Conferences in Spain. *South European Society and Politics*, 16(4), 513–532. <https://doi.org/10.1080/13608746.2011.602849>
- Lingard, B., Porter, P., Bartlett, L., y Knight, J. (1995). Federal/State Mediations in the Australian National Education Agenda: From the AEC to MCEETYA 1987-1993. *Australian Journal of Education*, 39(1), 41–66.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310.
- Loxton, J. (2015). Authoritarian Successor Parties. *Journal of Democracy*, 26(3), 157–170.
- Mainwaring, S. (Ed.). (2018). *Party Systems in Latin America Institutionalization, Decay, and Collapse*. Cambridge University Press.
- McQuestin, M.-A., y Woods, S. (2010). The Tension Between Intergovernmental Relations and Cooperative Federalism. En *Australian Political Science Association Conference*.
- Metcalfe, L. (1994). International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60, 271–290.
- OECD. (2004). *What Makes School Systems Perform?* OECD.
- Painter, M. (2001). Multi-level governance and the emergence of collaborative federal institutions in Australia. *Policy & Politics*, 29(2), 137–150.
- Peters, B. G. (2004). *The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?*
- Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>
- Pfisterer, T. (2015). Intergovernmental Relations in Switzerland: An Unfamiliar Term for a Necessary Concept. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (Eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 379–410). Oxford University Press.
- Phillimore, J., y Fenna, A. (2017). Intergovernmental councils and centralization in Australian federalism. *Regional & Federal Studies*, 27(5), 597–621.
- Phillimore, J., y Harwood, J. (2015). Intergovernmental Relations in Australia: Increasing Engagement within a Centralizing Dynamic. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (Eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 42–80). Oxford University Press.
- Poirier, J. (2001). *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective* (Issue July).

- Poirier, J. (2002). Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium. *Regional & Federal Studies*, 12(3), 24–54.
- Poirier, J., y Saunders, C. (2015a). Comparing Intergovernmental Relations in Federal Systems: An Introduction. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (Eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 1–13). Oxford University Press.
- Poirier, J., y Saunders, C. (2015b). Conclusion: Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems. En J. Poirier, C. Saunders, y J. Kincaid (Eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 440–498). Oxford University Press.
- Richards, J. (2002). *The Paradox of the Social Union Framework Agreement* (Backgrounder, Issue 59). http://www.cdhewe.org/pdf/backgrounder_59.pdf
- Rose, S. (2013). *Financing Medicaid. Federalism and the Growth of America's Health Care Safety Net*. University of Michigan Press.
- Rosner, A. (2000). *Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder*. Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
- Savage, G. C., y O'Connor, K. (2015). National agendas in global times: curriculum reforms in Australia and the USA since the 1980s. *Journal of Education Policy*, 30(5), 609–630. <https://doi.org/10.1080/02680939.2014.969321>
- Scharpf, F. W. (1988). The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 66, 239–278.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford University Press.
- Schnabel, J. (2020). *Managing Interdependencies in Federal Systems. Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*. Palgrave Macmillan.
- Schnabel, J., y Hegele, Y. (2021). Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism*.
- Schnabel, J., y Mueller, S. (2017). Vertical influence or horizontal coordination? The purpose of intergovernmental councils in Switzerland. *Regional & Federal Studies*, 27(5), 549–572.
- Shanahan, T., y Jones, G. A. (2007). Shifting roles and approaches: government coordination of post-secondary education in Canada, 1995–2006. *Higher Education Research & Development*, 26(1), 31–43.
- Stanat, P., Artelt, C., Baumert, J., Klieme, E., Neubrand, M., Prenzel, M., Schiefele, U., Schneider, W., Schümer, G., Tillmann, K.-J., y Weiß, M. (2003). PISA und PISA-E: Zusammenfassung der bereits vorliegenden Befunde. En J. Baumert, C. Artelt, E. Klieme, M. Neubrand, M. Prenzel, U. Schiefele, W. Schneider, K.-J. Tillmann, y M. Weiß (Eds.), *PISA 2000 — Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland* (pp. 51–75). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Swenden, W. (2004). *Federalism and Second Chambers. Regional Representation in Parliamentary Federations: the Australian Senate and German Bundesrat compared*. P.I.E. Peter Lang.
- Thorlakson, L. (2009). Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations. *Party Politics*, 15(2), 157–177.
- Trench, A. (2006). Intergovernmental Relations: In Search of a Theory. En S. L. Greer (Ed.), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies* (pp. 224–256). Palgrave Macmillan.
- Vatter, A. (2018). *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*. Routledge.
- Wallner, J. (2014). *Learning to School. Federalism and Public Schooling in Canada*. University of Toronto Press.
- Warriner, W. E., y Peach, I. (2007). *Canadian Social Policy Renewal 1994-2000*. Fernwood Publishing.
- Watts, R. L. (1999). *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Watts, R. L. (2008). *Comparing Federal Systems*. McGill Queen's University Press.

CAPÍTULO 3

EL FEDERALISMO DE AMÉRICA LATINA EN LA PERSPECTIVA DE UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL COMÚN

José Joaquín Fernández Alles

Introducción. Los fundamentos teóricos del Estado: la soberanía única y el federalismo intergubernamentalista en la perspectiva de una integración constitucional de América Latina

Aunque, como afirma Gamper, no existe una tesis o concepto global del federalismo (Gamper, 2005: 1297-1298), la configuración institucional (en sus dimensiones normativa –legislativa y reglamentaria–, organizativa y relacional), jurisprudencial y doctrinal del federalismo, sea cual sea el contexto al que se aplique, se asienta en una teoría constitucional del Estado fundamentada en principios de legitimación y de organización. A partir de las influencias positivas, jurisprudenciales y doctrinales de los Estados Unidos de América y, en menor medida, del federalismo germánico, los principios legitimadores del constitucionalismo de Argentina, Brasil y México toman como base el concepto de soberanía popular en el marco del Estado social y democrático y de Derecho, como es el caso del artículo 1 de la Constitución de Brasil, texto que asume asimismo su vocación social, y, de manera dispersa, de relevantes preceptos de los textos constitucionales de Argentina y México. Dispone así el artículo 40 de la Constitución de México que es “voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Y en su artículo 41 indica que el pueblo (mexicano) “ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión”. Del mismo modo, conforme al art. 33 de la Constitución de Argentina, las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución “nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”. Su art. 37 también proclama el principio de la soberanía popular”, asimismo referido en el artículo 14 de la Constitución de Brasil: “La soberanía popular será ejercida...”.

Pues bien, si en el plano de los principios legitimadores la teoría general del Estado proclama la existencia de una soberanía de titularidad única (el pueblo) que, como en el caso de algunos Estados federales, tiene su origen en una

pluralidad de poderes (García-Pelayo, 1993: 215-216) y se proyecta en la unidad de acción del Estado/Federación y en la unidad del ordenamiento federal, constitucionalmente se manifiesta como una categoría que es compatible tanto con la “soberanía de ejercicio” atribuida a algunos órganos del Estado, como con la dimensión nacional de la soberanía (soberanía nacional), así como con la soberanía que, por ejemplo en México, se reconoce a los Estados federados en el marco de sus competencias. Además, en su devenir histórico, esa unidad de la titularidad de la soberanía deriva finalmente en una forma de Estado federal que, por su desarrollo constitucional y sus principios organizativos, puede calificarse, utilizando la expresión de Hesse, como Estado federal unitario (Hesse, 1984: 145-146). Entre esos principios organizativos, sobresale el principio de división horizontal y vertical de unos poderes que, en distintos niveles y conforme a la distribución de competencias establecida en cada Constitución, inmediatamente colaboran entre sí de forma equilibrada a partir de la aplicación de principios que rigen las estructuras y la actividad de los gobiernos y Administraciones públicas, como son los principios de lealtad institucional, cooperación, coordinación y eficacia.

En esta dimensión de la “soberanía de ejercicio”, esto es, como método de regulación, organización y control del poder, en Estados Unidos, Alemania o Canadá el federalismo ha sido complementado con la doctrina y la práctica de las RIG, del federalismo cooperativo y de otras variantes de distinto signo (federalismo abierto, federalismo coercitivo, federalismo sostenible...), que tratan de promover el buen funcionamiento del Estado (coordinado, eficaz, controlado, equilibrado...) a partir de un planteamiento interdisciplinario que, en palabras de Wright, buscan “que las cosas se hagan” (Wright, 1997: 81), destacando el cumplimiento de los principios de coordinación, integración y eficacia entre los distintos órdenes de gobierno, objetivo de las RIG que no sólo son predicables de los Estados federales sino de todos los Estados descentralizados (recuerda Wright que no existe una identificación entre RIG y federalismo), como ejemplifican los modelos territoriales de España o Italia.

En todo caso, en el contexto del constitucionalismo normativo (constituciones cuyos contenidos son efectivamente aplicados: garantía de los derechos, control de la corrupción, democracia real, pluralismo, libertad de prensa, libre competencia...), la configuración del federalismo debe ser, ante todo, respetuosa con los fines, los principios y los contenidos constitucionales de la forma de Estado entendido como Estado de Derecho, democrático y social, a ser posible en el marco de una teoría constitucional común iberoamericana que sea susceptible de integrar el federalismo de cada Estado.

En síntesis, teniendo en cuenta el objeto de la actividad de investigación comparada que sustenta esta publicación, así como su delimitación geográfica (Argentina, Brasil y México), las cuatro dimensiones de la forma de Estado (estatalidad, Estado de Derecho, Estado democrático y Estado social) necesitan ser objeto de especial consideración como cuestiones previas al tratamiento

presente y futuro de cada federalismo particular, de su comparación, de las salvaguardas federales como uno de sus contenidos y de las RIG como conjunto de técnicas complementarias para no incurrir en lo que se ha venido llamando “Constitución sin constitucionalismo” (Rinella, 2017: 1265-1271), en este caso, un “federalismo sin constitucionalismo” (que ni sería constitucional ni, por tanto, federal). El Derecho Constitucional se entiende como una disciplina que, además de su caracterización formal, asume unos contenidos materiales mínimos relacionados con la separación de poderes (independencia judicial), la garantía de los derechos fundamentales y las libertades públicas (libertad de prensa), el sistema democrático, la representación parlamentaria con elecciones libres, el control de los poderes públicos (sin posible tolerancia de la corrupción) o la defensa efectiva de la Constitución. En la tradición federal germánica, sin la efectividad de estos contenidos constitucionales mínimos nos situaríamos ante un constitucionalismo (y federalismo) meramente nominal (Loewenstein, 1964: 163-163) que no sería susceptible de homologación con los conceptos y categorías del Derecho Constitucional: Estado de Derecho, Estado democrático, federalismo, autonomía política o relaciones intergubernamentales.

De los cuatro contenidos, en primer lugar, debe atenderse a la estatalidad (o institucionalidad) porque una teoría constitucional del Estado (federal o no) entendido como unidad de decisión, acción y de relación, exige la implantación de una organización gubernamental y administrativa suficiente en competencias, recursos humanos, materiales y de financiación que pueda ejercer con solvencia el monopolio de la fuerza con capacidad y eficacia en el cumplimiento de los contenidos y funciones del “Estado de Derecho” (imperio de la ley, principio de responsabilidad, control de la autoridad) y sobreponerse a la corrupción, la falta de independencia judicial o la criminalidad.

Si algunos de contenidos y funciones que definen la forma de Estado –y que, al mismo tiempo, se erigen en funciones constitucionales fundamentales–, no tuvieran cumplimiento por falta de una organización estatal bien regulada, financiada y respetuosa con las garantías esenciales, antes de acometer el estudio del federalismo latinoamericano, de las salvaguardas federales o de las RIG, tendríamos que analizar y resolver los problemas teóricos y prácticos comunes a la teoría general del Estado y, al mismo tiempo, a la teoría constitucional asumida por cada Estado, que son previos a su caracterización como federal o a su impronta intergubernamentalista. Sin esos contenidos y funciones, faltarían incluso los elementos básicos de la comparación federal debido a los problemas que plantearía la identificación de los formantes y ante la inconsistencia del término de comparación y de la compatibilidad (entre el *comparatum* y *comparandum*). Así, por indicar un ejemplo actual de la práctica federal de Argentina o México, la regulación de un programa de capacitación de funcionarios en un ámbito sectorial tan decisivo para la existencia de la Federación como la de jueces, militares, policías o profesores de enseñanza obligatoria, no podría encuadrarse en una teoría constitucional del federalismo sin antes determinar si existe una suficiente

institucionalidad (Estado de Derecho con control de la autoridad, garantía de los derechos y prevalencia del interés general en un contexto de normatividad constitucional, sin corrupción ni redes clientelares) a la que sirven esos funcionarios. Si no estuviera garantizado el Estado de Derecho, la inclusión de estos programas en una doctrina federal sobre salvaguardas federales o sobre RIG no podría justificarse al no respetarse la función principal que la burocracia cumple en la teoría general del Estado y en la teoría constitucional de cada Estado particular. En este ámbito del Estado de Derecho, igualmente cabría descartar toda reflexión federalista sobre las salvaguardas estructurales, políticas y jurisdiccionales si, por ejemplo, la independencia judicial no estuviera garantizada o si, como en el supuesto anterior, la corrupción estuviera extendida. En estos casos, y esto es habitual cuando aparecen conflictos aparentemente federales, como son los frecuentes conflictos de competencia o reivindicaciones competenciales con base constitucional de Argentina o México, antes un análisis federal debemos comprobar si en realidad nos enfrentamos no a problemas federales o cuestiones propias de la teoría del federalismo sino, antes bien, a cuestiones relativas al Estado de Derecho y a la particular capacidad del régimen constitucional de un Estado concreto para exigir el imperio de la ley, el control de la autoridad y el principio de responsabilidad.

La misma reflexión cabe realizar respecto a la caracterización del Estado federal como Estado democrático (estructura democrática de los partidos políticos, libre desenvolvimiento de las elecciones, control de los grupos de presión...); y como “Estado social” (regulación y gestión de una red de servicios públicos: sanidad, educación, servicios sociales...). Respecto a la caracterización del Estado federal como Estado democrático, como ya afirmara la teoría clásica de Carl Friedrich, el federalismo como forma de Estado responde a un proceso dinámico que sólo es susceptible de predicarse de los Estados democráticos (Friedrich, 1975: 17 ss y 383 ss), no siendo por consiguiente posible reconocer e investigar el federalismo de los regímenes dictatoriales o autoritarios. Que las técnicas federales o la doctrina de las salvaguardas federales sean susceptibles de justificarse metodológicamente por aportar al estudio del federalismo, con carácter innovador, una necesaria perspectiva abierta, antiformalista y más completa, no significa que pueda prescindir de los presupuestos normativos mínimos del federalismo como proceso constitucional ni que pueda validar períodos históricos incompatibles con el constitucionalismo y con el Estado de Derecho. Por el mismo motivo, tampoco pueden calificarse estrictamente de problemas federales aquellas cuestiones que obedecen a defectos del Derecho electoral, del carácter presidencialista de la forma de gobierno o del régimen jurídico no democrático y centralista de los partidos políticos, por mucho que esos defectos tengan influencia en el funcionamiento de la organización federal o se relacionen con el concepto de “salvaguarda federal”. Se trataría de problemas previos al federalismo, no cuestiones federales. El derecho de sufragio, la transparencia de la contabilidad electoral o la libertad de los candidatos y

candidaturas para defender su programa electoral son problemas comunes a todo Estado democrático y, en su ausencia, el sistema político queda tan deslegitimado que los intentos de resolverlos a través de una metodología federal parecen inútiles. Y si un Parlamento o un gobierno padecen vicios de legitimidad y representatividad, automáticamente queda contaminada la actividad de los órganos intergubernamentales que se constituyan. En consecuencia, el análisis comparado y el estudio histórico sobre centralización, recentralización, descentralización o unilateralismo no puede incluir el análisis de fases históricas o procesos políticos actuales que cursaron o cursan bajo la dirección de regímenes no democráticos, sean autoritarios o dictatoriales, o democracias meramente procedimentales, con independencia de su signo político.

Finalmente, en relación con el Estado social, un federalismo o unas RIG que asuman la igualdad real y la regulación y la ejecución de las competencias sociales (sanidad, servicios sociales, educación...) presuponen una correcta regulación de los servicios públicos como servicios de interés general (calidad, interés general...) en estrecha relación con el Estado de Derecho (control jurisdiccional de la actividad administrativa, control independiente de las subvenciones, interdicción de la arbitrariedad, sistema tributario justo, bien delimitado en sus distintas potestades y facultades, adaptado a la realidad –Lanz Cárdenas, 1982: 17 y 33–, y que financie de forma suficiente el sistema de servicios públicos...) y con el Estado democrático (órganos de representación y de participación de los ciudadanos). En este sentido, la existencia de servicios públicos mal financiados, deficientemente controlados, con un empleo público no siempre respetuoso con los principios de mérito y capacidad o que gestionan las prestaciones sin la calidad que exigen las normas, tampoco obedece habitualmente a un problema de naturaleza federal sino, según los casos, a una deficiente configuración del Estado como Estado social y democrático de Derecho, lo cual, siempre como cuestión previa, es susceptible de predicarse tanto de Estados federales como no federales.

Por todas estas razones, esta cuádruple configuración del Estado constitucional (institucionalidad, Estado de Derecho, Estado democrático y Estado social), previa al federalismo, condiciona los estudios federales y la comparación entre los distintos modelos, incidiendo directamente sobre las cuestiones metodológicas de los estudios federalistas. Cuando la dimensión constitucional y supranacional del Estado se proyecta sobre un objeto que, como en el caso del régimen competencial, las RIG o las salvaguardas federativas, ha sido parcialmente incardinado en la Ciencia Política, disciplina distinta al Derecho Constitucional y al Derecho de la supranacionalidad (donde convergen las relaciones internacionales, el Derecho Constitucional y la integración constitucional, el Derecho Internacional Público, etc.), las dificultades y necesidades derivadas de la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad afectan al ámbito de los antecedentes, la metodología, el marco conceptual y los contenidos dogmáticos, particularmente cuando se importan categorías conceptuales acuñadas por la doctrina norteamericana ajenas a las tradiciones jurídicas de México, Brasil o Argentina.

1. Antecedentes y limitaciones metodológicas para América Latina de la doctrina federalista de las salvaguardas

1.1. Los antecedentes del federalismo comparado de América Latina

La doctrina de Friedrich explica de forma convincente la naturaleza esencial del federalismo como proceso dinámico que naturalmente ha presentado inevitables efectos centralizadores. El federalismo surgió para unir e integrar lo que estaba separado y, durante más de un siglo y cuarto, este proceso se ha fortalecido con la aparición de las cláusulas de comercio, poderes implícitos, la implantación del Estado social, la doctrina de las relaciones intergubernamentales y la promoción de los servicios públicos incardinados en el Estado social y democrático de Derecho proclamado constitucionalmente en la forma de Estado de las federaciones citadas. La centralización (incluso cuando se considera una evidencia, como en el caso mexicano, Barceló Rojas, 2018: 3), y el federalismo no son términos necesariamente incompatibles en el contexto del Estado social. Y, como ha planteado Carbonell, posiblemente la solución a los problemas mexicanos de normatividad federal pase por la regulación correctora de muchos de los defectos jurídicos y políticos en presencia que concurren e interactúan entre sí (electoral, parlamentario, financiación...) (Carbonell, 1998: 103-106), así como por la promoción de una cultura federal de autogobierno, con mecanismos de control y supervisión a sus propios gobernantes (Chaires, 2017: 29). En consecuencia, antes de valorar negativamente toda centralización en los Estados federales, como es habitual en los últimos diez años, o de calificar al federalismo latinoamericano de “fracasado” (Chaires Zaragoza, 2017: 4-7) o incluso de “federalismo centralista” (Fernández Segado, 2003a: 617-618) o coercitivo, conviene comprobarse previamente, en cada caso, si son otros los aspectos comprometidos (estatalidad/institucionalidad, sistema de partidos, libertad de prensa, Estado de Derecho, independencia judicial, corrupción, criminalidad) o si en el periodo temporal elegido también concurren procesos centrífugos y no solo centrípetos (Pavani, 2018: 2).

A los efectos de un adecuado diagnóstico del federalismo real en América Latina, Pavani defiende la utilización de los siguientes criterios: “el marco histórico y constitucional, los principios territoriales ‘que irradian la organización territorial’, los niveles territoriales, papeles y distribución de competencias, el carácter electivo de las autoridades territoriales como requisito del desarrollo de la democracia local y de la autonomía de los entes territoriales y el alcance del principio de la autonomía territorial” (Pavani, 2018: 4). Suelt Cock, sin embargo, invoca criterios de carácter más jurídico: “la existencia de constituciones federales, la autonomía constitucional y legislativa de cada Estado, la distribución general de competencias, el control de constitucionalidad de las leyes, la resolución de conflictos por parte de un órgano jurisdiccional independiente, la existencia de un órgano legislativo bicameral que represente los intereses de las

entidades federativas frente a los intereses del nivel nacional y un sistema financiero a favor de los Estados” (Suelt Cock, 2018: 3-4).

Respecto a los amplios antecedentes configuradores del “estado de la cuestión” sobre el objeto investigador (las federaciones de Argentina, Brasil y México desde una perspectiva comparada, con particular proyección en las RIG), sin perjuicio de la invocación de otros contextos comparados, interesa no olvidar su anclaje en la rica doctrina federalista argentina, brasileña y mexicana, un “formante doctrinal” cuya utilización se considera de gran relevancia para “la renovación del derecho comparado en América Latina” (Carpizo, 2006: 951-952). El ineludible análisis sobre un contenido de tanta relevancia para la identidad constitucional de Argentina, Brasil o México como el federalismo no puede prescindir, en primera instancia, de las referencias de las autoridades doctrinales de los respectivos espacios académicos nacionales (Bidart Campos, Vanossi, Frías, Bidart Romero, Sagüés, De la Cueva, Carpizo, Fix-Zamudio, Serna de la Garza...), lo cual amplía la elección de las fuentes de investigación y aconseja una pausada tarea de diálogo y acomodación de las aportaciones doctrinales sobre las RIG y sobre las salvaguardas federales a todo el corpus doctrinal existente. Se trata de un desarrollo investigador que resulta necesario no sólo por meras exigencias metodológicas y por respeto académico a las autoridades que han configurado los antecedentes y el citado estado de la cuestión sino porque su preterición comprometería la aceptabilidad y capacidad de asunción de la investigación en curso (salvaguardas, RIG) por los legisladores y los gestores públicos, cuya obra siempre está y siempre se ha configurado a partir de las categorías dogmáticas, el lenguaje y la estructura argumentativa de los autores clásicos citados.

Si la investigación federalista y, en particular, sobre las salvaguardas federales no quiere repetir el tradicional destino de fracaso de las doctrinas constitucionales norteamericanas en América Latina (Rosenn, 1990: 3 y 6-8), o verse relegada a una mera reformulación de conceptos consolidados (que pasarían a ser reemplazados o solapados por categorías ajenas a la cultura jurídica latinoamericana, de problemática aceptación por parte de los parlamentos, los gobiernos y los tribunales), la fase actual de la actividad investigadora sobre las salvaguardas federales debe abrirse a inevitables diálogos y debates interdisciplinares y transdisciplinares. En otras palabras, la investigación latinoamericana sobre las salvaguardas federales no puede ignorar ni obviar los conceptos más acisolados de la doctrina federal comparada iberoamericana en las tres federaciones de referencia (sin ánimo de exhaustividad, Bidart Campos, 1993: 352 ss; Carmagnani, 1993; Rosenn, 1998: 810-812; Fernández Segado, 2002: 17-84 y 17-90) y por las jurisprudencias nacionales de América Latina: desde la citada categoría legitimadora de la soberanía, hasta los principios estructuradores del Estado (unidad, autonomía, solidaridad), pasando por los procedimientos ordinarios y extraordinarios de defensa constitucional –de tan relevantes construcciones en el Derecho Constitucional comparado latinoamericano (Carpizo, 2006: 267-269) – por el Derecho Procesal Constitucional

y Convencional de México, Argentina y Brasil, las garantías genéricas, normativas, jurisdiccionales e institucionales de protección de los derechos, la teoría de los controles, las garantías inherentes al principio federal (Linares Quintana, 1988: 403-407) o las intervenciones federales.

Sólo a partir de los contenidos teóricos, dogmáticos y metodológicos de estas obras, generalmente aceptados y considerados como antecedentes de las obras más recientes, podrá abordarse el diálogo y aceptabilidad en el espacio latinoamericano de la doctrina federal norteamericana y, en particular, de las salvaguardas federales. Por el momento, las vigentes técnicas normativas y orgánicas de defensa de la Constitución federal que se invocan en las sedes parlamentarias, jurisdiccionales y gubernamentales distan mucho del marco conceptual de las salvaguardas jurisdiccionales (judiciales) y severas originadas en el espacio norteamericano.

A esta necesaria fase investigadora se suma un rasgo que debe inspirar la actividad investigadora en curso: su incardinación en una teoría constitucional del Estado abierta y no rígidamente federal. Este rasgo resulta ser de gran relevancia porque si la doctrina de las salvaguardas federales y su desarrollo a través de las RIG se plantea en el contexto de un proceso de integración supraestatal y de gobierno multinivel para el espacio latinoamericano verdaderamente integrado y no limitado a las tres federaciones citadas, esto es, una construcción teórica donde en el futuro quepa la integración normativa y competencial de los procesos descentralizadores que se plantean en Chile, Bolivia, Ecuador o Colombia, el marco teórico tendría que abrirse a categorías compartidas (Derecho Constitucional común iberoamericano al estilo del Derecho Constitucional común europeo, Haberle, 1992: 11-13 y 46) y excluir conceptos privativos del federalismo que difícilmente serían aceptables en contextos no federales (por su mayor renta per cápita, son significativos los casos de Uruguay o Chile).

En consecuencia, en el ámbito de la supranacionalidad latinoamericana debe valorarse la viabilidad de asumir categorías metodológicas federales que sería muy difícil de compartir, en el marco de un gobierno multinivel propio de una estructura supraestatal, con espacios nacionales muy alejados del federalismo. Salvo que se plantea una supraestatalidad exclusivamente integrada por las tres federaciones, el marco conceptual y las construcciones dogmáticas de la teoría constitucional de la integración deben ser compatibles y adaptarse con realismo a los procesos estatales nacionales concurrentes en el espacio latinoamericano: descentralización, autonomía política, relaciones intergubernamentales, integración de los elementos del Estado, controles...

1.2. Aplicaciones y limitaciones metodológicas para América Latina de la doctrina federalista de las salvaguardas

Asumidos los antecedentes descritos en el apartado anterior, el estudio comparado de las salvaguardas sobre las federaciones de Argentina, Brasil y México

adota una útil perspectiva metodológica que podríamos calificar de descriptiva, sistemática y holística, y, como se ha explicado, cuyo desarrollo debe integrarse en la teoría constitucional del Estado entendido como Estado de Derecho, democrático, social y descentralizado políticamente y en el marco de una teoría constitucional del Estado que, por sus contenidos, sus dogmáticas y su metodología, está llamada a ser –o, al menos, a sentar sus bases en– una teoría integradora común para todo el contexto iberoamericano, tanto en su proyección nacional como supranacional. En tal sentido, no deben obviarse su relevancia académica y sus ventajas.

Por una parte, se trata de un objeto de gran relevancia académica si consideramos su carácter descriptivo y analítico, esto es, el objetivo de descubrir y analizar sistemáticamente cómo funciona en la realidad constitucional y administrativa la organización federal de los tres Estados de referencia y, más específicamente, cómo se relacionan en la práctica gubernamental y administrativa sus niveles de legislación y gobierno. Se trata de un objetivo no siempre atendido por las distintas disciplinas científicas que merece una atención preferente y general para todo el conjunto de gobiernos, administraciones públicas y políticas, como particular en el ámbito educativo, sanitario y de los servicios sociales (se emplea la expresión de “asistencia social”), justamente donde se hace visible el Estado social.

Y, por otro lado, a esos fines indicados, la referida perspectiva metodológica de las salvaguardas con impronta intergubernamentalista ofrece la ventaja de que la descripción y análisis de las federaciones se afronta en el contexto de un federalismo de salvaguardas concebido de manera sistemática y holística, esto es, con alusión a todos los elementos del sistema (derecho de sufragio, partidos políticos, garantías jurisdiccionales y salvaguardas severas) y sin exclusiones, lo que permite abordar interacciones y relaciones interdisciplinares y transdisciplinares entre elementos del Estados que habitualmente no se estudian de forma sistemática. En cuanto a sus exigencias, esta ambiciosa estrategia metodológica exige también, no obstante, una serie de requerimientos aún no atendidos por sus defensores (investigación cuantitativa, investigación jurídica...), entre los cuales debe destacar, por una parte, la necesaria tarea de contextualización cultural (desde la cultura jurídica anglosajona de origen a la cultura jurídica de las tres federaciones de destino) y, por otra, una labor de traducción y adaptación desde los conceptos de la citada doctrina norteamericana al marco conceptual que se utiliza y fomenta por los parlamentos, los gobiernos, las Administraciones públicas y los tribunales de Latinoamérica con el fin de facilitar su entendimiento y comprensión más allá de la sede académica, promover el diálogo científico que antes se ha mencionado y, sobre todo, anticipar su deseable adaptación al ámbito de la transferencia de la investigación.

Ahora bien, junto a las ventajas, posibilidades y exigencias que conlleva la utilización de la doctrina federalista norteamericana de las salvaguardas en el contexto de las tres federaciones latinoamericanas, también deben reconocerse

sus limitaciones metodológicas, cuyos problemas de aceptabilidad y capacidad de asunción por los legisladores, gobiernos, tribunales y gestores públicos ya han sido apuntados.

En primer lugar, caben destacar las dificultades de la metodología comparada y, en particular, las debilidades que los modelos comparados aceptados sin la revisión crítica inherente a todo planteamiento científico (Popper, 2019: 297-303) presentan para un sector relevante de la doctrina comparatista del Derecho Público (Scarciglia, 2011: 177-179; Frankenberg y Ponthoreau, 2021: 21-25). Frente a planteamientos maximalistas de adhesión acrítica a modelos comparados de referencia, con carácter general, afirma Popper que la crítica y la discusión crítica son los únicos medios de que disponemos para acercarnos a la verdad, y que precisamente, de este modo se “dio origen a la tradición de las conjeturas y la crítica libre, la tradición que creó la actitud racional o científica, y con ella nuestra civilización occidental (...)” (Popper, 2019: 191). También afirma que debemos sospechar de todos aquellos que se pretenden autorizados a enseñar la verdad. No en vano, aprendemos a acercarnos a la verdad escuchándonos unos a otros y criticándonos mutuamente y, a tal fin, el enfoque crítico permite la reconciliación entre el racionalismo y el tradicionalismo, siguiendo el modelo de respeto a las tradiciones y, al mismo tiempo, el reconocimiento de la necesidad de reformarlas (Popper, 2019: 449). Según Frankenberg en referencia al Derecho comparado, “la falta de énfasis para discutir teóricamente los fundamentos de la comparación termina condicionando los diferentes enfoques comparativos”, razón por la cual “el comparatista debe someter a revisión exhaustiva los sistemas jurídicos, las culturas y las tradiciones existentes” (Frankenberg y Ponthoreau, 2021: 45-47). En síntesis, como afirma Popper, “la actitud crítica, la tradición de la libre discusión de las teorías con el propósito de descubrir sus puntos débiles para poder mejorarlas, es la actitud razonable, racional” (Popper, 2019: 77).

Ya con carácter específico para Latinoamérica, como aseguran Chia y Quezada, “el recurso al derecho extranjero, junto con el estudio de su transferencia, trasplante, traducción o préstamo son fenómenos que se han hecho extensivos a través de una literatura en expansión”, y el “medio hispanohablante no ha sido una excepción” (Chia y Quezada, 2021: 14). En tal sentido, cuando se plantea la aplicabilidad al espacio federal latinoamericano (Argentina, Brasil y México) de la doctrina federalista norteamericana de las salvaguardas, en conexión con las relaciones intergubernamentales, una etapa imprescindible de la comparación viene dada por el previo proceso de revisión crítica, diálogo y adaptación de las técnicas federales al contexto latinoamericano.

Pues bien, una primera reflexión sobre el diálogo entre ambas concepciones federales y sobre las posibilidades de incardinación entre ellas merece el hecho de que la doctrina norteamericana sobre “salvaguardas” aún no tiene predicamento o reflejo ni en las Constituciones de las tres federaciones latinoamericanas, ni en la legislación positiva, ni tampoco en la jurisprudencia de los Estados analizados. Su recepción doctrinal, por ahora minoritaria, se limita prácticamente a las

referencias bibliográficas incorporadas al proyecto investigador y está centrada en obras sobre el federalismo los Estados Unidos de América o de Canadá. En el ámbito de marco teórico, exceptuado el acogimiento realizado por estas obras, el término “safeguard” ni ha alcanzado una utilización mayoritariamente aceptada por la doctrina federalista –tanto por razones metodológicas (Shapiro, 2009: 968-969, por su entendimiento informal y extraconstitucional de las salvaguardas; y Kraeger, 2011: 339-340, sobre salvaguardas de intereses), como por su sesgo internacional o confederal– ni tampoco una acogida por la legislación y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América. Y en el Derecho positivo o en las sentencias, las salvaguardas se emplean con un significado distinto al que se emplea en la doctrina federalista: como “cláusulas de salvaguarda” y habitualmente en el ámbito de las relaciones internacionales comerciales, no por el de Derecho Público, ni en las instituciones federales o de las relaciones intergubernamentales. En consecuencia, la importación de las denominadas “salvaguardas federales” como posible concepto referencial del federalismo latinoamericano, aún debe afrontar que el término salvaguarda o salvaguardia (palabras que se pueden utilizar indistintamente) pertenece al lenguaje jurídico internacionalista y de las confederaciones (entendidas históricamente como fase inicial preparatoria de los Estados federales), pero en ningún caso de las federaciones consolidadas. A partir de su origen internacionalista, en la doctrina estadounidense, junto a las salvaguardas federales (las supervisiones federativas al proceso legislativo de las políticas nacionales, ya sea a través de las intervenciones de los poderes nacionales o de las organizaciones de gobiernos subnacionales o locales), se han tomado en consideración las siguientes acepciones del término: la salvaguarda popular (voto federativo, incluidos los elementos de cultura política y de comportamiento electoral, como la capacidad social de seleccionar y votar intereses federalizados hasta alcanzar preferencias específicas de asistencia social, educación y salud, o bien intereses preferentemente locales e, incluso, recompensas al oportunismo); la salvaguarda política (sistema federativo de partidos políticos, con análisis de su capacidad para diversificar las propuestas federalistas de asistencia social, educación y salud a través de sus candidatos y plataformas políticas); las salvaguardas jurisdiccionales (sentencias federativas) y la salvaguarda severa (represalias intergubernamentales) (Mendoza Ruiz, 2019). En todo caso, que el término *safeguard* haya tenido este desarrollo conceptual y una acogida doctrinal parcial (ni legislativa ni jurisprudencial) en los Estados Unidos de América –no exentas, como se ha explicado, de reservas doctrinales–, no lo convierte automáticamente, sin un análisis previo, en la referencia principal de un marco teórico aplicable a un contexto cultural ajeno como el que representa el espacio federal de Argentina, Brasil y México. En estos Estados, se trata de un concepto actualmente desconocido incluso por autoridades del Derecho Público, legisladores y jueces.

Como consecuencia de estas limitaciones, y sin perjuicio de las ventajas que ofrece su carácter holístico, toda vez que la palabra salvaguarda sirve para

entender sistemáticamente la realidad federal y dar sentido a sus contextos (por ejemplo, para hacer referencia a la función integradora de los partidos políticos, a las ineludibles cuestiones del régimen electoral o a las garantías jurisdiccionales), lo cierto es que, para su primera fase de desarrollo, debe destacarse su difícil encaje en una teoría constitucional del Estado consolidada dogmáticamente, configurada en Argentina, Brasil o México, total o parcialmente, a partir de conceptos de muy diferente naturaleza jurídica. Básicamente, porque encuadrar en la misma categoría conceptual unas técnicas y unas realidades tan desiguales en su naturaleza jurídica y fundamentos dogmáticos como los derechos, los parlamentos y las represalias, presenta tantos obstáculos teóricos y prácticos que no pueden ser soslayadas. En tal sentido, en principio, podría plantearse la posibilidad de que algunas de esas salvaguardas pudieran ser traducidas como controles en el marco de la teoría de los controles de la actividad (inter) gubernamental y (inter) administrativa del Estado, pero en todo caso sin incluir aquellas técnicas, instituciones y categorías que en ningún caso pueden calificarse de controles, como son los derechos, el modelo de representación parlamentaria o los partidos políticos. La teoría que mejor se ajustaría, por su mejor acomodo, a lo que el proyecto de referencia incluye en el ámbito de las salvaguardas, quedaría identificada con la teoría constitucional de la integración del Estado, aunque siempre que se tuvieran en consideración los desarrollos positivos, dogmáticos y metodológicos que han tenido lugar en el Derecho Público comparado (Alemania, Canadá...). Así entendida, la aptitud, la aceptabilidad y la comparabilidad de la palabra salvaguarda para implantarse en el espacio latinoamericano podría formar parte del objeto investigador.

Por ahora, en el caso de América Latina, donde la institucionalización y acogimiento doctrinal de las denominadas salvaguardas federales (tampoco mencionadas por la jurisprudencia ni por los manuales universitarios de referencia) es nula por el momento, las respectivas legislaciones, jurisdicciones y escuelas de Derecho Público se fundamentan en construcciones dogmáticas de los autores clásicos del federalismo –tanto norteamericanos y de la propia tradición nacional como de pensadores europeos–, cuya teoría constitucional se basa en la misma concepción tradicional sobre las defensas ordinarias (p. ej. las garantías jurisdiccionales) y extraordinarias de la Constitución (p. ej. la coerción federal y la teoría de los poderes excepcionales), aplicables con carácter general tanto a los modelos federales como a la descentralización no federal. Durante el último siglo, esta comunicabilidad de los conceptos dogmáticos clásicos acuñados por la teoría constitucional del Estado, válidos para Estados muy diferentes (insistimos, federales y no federales), ha facilitado tanto el estudio comparado como la importación de regulaciones, categorías y orientaciones jurisprudenciales federales ensayadas en Estados Unidos, Canadá o Alemania.

En fin, pendientes de la necesaria etapa de diálogo académico y traducción de categorías, por ahora cabría recordar que lo que la doctrina de las salvaguardas considera, por ejemplo, salvaguardas populares, políticas, judiciales o severas, ya

cuenta con una teoría constitucional utilizada y consolidada en el espacio jurídico latinoamericano desde hace setenta y cinco años por las jurisprudencias nacionales y las distintas escuelas americana y europea del Derecho Público. Una teoría integrada por categorías dogmáticas que, si bien padece la citada nominalidad, han sido progresivamente adoptadas y definidas en cada Estado (principalmente, Argentina y México) conforme a las necesidades de sus respectivas experiencias federales. Así, por ejemplo, la “salvaguarda” o defensa del federalismo correspondería a la teoría de las garantías y de los procedimientos de defensa, control e intervención de la Constitución federal, cuyas tipologías tradicionales –encuadradas también en el Derecho Procesal Constitucional (Sagüés, 2014: 167-169)– distinguen los procedimientos ordinarios (entre los cuales se encuentran las garantías jurisdiccionales y algunas intervenciones federales) y los procedimientos extraordinarios de defensa de la Constitución federal, donde tendrían que encuadrarse las denominadas salvaguardas severas (los estados excepcionales, las desaparición de poderes, los supuestos históricos de disolución federal de gobiernos estatales de México o las intervenciones federales de México o Argentina (valgan por todos, Melgar, 2015: 389 ss; o Gutiérrez Márquez, 2017: 86-87), aunque nunca como represalias (término estrictamente internacionalista y no federalista).

2. Una teoría constitucional del Estado para las tres federaciones en clave inter-gubernamental y supraestatal, con nuevos ámbitos para la investigación

Como se ha explicado ya, el objeto investigador de esta publicación asume un espacio territorial adscrito constitucionalmente al modelo federal y formado por tres Estados (Argentina, Brasil y Chile), para su estudio comparado en el contexto latinoamericano, conforme a un marco teórico de fuerte influencia estadounidense y con la perspectiva de la integración supraestatal. Respecto a esta última dimensión, debe destacarse que sólo Brasil asume constitucionalmente un mandato promocional de la integración latinoamericana. Según el art. 4, párrafo único, de la Constitución de Brasil, la República Federal del Brasil buscará la integración económica, política, social, y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones. Sin previsión constitucional, Argentina o México la asumen a nivel legal y convencional (tratados de integración regional: principalmente, Argentina y Brasil en la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR, y en Mercosur, en cooperación con México y cooperación birregional con la Unión Europea; y México en la Alianza del Pacífico).

Por otra parte, también con carácter preliminar, debe indicarse que las tres federaciones elegidas son los tres Estados con mayor PIB nominal del espacio latinoamericano de habla hispana o portuguesa según datos del Fondo Monetario

Internacional (abril de 2021), si bien los datos de PIB nominal per cápita, asimismo de abril de 2021, sitúan a México en quinto lugar (20.670), Argentina en sexto lugar (20.270) y Brasil en noveno lugar (15.180), los tres por debajo de Estados no descentralizados como Chile (24.930) o Uruguay (23.470). Y, si nos centramos en el Índice de Desarrollo Humano (datos de 2020 referido a 2019), comprobamos, en primer lugar, que Chile tiene un IDH de 0,851; que, en segundo lugar, se sitúa Argentina con un IDH de 0,845, mientras que, por debajo de Uruguay o Cuba, se sitúan en séptimo lugar México con un IDH de 0,779, y Brasil con un IDH de 0,765.

Tres reflexiones de interés para el desarrollo investigador de este proyecto se pueden derivar de estos datos para su proyección latinoamericana. En primer lugar, que aparentemente no existe, pues, una relación de causalidad entre la renta per cápita y el IDH, por una parte, y la forma federal de organización territorial o la asunción de técnicas de relación intergubernamental, por otra. Estados no federales que no incorporan las técnicas de relación intergubernamental, como Chile o Uruguay, alcanzan una renta per cápita más elevada. En segundo lugar, que esta falta de correspondencia entre federalismo y desarrollo económico puede restar carácter referencial a toda construcción teórico-práctica que, desde presupuestos federales, descentralizados e intergubernamentales, se presente como modelo a seguir para el espacio latinoamericano. Y, en tercer lugar, que en su dimensión jurídico-constitucional, una teoría de la integración de dimensión latinoamericana estaría en condiciones de asumir las tres siguientes funciones esenciales del federalismo presentes expresa o tácitamente en las Constituciones de Argentina, Brasil y México, y en sus incipientes relaciones intergubernamentales: a) el carácter vertebrador del principio de descentralización política, sea federal o no, al facilitar el control del poder (con el poder dividido, el poder controla al poder) –una función cumplida muy deficientemente en el federalismo argentino y, en general, latinoamericano (Granato, 2015: 132-133)– y la participación democrática desde las instancias territoriales más cercanas al ciudadanos (principio de subsidiariedad); b) el sentido integrador de las relaciones intergubernamentales, con tres niveles reconocidos en el orden constitucional (constitucionalmente, cuatro en el caso de Argentina: arts. 44 a 120; “Gobiernos de provincia”, arts. 121 a 128; gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, art. 129, y gobiernos municipales autónomos, de los arts. 5 y 123), con técnicas tanto instrumentales como orgánicas que permiten fortalecer la coherencia y la unidad de la acción del Estado en tres niveles (entre delegaciones del gobierno nacional y gobiernos subnacionales; en la descentralización y delegación a los gobiernos subnacionales, así como en su colaboración en competencias nacionales exclusivas; y en la descentralización hacia los entes locales); y c) la vocación supraestatal implícita en la regulación y aplicación de técnicas federales y de constitucionalismo multinivel ensayadas ya en la experiencia de integración de la Unión Europea (poderes implícitos, cláusulas de flexibilidad, sistemas interparlamentarios).

En el marco de esta teoría constitucional de la integración, la doctrina de las salvaguardas podría facilitar la comparación y transferencia para las tres federaciones en los siguientes ámbitos influenciados por el federalismo norteamericano clásico: a) la participación de los territorios en la formación de la voluntad federal a través una cámara parlamentaria con la representación igualitaria de los Estados (o Provincias); b) la distribución de las competencias, con las especialidades de México (lista única del art. 73 de la Constitución), y Argentina (arts. 75 y 121 de la Constitución) y Brasil (listas múltiples art. 21 de la Constitución) y sus heterogéneos desarrollos constitucionales: desde el modelo originario común (*dual federalism*) hasta los modelos más formalmente cooperativos (Carpizo, 1973: 35-36) y centralizadores (Fernández Segado, 2003 a: 585); y c) la jurisdicción de un órgano judicial supremo que resuelve los conflictos de competencias (Quiroga Lavié, 1991: 387-391, Pavani, 2018: 19).

De los tres ámbitos referidos, ha sido en el ámbito competencial donde se observan más especialidades normativas. A diferencia de las operadas juríspudencialmente en Estados Unidos, estas especialidades han obedecido a reformas del texto constitucional (p. ej. 40 reformas constitucionales del art. 43 de la Constitución de México), muchas de ellas con defectos y problemas de aplicación que se han erigido en motivos para defender un conjunto de nuevas reformas constitucionales en clave intergubernamentalista y en el contexto de un sistema constitucional común iberoamericano:

a) En el caso argentino, se parte de una clasificación de gran potencialidad para el desarrollo de las relaciones intergubernamentales (normativas y orgánicas), como son las competencias provinciales (art. 121), las competencias delegadas al gobierno federal (p.e. arts. 85, 86, 99, 100, 114, 115 y 116), las competencias implícitas del congreso (art. 75.32), las competencias concurrentes entre los distintos ámbitos de gobierno (para las provincias en los arts. 41, 75.2, 17, 18 y 19.1 o art. 125: impuestos indirectos internos, atribuciones vinculadas con los pueblos indígenas argentinos, cláusula del progreso o del desarrollo humano; y para el Gobierno federal en el art. 41: dictar “las normas que contengan los presupuestos mínimos” sobre medio ambiente sano, o 75.19, sobre las “leyes de organización y de base” de la educación), las competencias compartidas (previa la ley-convenio de coparticipación, con plazo constitucional incumplido y sin utilizar), las competencias transferidas del art. 75.2 o las competencias del gobierno federal: de carácter excepcional (en los impuestos directos, arts. 75.2 y 126), para proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio, promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (art. 75. 19), para sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales, (art. 75. 19) o para establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables por tiempo determinado y por ley especial (art. 75.3). En el mencionado supuesto del art. 75.2, se

establece que no habrá trasferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires, en su caso, mientras que el control y la fiscalización de la coparticipación y de la posible transferencia de servicios, se atribuye a un organismo fiscal federal (Comisión Federal de Impuestos, regulada por la Ley 23.548), con representación de todas las provincias y de la ciudad de Buenos Aires.

Se trata de una clasificación de las competencias que, aunque está concebida para incrementar las competencias de la Federación, potencialmente también permitiría acometer una flexibilización del sistema federal en el marco de una teoría propia sobre los principios que rigen la estructura federal del Estado: relaciones de subordinación (arts. 5 y 31), participación (de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires en el gobierno federal y en el Senado) y coordinación (Bidart Campos, 1993). En tal sentido, desde el año 2015 se percibe un más efectivo “federalismo de coordinación y concertación que ha logrado ya acuerdos trascendentales entre el Gobierno Federal y los Gobernadores” con el respaldo jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia (Hernández, 2018: 34-35 y 57). En sentido inverso, el modelo de coparticipación fiscal (Disposición Transitoria 6^a), tan necesitado de reforma constitucional por motivos técnicos y políticos, se ha demostrado desequilibrado territorialmente con algunas provincias y de carácter nominal desde el punto de vista constitucional al hacer prevalecer la decisión del congreso.

b) En el caso brasileño, cuyo modelo se ha mostrado oscilante entre “un centralismo federal y una pálida autonomía reconocida a los Estados Miembros” (Figueiredo, 2018: 17), también ha quedado muy limitada la autonomía constitucional, legislativa y financiera de los Estados y tanto por exigencia legal como por la doctrina jurisprudencial (donde parece que no se podría identificar con carácter general una función de salvaguarda judicial a favor de los entes territoriales). La Constitución de 1988 regula un régimen de competencias legislativas concurrentes (Figueiredo, 2018: 5-6), que también precisaría de una reforma constitucional debido a que la clasificación competencial vigente incurre en defectos técnicos al prever una competencia concurrente limitada en un precepto regulador de la competencia legislativa plena de la Unión.

c) En el caso mexicano, donde de su proceso federal también se predica su carácter centralizador, además de al reforzamiento de las competencias federales y a la limitación de las competencias estatales (normativas y financieras) a través de reformas constitucionales, se ha asistido a una mutación de las competencias concurrentes convertidas en competencias decisorias del Gobierno federal, a la adopción de régimen general de distribución de competencias que necesita reformarse (Carbonell, 2003; Valencia Carmona, 2003) y a una regulación y gestión por la federación de más del 80 por ciento de los ingresos de los Estados en

forma de participaciones federales o aportaciones federales, con excepción de la Ciudad de México y del Estado de Nuevo León (Barceló Rojas, 2018: 5).

Además de estos contenidos competenciales, debe realizarse una mención a los contenidos orgánicos, respecto de los cuales el objeto de la investigación se ha centrado en los consejos generales y sectoriales (en este caso verticales y horizontales consejos de asistencia social, de educación y de salud que aún deben ser objeto de una regulación sistemática con rango de ley). Argentina carece de un consejo vertical de asistencia social y de un consejo horizontal universal, pero cuenta con consejos verticales de educación (Consejo Federal de Educación), de salud (Consejo Federal de Salud) y con consejos horizontales regionales (Patagonia, Centro y Nuevo Cuyo); Brasil carece de consejos horizontales, tanto universal como regionales, así como de un consejo vertical de educación, pero cuenta con consejos verticales de salud (Sistema Único de Salud) y de asistencia social (Sistema Único de Asistencia Social); y, por su parte, México carece de consejos horizontales regionales, pero cuenta con consejos verticales de asistencia social (Consejo Nacional de Desarrollo Social), de educación (Consejo Nacional de Autoridades Educativas) y de salud (Consejo Nacional de Salud, Consejo de Salubridad General y órganos intergubernamentales de especialidades de la salud), así como con un consejo horizontal universal (Conferencia Nacional de Gobernadores). Los tres Estados cuentan, además, con organizaciones horizontales de gobiernos locales (Mendoza Ruiz, 2019). Como modelo común, cabría proponer un marco normativo homologable para las tres federaciones que incluya el régimen de funcionamiento, composición, competencias y actividad de estos órganos, con reglamentos para cada uno que deberán estar depositados por la sede parlamentaria, donde podrán ser supervisados.

Asimismo, se propone abrir la investigación a tres campos de relevante interés comparado: a) el contenido ya analizado, relativo a las exigencias de la constitucionalidad normativa en el marco del Estado social, democrático y de Derecho, como presupuesto previo a las investigaciones propiamente federales; b) el estudio comparado de las técnicas parlamentarias de salvaguarda federal, entendidas como conjunto de relaciones interparlamentarias entre los parlamentos en presencia (federales y estatales) en las tres federaciones, asentadas en categorías conceptuales comunes, como base para progresar en la construcción de un sistema interparlamentario latinoamericano de integración (sistema de alerta temprana, web equivalente a www.ipex.eu...); y c) la investigación comparada en el ámbito del Derecho de la cooperación internacional al desarrollo, particularmente de la cooperación descentralizada y la cooperación condicionada, como objeto de estudio de los instrumentos normativos y orgánicos que relacionan Estados federales y no federales latinoamericanos, norteamericanos y europeos en la perspectiva de los objetivos de desarrollo de la Agenda ODS 2030 de Naciones Unidas.

Una vez debatidos y configurados estos contenidos en la sede académica, podrá configurarse un marco promocional de la acción del Estado que, como

contenido del Derecho Constitucional iberoamericano, esté destinado a consolidar la estatalidad, fortalecer el Estado de Derecho, democratizar las instituciones y concretar legislativa y presupuestariamente los contenidos del Estado social (sanidad, educación y servicios sociales) como base para configurar las salvaguardas federales y las RIG. Afrontada esta tarea se podrán responder *de lege ferenda* a cuestiones que, en este momento, por mandato jurídico, constitucionalmente deben ser respondidas por cada federación nacional en el marco de su respectivo régimen de distribución de competencias y conforme a las técnicas intergubernamentales que permitan dar coherencia a las distintas estrategias en un marco común que será regulado y supervisado por la sede parlamentaria federal. Y, asimismo, se podrán confirmar o no las hipótesis enunciadas de que (1^a) las federaciones latinoamericanas han mostrado avances limitados con respecto a la perspectiva americana de las salvaguardas federales, y de que (2^a) sus categorías se han desarrollado de forma desigual (debiéndose destacar la descentralización sectorial por etapas de Argentina, donde destaca la inaplicación de la regulación constitucional concertada sobre Buenos Aires; la estandarización de patrones de políticas y universalización estratégica de Brasil; y el modelo inclusivo de RIG -CONAGO y el CONOREVI- de México; y la falta de desarrollo de una integración supraestatal en términos constitucionales).

En todo caso, podemos afirmar que la capacidad de mejora de las federaciones latinoamericanas y, en particular, su aptitud para servir de modelo de referencia a otros Estados de la región (Serrano Migallón, 2002: 531-532) es tan amplia que del proyecto se puede predicar su gran potencialidad de transferencia investigadora en sus tres ámbitos más específicos: a) las propuestas a los gobiernos subnacionales como reacción ante la centralización a través de la institucionalización de los comités intergubernamentales de carácter horizontal; b) las propuestas de órganos y técnicas de relación intergubernamental de carácter vertical; y c) la identificación de los fundamentos de una teoría constitucional iberoamericana sobre RIG, con particulares referencias al principio de integración, a la incidencia de la cooperación birregional y, en particular, a las políticas sectoriales derivadas del Acuerdo de Asociación Estratégica Unión Europea-Mercosur (2019).

3. Conclusiones

Conforme a un entendimiento crítico de la comparación de las tres grandes federaciones latinoamericanas, debemos concluir que un marco conceptual (las salvaguardas) adoptado con pretensión de condicionar la metodología de los estudios, la comprensión del federalismo en clave descentralizadora y la configuración de las RIG con vocación de aplicabilidad más allá de su atalaya académica, no puede obviar ni los antecedentes del federalismo comparado iberoamericano ni la cuestión de su aceptabilidad por los distintos parlamentos, gestores públicos, comunidad científica y jurisprudencia de los distintos Estados.

Antes de proyectar las salvaguardas federales al contexto latinoamericano, cuya doctrina se plantea como una propuesta holística tan innovadora y ambiciosa que abarca todos los agentes del proceso político y del marco constitucional (gestores públicos, partidos políticos, investigadores, jurisdicciones, Administraciones públicas, legislación...), se debe partir de un marco conceptual común, asumible, integrador y resultante de un previo estudio comparado (y no de la automática implantación de conceptos) que aún debe ser debatido, valorado y depurado por los distintos agentes participantes conforme a un diálogo fructífero sobre el régimen de distribución constitucional de competencias de las tres federaciones y su posible reforma en clave intergubernamentalista (regulación legislativa de las técnicas orgánicas y normativas de carácter obligatorio) que sea encuadrable en una teoría constitucional común de la integración para América Latina. Como afirma el texto del Proyecto de Investigación que ha servido de base a esta publicación (Mendoza Ruiz, 2019: 2 y 3), se trata de “apuntar caminos para nuevas investigaciones comparativas o bien para reafirmar rutas más conocidas”.

En principio, la comparación de los sistemas federales argentino, brasileño y mexicano, al exigirse como presupuesto la elaboración de un marco conceptual y de “formantes” previamente aceptado mayoritariamente por la doctrina –lo que todavía no es el caso de las salvaguardas federales–, avalaría la conservación de las construcciones clásicas para, a continuación, progresar en el análisis comparado sobre la posición de los gobiernos subnacionales sobre su intervención en los comités intergubernamentales y/o de los intereses estatales, y para, finalmente, revisar y complementar el heterogéneo marco conceptual vigente y presentar una propuesta común de técnicas intergubernamentales de aplicación que, como transferencia de la investigación, pueda defenderse electoral y legislativamente. A tales fines, en síntesis, se dirigirán los avances de las prometedoras investigaciones en curso sobre las salvaguardas federales en el espacio latinoamericano como posible fundamento teórico de unas técnicas de RIG que, además de posibilitar un sistema federal más equilibrado, deben promover el cumplimiento de las funciones constitucionales y los fines del Estado social y democrático de Derecho.

Referencias consultadas

- Barceló Rojas, D.A. (2018), “Mutaciones del Estado federal. El caso mexicano”, Revista General de Derecho Público Comparado, 23, 1-22.
- Bidart Campos, G.J. (1993), “El Federalismo argentino desde 1830 hasta la actualidad”, M. Carmagnani, Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina, México, El Colegio de México-FCE, 352-365.
- Burgoa Orihuela, I. (1979), Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, 3^a edición. Méxi-co.

- Carbonell, M. (1998), “El Estado Federal en la Constitución Mexicana. Una introducción a su problemática”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 91, 81-106.
- Carbonell, M. (2003) “Federalismo en México: principios generales de distribución de competencias”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 379-396.
- Carmagnani, M. (1993) *Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*, Méxi-co, El Colegio de México-FCE.
- Carpizo, J. (1973), *Federalismo en Latinoamérica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.
- Carpizo, J. (1983), *Estudios Constitucionales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 2^a edición. México.
- Carpizo, J. (2006) “Derecho Constitucional Latinoamericano y Comparado”, *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*, 7 (1), 265-308.
- Chaires Zaragoza, J. (2017), “El fracaso del federalismo en Latinoamérica. Un estudio comparado con la cultura federal de los Estados Unidos de Norteamérica”, *Revista Via Iuris*, 23, 1-35.
- Chia, E.A. y F. Quezada, F. (2021), “Estudio Preliminar: desnudando discursos en el Derecho comparado”, G. Frankenberg, M.C, Ponthoreau. *Crítica del Derecho (público) comparado*. Parcial Pons. Madrid, 2021, 13-44.
- Chiaramonte, J. (2016). *Raíces históricas del federalismo latinoamericano*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.
- De la Cueva, M. (1982), *Derecho Constitucional*. UNAM. México.
- Faya Viesca, J. (1989), *El Federalismo Mexicano*. INAP. México.
- Fernández Alles, J.J. (1997), “El derecho constitucional en la integración económica y política de Iberoamérica. La experiencia europea”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 88, 1997, 93-109.
- Fernández Segado, F. (2002), “El federalismo en Iberoamérica (1^a y 2^a parte), *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, RIAP, 7-8, 17-84 y 17-90.
- Fernández Segado, F. (2003a), “Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina”, A. Arismendi, J. Caballero Ortiz, A. Randolph Brewer Carías, *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*. Vol. 1. *Teoría general del derecho. Derecho constitucional*, 585-619.
- Fernández Segado, F. (2003b), “El federalismo en América Latina”, *Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 36-1, 23-48.
- Figueiredo, M. (2018), “Mutaciones del Estado federal brasileño”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, 23, 1-17.
- Frankenberg, G. y Ponthoreau, M.C. (2021), *Crítica del Derecho (público) comparado*. Parcial Pons. Madrid.

- Friedrich, C.J. (1975), *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.
- Gamper, A. (2005), “Global Theory of Federalism: The Nature and Challenges of a Federal State”, *German Law Journal*, 6 (10), 2005, 1297-1318.
- García Pelayo, M. (1993), *Derecho constitucional comparado*. Alianza Editorial, Madrid.
- Góngora Pimentel, G. y Acosta Romero, M. (1992), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Porrúa. México.
- Granato, L. (2015), “Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas”, *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 18 (36), 117-134.
- Gutiérrez Márquez, H.B. (2017), “La desaparición de poderes en México y su puesta en práctica. Los casos de Guerrero (1960-1961) e Hidalgo (1975)”, *Política y Cultura*, 48, 85-110.
- Häberle, P. (1993), “Derecho Constitucional Común Europeo”, traducción de E. Mikunda, *Revista de Estudios Políticos*, 79, 7-26.
- Hernández, A.M. (2018), “El federalismo argentino”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, 23, 1-57.
- Hernández, M.P. (2004), *Constitución Política de los Estados Unidos de México. Comentada y concordada*. UNAM. México.
- Hesse, K. (1984), “De unitarische Bundesstaat”, en P. Häberle y A. Hollerbach (eds.), *Ausgewählte Schriften*, editado C.F. Müller, Heidelberg, 116-147.
- Huerta Ochoa, C. (2010), *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Estudios Jurídicos, UNAM, Núm. 150, 3^a edic.
- Kraeger, P. (2011), Recensión a “Safeguarding Federalism: How States Protect Their Interests in National Policymaking, by John D. Nugent”, *International Journal of Public Administration*, 34, Issue 5, 339-340.
- Lanz Cárdenas, J.T. (1982), *El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal*. Ed. Universidad Autónoma del Sudeste. México.
- Linares Quintana, S.V. (1976), *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Plus Ultra*. Argentina.
- Linares Quintana, S.V. (1988), “La garantía del principio federal”, M. Aragón Reyes *et al*, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*. Vol. I. UNAM, México, 1988, 403-415, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9609>
- Loewenstein, K. (1964), *Teoría de la Constitución*. Traducción, estudio y notas de Alfre-do Gallego Anabitarte. Ariel, Barcelona.
- Lombardo Toledano, V. (1968), *Las Tesis Fundamentales de las Constituciones en México*. Ed. Combatiente. México, 1968.

- Martínez de la Serna, J.A. (1963), Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México.
- Melgar Adalid, M. (2015), “La desaparición de poderes estatales en el sistema constitucional mexicano”, M. Carbonell Sánchez, O. Cruz Barney (2015), Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, Tomo I, 389-401.
- Mendoza, J. (2019), Protocolo de Investigación para participar en la Convocatoria 2019 “Relaciones intergubernamentales en federaciones latinoamericanas: Salva-guardas federativas, derecho constitucional y cooperación internacional”. Ciencia de Frontera 2019. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Universidad Autónoma del Estado de México. Centro Universitario UAEM Zumpango. México.
- Mendoza Ruiz, J. y Grin, E.J. (2020), Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización. Instituto Nacional de Administración Pública, México, https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/Federacio%CC%81n_de_las_Ame%C81ricas.pdf
- Méjico. Senado de la República. El Federalismo mexicano. Elementos para su estudio y análisis. 3^a Edición. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México. 1998. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1738/Federalismo_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Moreno, D. (1990), Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. 11^a edición. México.
- Ortega Lomelín, A. (1994), Federalismo y Municipio. Ed. FCE. México.
- Pavani, G. (2018), “Mutaciones del Estado federal en América Latina. Notas metodológicas para la investigación”, Revista General de Derecho Público Comparado, 23, 1-30.
- Popper, K. (2019), Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico. 13^a reimpr. Paidós Básica. Barcelona. Buenos Aires. México.
- Quiroga Lavié, H. (1991), Derecho constitucional Latinoamericano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.
- Reagan, M. D. y Sanzone, J. G. (1981), The New Federalism. 2^a edición. Oxford University Press. New York/Oxford.
- Rinella, A. (2017), “Le costituzioni dei regimi autoritari”, en S. Bagni, G. Pavani, G. Figueroa, (coord.), La ciencia del derecho constitucional comparado. Estudios en homenaje a Lucio Pegoraro. Tomo I. Tirant lo Blanc, México, pp. 1265-1283.
- Rosenn, K.S. (1998), “El federalismo en las Américas, una comparación perspectiva”, Actas del V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México. UNAM, 791-812.
- Rosenn, K.S. (1990), “The success of Constitutionalism in the United States and its failure in Latin America: an explanation”, University of Miami

- Inter-American Law Review, 22 (1), 1-40. <https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1502&context=umialr>
- Sagüés, N.P. (2014), “Codificación procesal constitucional”, E. Ferrer Mac-Gregor, F. Martínez Ramírez, G.A. Figueroa Mejía, Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 167-169.
- Sánchez Agesta, L. (1987), La democracia en Hispanoamérica. Un balance histórico. Rial. Madrid.
- Senado de la República de México, El Federalismo mexicano. Elementos para su estudio y análisis. 3^a Edición. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México. 1998. http://bibliodigitalbd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1738/Federalismo_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Serna de la Garza, J.M. (2002), Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. UNAM. México.
- Serrano Migallón, F. (2002), “Nuevas rutas para el federalismo, diversidad y unidad en el estado latinoamericano”, J.M., Serna de la Garza, J.M. (2002), Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. UNAM. México, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9322>, 529-548.
- Scarciglia, R. (2011), Introducción al Derecho Constitucional Comparado. Dyrkinson. Madrid, 2011.
- Shapiro, J. (2009), Recension to J. D. Nugent, Safeguarding federalism: How states protect their interests in national policymaking. University of Oklahoma Press, 2009, Perspectives on politics, Vol. 4, número 4, 968-969.
- Suelt Cock, V., (2018), “Tendencias recientes del federalismo en América latina”, Revisa General de Derecho Público Comparado, 23, 1-26.
- Tamayo y Salmorán, R. (1986), Introducción al estudio de la Constitución. 2^a ed., México, UNAM.
- Tena Ramírez, F. (1997), “Del federalismo a la federalización: trayectoria del sistema federal mexicano”, Revista Jurídica de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho, Vol. I, núm. 1, México, 201-214.
- Valadés, D. y Serna de la Garza, J.M. (2005), Federalismo y regionalismo. UNAM. México.
- Valadés, D. (2014), “Federalismo centralizado”, Hechos y Derechos, 21, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7078/9014>
- Valencia Carmona, S. (1993), “El federalismo mexicano: génesis y transformaciones”, Homenaje a Carlos Restrepo Piedrahita (Simposio Internacional sobre Derecho del Estado). Vol. II. Santa Fe de Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Valencia Carmona, S. (2003) “En tono al federalismo mexicano”, Biblioteca Digital. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 359-380. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1088/19.pdf>

Vergara, S. (2010), “Safeguarding Federalism in Education Policy in Canada and the United States”, *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 40, Issue 3, 534-557.

Wright, D.S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica, México.

CAPÍTULO 4

EXPERIENCIAS COMPARADAS DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN SISTEMAS FEDERALES¹

Johanne Poirier y Cheryl Saunders²
Traducido por Joel Mendoza Gómez y revisado
por Laura Posada Orjuela

Introducción

Las relaciones intergubernamentales RIG son propias de cada sistema federal, sin importar las diferencias de historia, geografía, marco constitucional, cultura jurídica, distribución de competencias y recursos, y diseño federal. La interacción e interdependencia consustanciales entre órdenes de gobierno son crecientemente inevitables. Los socios (o competidores) federales comparten información; en el caso de competencias compartidas determinan quién hace –o debería hacer– qué; o clarifican sus respectivos papeles en el caso de competencias exclusivas. Prestan servicios a sus respectivas poblaciones, crean instituciones conjuntas, negocian acuerdos formales y se disputan financiación. Sin embargo, a pesar de su carácter ubicuo y el impacto que tienen en la vida real de cualquier federación, las RIG permanecen ampliamente opacas al público, a los académicos, e incluso a veces a las autoridades.

Este texto aborda los mecanismos, procesos y prácticas de las RIG en doce federaciones y la Unión Europea (de aquí en adelante referidas como

1 Este texto es la traducción del capítulo final de “Conclusion: Comparative Experience of Intergovernmental Relations in Federal Systems”, en J. Poirier, C. Saunders y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics* (Oxford: Oxford University Press, 2015: 440-498). El texto original fue publicado en 2015 y no ha sido actualizado. Los capítulos que refiere este texto corresponden al libro mencionado. Johanne Poirier y Cheryl Saunders agradecen a Joel Mendoza Gómez y Laura Posada Orjuela la traducción. En caso de duda, remítase al original, que puede encontrarse en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2808685

Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin señalan que buscaron una contribución específica de Johanne Poirier para el presente libro, y ella amablemente ofreció que se publicara la versión en español de “Conclusion: Comparative Experience of Intergovernmental Relations in Federal Systems”. En ese sentido, este capítulo contribuye al objetivo general de la obra al ofrecer la contextualización más completa posible: el capítulo de conclusiones del libro de relaciones intergubernamentales comparadas más extenso e importante producido hasta el momento. Joel Mendoza Ruiz agradece también a *Forum of Federations* su autorización para publicar este capítulo de libro en español.

2 Cheryl Saunders reconoce la considerable asistencia de Anna Dziedzic en cotejar y redactar secciones de este capítulo. Ambas autoras desean agradecer a los revisores anónimos por sus útiles comentarios sobre los borradores.

“las federaciones”)³. Las RIG adoptan una variedad de formas, a menudo en respuesta a diferencias de diseño del sistema y de cultura. Mientras la mayoría de las interacciones son verticales, involucrando a la autoridad central y a las unidades constitutivas (UC), otras son horizontales, exclusivamente entre los gobiernos que forman parte de dichas unidades. Las RIG pueden involucrar a cualquiera o a todos los poderes del Estado, parlamentos, ejecutivos, poder judicial, y agencias quasi-autónomas. Las RIG pueden formalizarse a través de disposiciones constitucionales o legislativas. No obstante, las RIG también abarcan una amplia variedad de modos informales de cooperación y colaboración.

Como explica la introducción a este volumen, a cada autor de capítulo se le solicitó describir y analizar las RIG en su federación con referencia a un cuestionario analítico y utilizando, en la medida de lo posible, un “vocabulario conceptual” común. También retrataron ampliamente la percepción y experiencia de las RIG a través de conferencias nacionales de académicos, profesionales del mundo práctico y demás actores del federalismo⁴. Si bien se suministraron pautas⁵, y se plantearon preguntas evaluativas, el proyecto fue ampliamente inductivo para recoger la experiencia de las RIG en una extensa gama de federaciones. El resultado es una descripción detallada de la forma y práctica de las RIG, no sólo en esas federaciones que se incluyen frecuentemente en estudios comparativos (p. ej. los Estados Unidos, Alemania, Canadá, Australia y Suiza), sino también en otras estudiadas con menor frecuencia. Mientras los resultados refuerzan ciertas hipótesis sobre las RIG, también desafían afirmaciones comúnmente aceptadas. El balance sobre esta cuestión con un alcance tan amplio ha generado amplios hallazgos empíricos que apuntan a ciertas tendencias comunes, más allá de las innegables diferencias ligadas a las particularidades de cada sistema.

Este capítulo conclusivo recoge los hallazgos del volumen como un todo. Su estructura sigue vagamente la plantilla facilitada a los autores, así como la estructura de los diferentes capítulos (cada uno está organizado conforme a las mismas diez secciones). La parte 1 de este capítulo comienza con la identificación de puntos de diferencia y convergencia en la historia, diseño, y sistema de gobierno de las federaciones objeto de estudio para resaltar cómo estos factores afectan las RIG. Esto corresponde en términos generales, con las primeras dos secciones de los capítulos previos.

La parte 2 constituye el corazón de este capítulo. Aquí se comparan las formas y procesos de las RIG descritos entre las secciones tercera y diodécima de los trece estudios de caso. Se trata, a su vez, la implicación tanto del poder

3 Este texto es el capítulo final de una obra recopilada publicada en 2015. Esto explica las múltiples referencias a los capítulos del volumen (nota añadida en 2022).

4 Ver la discusión sobre la metodología en la Introducción del volumen referido.

5 Un revisor anónimo subrayó el efecto positivo de las pautas dadas y seguidas por las autoras.

legislativo, como del ejecutivo ya sea entre autoridades centrales y unidades constitutivas, o entre las segundas; agencias conjuntas y de especialistas; acuerdos intergubernamentales; federalismo fiscal; las especificidades de las RIG en federaciones que son miembro de la Unión Europea; y la relevancia de los tribunales, sistemas y culturas jurídicas.

La parte 3 identifica una gama de tendencias emergentes y retos comunes en las RIG a lo largo de los trece casos estudiados. Estas incluyen la tensión entre eficiencia en las políticas públicas, por un lado, y la responsabilidad democrática, por el otro; el incremento de la cooperación horizontal; el impacto de nuevos actores en las redes de RIG; los patrones cambiantes en las RIG formales e informales; y el uso de las RIG como instrumentos de reingeniería constitucional. En este último contexto, el capítulo examina el papel de las RIG en la distorsión de la distribución formal de competencias, como una alternativa a las reformas constitucionales, o como instrumentos en la transformación *ad hoc* de algunas federaciones duales en parcialmente integradas⁶.

Este capítulo concluye con reflexiones sobre el impacto de las RIG en el federalismo mismo. Se subrayan las tensiones contrapuestas entre las tendencias centralizadoras a través de RIG formales o informales, por un lado, y la resistencia a esta presión por parte de las UC y otros actores, por el otro.

1. Factores que pueden influenciar las RIG

Varias características contextuales afectan la forma y operación de las RIG. Aquellas que emergen más prominentemente de los capítulos son la historia, geografía, tamaño de la población, diseño federal, y otras particularidades del sistema de gobierno con el cual se combina el federalismo tal como la política de partidos o identitaria.

1.1. Contexto general

Las federaciones presentadas en este volumen varían considerablemente en geografía, historia, tamaño de la población, grado de diversidad social y riqueza.

La geografía puede ser relevante para las cuestiones prácticas de las RIG, afectando tanto la facilidad como la frecuencia de las reuniones intergubernamentales y los fines de la colaboración transfronteriza. El tamaño, medido en términos geográficos y poblacionales, puede afectar las posibilidades de interacción entre funcionarios más importantes, mejorando o sustrayendo los modos informales de RIG. Lógicamente, el tamaño es relevante también para el

⁶Para una discusión sobre los términos dual e integrado ver (también) la Introducción al volumen referido. En síntesis, se refieren a sistemas federales en los que cada orden de gobierno implementa sus propias leyes y política pública (dual) versus aquellos donde la mayoría de las leyes federales son implementadas por las unidades constitutivas.

número y capacidad de las UC, con implicaciones para las RIG. Sin embargo, otros factores también están en juego. Por tanto, no existe relación clara entre el tamaño y la cantidad de UC en las federaciones estudiadas. Suiza se compone de veintiséis UC, mientras que Brasil, con un territorio más de doscientas veces mayor, tiene veintisiete.

La riqueza y la prosperidad económica también pueden influenciar las RIG. Obviamente, una distribución desigual de las rentas y otros recursos puede ser un catalizador para ciertas formas de RIG. Este problema perenne puede ser exacerbado en las federaciones más pobres en caso de acuerdos para la recepción de subsidios extranjeros por el desarrollo. Los subsidios suelen ser recibidos por el centro como una concomitancia de sus competencias en relaciones exteriores. Los donadores son proclives requerir que las instituciones centrales sean responsables por el gasto de los fondos distribuidos a las UC, fomentando así la centralización. Igualmente, las “políticas de desarrollo” en Brasil, India y Sudáfrica han llevado a la centralización. Lo mismo puede decirse de los procesos de buena gobernanza revisada por pares, tal como muestra la experiencia nigeriana.

La historia y la trayectoria a través de la cual emerge el federalismo son también relevantes. Las federaciones formadas por agregación, incluyendo a Argentina, Australia, Suiza y los Estados Unidos, se inclinan a dar mayor poder y autonomía a las UC. Aquellas formadas por desagregación; incluida Nigeria, Sudáfrica, y España se inclinan a ser más centralizadas, aunque, en cada caso la centralización tiene otras causas también: repudio al Apartheid en el caso de Sudáfrica, las consecuencias persistentes del régimen autoritario de un poder central en Nigeria, y el miedo a la secesión en España. Sin embargo, esta categorización no es prística. Algunas federaciones (p. ej. Canadá e India) fueron formadas por ambas, agregación y devolución, con diferentes consecuencias. Las provincias canadienses tienden a gozar de mayor autonomía que los Estados indios.

La Unión Europea (UE) es única. Es un sistema de gobierno supranacional con algunos rasgos federales, en el que veintiocho Estados miembros han transferido poder sustancial a instituciones conjuntas mientras mantienen una significativa autonomía nacional. De otra parte, la membresía de la UE ha impulsado nuevas formas de RIG para inhibir la erosión de la división de poder dentro de los Estados federales miembros. Así, las revisiones constitucionales en Alemania y Austria requieren que se consulte a los *Länder* y que se les otorguen ciertos derechos para vetar decisiones que afecten sus competencias. Aún en la ausencia de acuerdos supranacionales, las relaciones internacionales pueden ser un catalizador para facilitar la participación de las UC en la toma de decisiones y mitigar tendencias de centralización⁷.

⁷ Ver en general, Hans Michelmann, ed., *Foreign Relations in Federal Countries* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009).

1.2. Diseño federal

La arquitectura institucional de una federación influye tanto en las necesidades de las RIG como en las formas que adoptan. Los elementos clave son la distribución de competencias y recursos, y el carácter y número de UC.

1.2.1. Distribución de competencias y recursos

La distribución de la autoridad legislativa y administrativa, incluido el poder sobre los recursos fiscales, es esencial para entender las RIG. La coordinación facilita la acción conjunta en esferas de competencia legislativa exclusivas pero relacionadas. También puede ser útil para categorizar “quién hace qué” en áreas de responsabilidad concurrente o compartida, en las que varios órdenes de gobierno pueden tomar acción potencialmente, y así limitar la duplicación y el solapamiento excesivo.

La manera en que las competencias legislativas y las funciones administrativas son distribuidas entre órdenes de gobierno crea una dicotomía entre federaciones dualistas e integradas⁸. Como generalidad en los sistemas duales, la competencia legislativa se divide entre órdenes de gobierno con referencia a las materias abordadas. Los órdenes nacional y local tienen cada uno un conjunto de instituciones, y tanto el centro como cada UC promulgan y administran sus propios programas legislativos. De las federaciones presentadas en este volumen, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, España y los Estados Unidos son ampliamente dualistas. En contraste, en los sistemas federales integrados, las UC implementan sus leyes y muchas de las promulgadas por la autoridad central. En esta medida, en Austria, Alemania, Sudáfrica y Suiza, el poder se divide en relación con la materia en cuestión y la función. La UE también se encuentra en esta categoría, debido a que la mayoría del derecho europeo es administrado por las diversas administraciones nacionales (o subnacionales).

Mientras las formas y la incidencia de las RIG difieren entre estos dos diseños federales paradigmáticos, la distinción no es tan clara en la práctica. Las federaciones con características integradas también distribuyen algunas competencias con referencia a la materia en cuestión, y por lo menos alguna legislación federal puede ser ejecutada por las autoridades centrales, tal como muestra el capítulo alemán. Más aún, existen variaciones sobre ambos temas. Por ello, el caso indio sugiere que puede haber un modelo híbrido en el que la federación es dualista con respecto a competencias exclusivas e integrada con respecto a las concurrentes.

Independientemente del diseño formal, las RIG pueden contribuir a la alteración gradual de la federación. En particular, en sistemas duales con tendencias de centralización, las RIG pueden involucrar efectivamente a las UC en la implementación de políticas públicas determinadas por el gobierno central en

8 Esto también es a menudo descrito como federalismo “cooperativo” o “administrativo”.

áreas de competencia compartida o inclusive exclusiva de las UC. Esta ingeniería –a menudo informal– de la estructura constitucional formal a través de RIG, es examinada en la Parte 3 de este capítulo como una de las tendencias emergentes.

A pesar de estas salvedades, la distinción entre federaciones duales e integradas tiene tres implicaciones sustanciales para las RIG. Primero, en sistemas federales integrados, las UC tienden a participar en la elaboración de la legislación que posteriormente ellos administrarán, en un proceso a menudo descrito como federalismo “intragubernamental” o “intraestatal”⁹. Esto es más evidente en Alemania y Sudáfrica, donde la segunda cámara del parlamento central es constituida por representantes de las UC, cuyo consentimiento es requerido para la legislación con implicaciones federales. En sistemas duales, mientras las personas de las UC generalmente están representadas en la segunda cámara del parlamento federal, la función federal que ejerce esta cámara es menos directa, y la participación de las UC en la elaboración de leyes federales no está asegurada. En ese contexto, la influencia de las UC en las políticas federales está menos institucionalizada. Segundo, los sistemas integrados se basan en una noción distintiva de lealtad federal ocasionalmente encontrada en sistemas duales¹⁰. Por tanto, en Alemania, el concepto de *Bundestreuue* requiere que el orden federal y los *Länder* consideren el interés de la federación como un todo y ejerzan sus poderes de buena fe y con respeto por las competencias de los otros órdenes de gobierno. La Corte Constitucional de Austria ha desarrollado un principio comparable de consideración mutua. La Constitución Suiza requiere que la confederación y los Cantones se apoyen entre sí para cumplir con sus deberes y provee que cada orden de gobierno debe a los otros consideración y soporte. La Constitución de Sudáfrica contempla un capítulo completo al gobierno cooperativo que presumiblemente se basa en el ejemplo alemán.

En contraste, cuando las federaciones duales reconocen los principios federales, estos tienden a tomar formas negativas. Así, la Constitución de la India imposibilita que las UC ejerzan los poderes ejecutivos centrales; en Australia, un principio implícito impide que el centro amenace la existencia de los Estados o su capacidad de funcionar. La explicación sobre las diferentes dinámicas de los dos tipos de sistemas puede ser que la integración demanda apoyo mutuo para evitar el colapso de todo el sistema, mientras que el dualismo tiende a alentar la competencia entre esferas de acción más independientes.

Tercero, cuando el diseño federal requiera que las UC implementen legislación central, se necesitan reglas para determinar la extensión de la autonomía de las UC en su implementación y en la resolución de disputas. En general, en federaciones integradas, la autonomía de las UC suele estar garantizada

9 Algunos autores utilizan la expresión federalismo “dividido” o “integrado” para referirse a los que hemos llamado intra e inter-gubernamental: Thomas O. Hueglin y Alan Fenna, *Comparative federalism: A systematic Inquiry* (Peterborough: Broadview Press, 2006: 50-1).

10 Bélgica es una excepción; ampliamente dualista, el concepto de la lealtad federal ha sido constitucionalizado y recientemente justiciable.

constitucionalmente y la intervención federal, sujeta a circunstancias estipuladas bajo procesos determinados. En federaciones duales, la autorización constitucional para intervenciones centrales en el ejercicio de poder de las UC es atípico. En consecuencia, cuando una federación dualista asume una forma parcialmente integrada a través de RIG, como en Australia, Brasil, Canadá y los Estados Unidos, la autonomía de las UC tiende a carecer de protección constitucional explícita. Irónicamente, pueden por tanto estar sujetas a mayor escrutinio e intervención federal que sus contrapartes en sistemas integrados.

La distribución de recursos fiscales y de otros tipos es una dimensión de la división de competencias con implicaciones particulares para las RIG. En la mayoría de las federaciones descritas en este volumen, el centro domina la recaudación de impuestos, aún en los casos en que las UC retienen el poder formal de cobrar algunos. Este desequilibrio debe aliviarse de alguna manera. Una diferencia importante entre las federaciones de este grupo yace precisamente en ello. En algunos casos, en los que Alemania y Austria son ejemplos, la constitución reconoce y protege el derecho de las UC a los dineros recaudados de forma centralizada. Esta prerrogativa constitucional preserva una medida de equidad entre órdenes de gobierno e inhibe el uso de amenazas de retirar la financiación como argumento de presión en las negociaciones intergubernamentales.

En otras federaciones, como Australia y Brasil, la redistribución de rentas se deja a acuerdos y procedimientos intergubernamentales. En Canadá, Suiza y los Estados Unidos, las UC ejercen poderes considerables de gravamen y se financian a sí mismas en un grado sustancial, aunque variable. Estas variables generan dinámicas distintivas de RIG, mismas que son discutidas con mayor detalle en este capítulo.

La posición de la UE es considerablemente distinta. Con apenas mínimos poderes de captación, la UE depende de fondos provistos por los Estados miembros. La UE por tanto tiene poder normativo (puede legislar), empero, muy poco poder de gasto (su grado de influencia para ofrecer financiación o dejar de financiar es muy limitada). Los Estados miembros en consecuencia, mantienen una significativa autonomía en materia fiscal, sujeta a acuerdos fiscales más complicados dentro de la eurozona, particularmente desde la crisis financiera de 2008. Aun así, la UE es el canal para una redistribución significativa, aunque limitada de los ingresos entre los Estados miembros a través de asociaciones tanto entre estos como con sus regiones, generando patrones complejos de RIG.

1.2.2. Número y diversidad de los órdenes de gobierno

Varias características de los órdenes de gobierno afectan a las RIG. La primera es el número de UC, el cual varía considerablemente entre las federaciones de este volumen, desde los Estados Unidos con cincuenta hasta Australia con ocho (incluyendo dos territorios con autogobierno). Sin embargo, el efecto de esta característica es ambiguo. Menos UC implica menos actores en negociaciones intergubernamentales, facilitando potencialmente los acuerdos intergubernamentales.

No obstante, menos UC también puede significar que cada una sea más poderosa, complejizando las negociaciones, las alianzas y los compromisos.

Segundo, todas las federaciones, por definición, contienen por lo menos dos órdenes de gobierno. Los capítulos de este volumen sugieren que la creciente relevancia del gobierno local esté reconocida constitucionalmente o no¹¹. Las municipalidades pueden ser parte de RIG que involucren a otros órdenes de gobierno, involucrarse en RIG específicas con sus UC correspondientes, o crear redes entre sí. La UE representa un caso particular de federalismo multinivel en dicho sentido. En la UE, las UC y otros órdenes subnacionales de los Estados miembros están representados en el Comité de las Regiones, el cual tiene una función consultiva en el proceso legislativo europeo, y es el “guardián” del principio de subsidiariedad. La tercera parte de este capítulo destaca cómo el vínculo directo entre el centro y el gobierno local tiene potencial para marginalizar a las UC y desarrolla los pasos que se han tomado en algunos sistemas federales para atender este riesgo.

Una tercera dimensión de la diversidad de los órdenes de gobierno no específicamente explorada en este proyecto puede ameritar investigaciones futuras. Esto se refiere a la medida en que las RIG son afectadas por la coexistencia de UC “oficiales” y diversas formas de territorio con un estatus diferente dentro de la federación. Tal exploración podría precisar un número de soluciones asimétricas originales que puedan estar minimizadas en el presente ejercicio comparativo.

Cuarto, la diversidad cultural de algunas UC también es relevante para las RIG. En España y Canadá, por ejemplo, la identidad distintiva de miembros particulares de cada federación ha sido un freno para la centralización, afectando las dinámicas de las RIG y promoviendo acuerdos verticales asimétricos. Esto puede generar tensiones entre grupos mayoritarios y minoritarios, particularmente si los segundos consideran que constituyen una nación.

En contraste, en Nigeria, la multiplicación de Estados fue un medio para acomodar diferencias culturales, así como debilitar las tensiones creadas por las tres regiones étnicas mayoritarias. Este proceso de creación de Estados ha sido acompañado por una mayor centralización del poder político y de las RIG. Gradualmente, no obstante, relaciones horizontales también han llevado a una (re)creación más o menos formal de las antiguas tres regiones étnicas. Por su parte, las fronteras entre las provincias en Sudáfrica fueron diseñadas deliberadamente para evitar la congruencia con territorios étnicos. A pesar de ello, algunas provincias cuentan con agrupaciones de mayorías que afectan las RIG en cierto grado (aunque el dominio nacional del Congreso Nacional Africano es un factor mitigante). En Suiza, el hecho de que las significativas diferencias lingüísticas y religiosas no correspondan a la división territorial del país ha contribuido para prevenir el surgimiento de proyectos nacionales en

11 Sobre el rol del gobierno local en las RIG, ver Nico Steytler, ed. *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009).

competencia, y para la promoción de una cultura política que es consensual en vez de mayoritaria o conflictual¹².

Otra faceta de la diversidad sociocultural que afecta las RIG en algunas federaciones es la presencia de poblaciones indígenas, que cuentan con varias formas de autonomía territorial. La intersección entre RIG más clásicas entre órdenes de gobierno por un lado y relaciones multilaterales con comunidades aborígenes con autogobierno por el otro no fue parte de este proyecto, pero claramente justifica una agenda propia de investigación.

En suma, las políticas de identidad pueden tanto influenciar modalidades de cooperación como provocar confrontación. Dichas dinámicas afectan el proceso de RIG. A su vez, los mecanismos e instituciones de RIG ofrecen medios para promover formas de acomodo transversal a la división sociológica en una federación en la que la diversidad cultural traslapa con el diseño federal. La efectividad de estos instrumentos y procesos de RIG en la promoción de relaciones pacíficas a lo largo de escisiones sociológicas varía a lo largo de los estudios de caso de este volumen.

1.3. Forma de gobierno

La separación de poderes (a diferencia de las competencias) también influye las modalidades de RIG en varias federaciones. Las federaciones incluidas en este volumen son variantes de sistemas parlamentarios o presidenciales. Entre las federaciones parlamentarias, Australia, Canadá, India y Sudáfrica operan de forma general sobre el sistema *Westminster*, mientras que Austria, Alemania y España siguen el modelo parlamentario europeo. El control del parlamento por el ejecutivo que caracteriza a los sistemas parlamentarios puede de habilitar dominio ejecutivo de las RIG a tal grado que, en Australia y Canadá, el resultado ha sido denominado como “federalismo ejecutivo”¹³. Este efecto queda aminorado, no obstante, cuando la disciplina partidista es débil o el sistema electoral produce una cámara legislativa fragmentada. También es afectado por los –a menudo considerables– poderes de la segunda cámara parlamentaria, la cual tiende a ser menos controlada por el gobierno en turno que la cámara baja.

Elecciones diferidas para el presidente y el parlamento, propias de los sistemas presidenciales hacen menos probable el control del poder ejecutivo sobre el legislativo e impiden asumir el cumplimiento del segundo en la implementación de RIG negociadas por la rama ejecutiva. Las dos ramas pueden, por consiguiente, perseguir agendas distintas, o por lo menos desordinadas. Esto también lleva a la multiplicación de los procesos de RIG (incluido el cabildeo),

12 Paolo Dandaneli y Nenad Stojanovic, “The Acid Test? Competing Thesis on the Nationality-Democracy Nexus and the Case of Switzerland”, *Nations and Nationalism* 17, no. 2 (2011: 357-376).

13 La misma expresión, que podría ser objeto de confusión, se utiliza a veces para describir lo que hemos denominado como “federalismo integrado”.

algunos orientados hacia los legisladores y otros hacia la rama ejecutiva. Los Estados Unidos son el prototipo¹⁴. En los llamados sistemas hiperpresidencialistas, sin embargo, de los cuales Argentina es un ejemplo, el presidente federal puede controlar el parlamento y los órganos de las UC a través de otros canales de influencia. Mientras tanto, el clientelismo en Nigeria crea fuertes vínculos entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno en formas que limitan la oposición entre ellas.

Suiza es una excepción en varios aspectos. Es parlamentaria en el sentido que los siete miembros del ejecutivo, el Consejo Federal, son elegidos por el Parlamento Suizo. Empero, la relación entre el gobierno y el parlamento es más cercana que aquella en un sistema presidencial ya que, una vez electo, el ejecutivo colegiado no puede ser removido por una votación de pérdida de la confianza. Suiza también es única en el rol que juega la democracia directa. A través de la iniciativa popular y el referendo, los votantes mismos determinan cuestiones particulares sobre las relaciones intercantonales o federales-cantonales. Los electores pueden, por ejemplo, rechazar un esquema intergubernamental elaborado por la rama legislativa y/o la ejecutiva. En este sentido, “el pueblo” es una institución de RIG en Suiza en una medida más considerable –y más institucionalizada– que en otras federaciones.

No es de extrañar que la complejidad de la UE desafíe la clasificación tradicional. Algunas funciones ejecutivas y legislativas son ejercidas en conjunto por todos los miembros y la UE a través de instituciones examinadas posteriormente en la sección sobre RIG ejecutivas, junto a un parlamento de elección popular, el cual ejerce cierta supervisión propia de los regímenes parlamentarios. Esta complejidad afecta claramente a las RIG.

1.4. Sistemas y culturas jurídicos

Por lo menos en la literatura del idioma inglés sobre federalismo comparado, el rol de las reglas constitucionales y legales en la conducción de las RIG ha tenido a ser marginalizada¹⁵. Nuestra hipótesis de trabajo inicial era que la cul-

14 Nicole Bolleyer, *Intergovernmental Cooperation: Rational Choice and Federal Systems and Beyond* (Oxford, Oxford University Press, 2009: 111-135).

15 Algunas aserciones a ese potencial factor explicador han sido hechas, a menudo al paso, por otros. Ver Cheryl Saunders, “Legislative, Executive and Judicial Institutions: A Synthesis” en Katy Le Roy y Cheryl Saunders, eds, *Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries* (Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2006: 348); John Kincaid, “Comparative observations” en John Kincaid y Alan Tarr, eds, *Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries* (Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2005: 442); y Ronald L. Watts “Comparative conclusions” en Akhtar Majeed, Ronald L. Watts y Douglas M. Brown, eds, *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries* (Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press. 2006: 325,329, y 339). Para una reflexión más sustancial del potencial poder explicativo de esta distinción, ver también Thomas Fleiner “Constitutional Underpinning of Federalism: Common Law and Civil Law” en Thomas J. Courchene, John R. Allan,

tura legal de *Common-law* y derecho civil (*Civil-law*) puede ejercer cierta influencia sobre el diseño y el funcionamiento de los sistemas federales, notable en mecanismos cooperativos. Las comparativas confirman parcialmente esta hipótesis; los sistemas de derecho civil tienden a ser más “legicentristas” y por tanto con predilección por las normas formales escritas en comparación con las federaciones de *common law*. Igualmente, los acuerdos intergubernamentales son más proclives a requerir aprobación del parlamento en federaciones de derecho civil que en las de derecho consuetudinario, debido a diferencias de entendimiento sobre el alcance del poder legislativo y ejecutivo. Este asunto es explorado en las líneas siguientes.

En este volumen, Argentina, Austria, Brasil, Alemania, España y Suiza tienen sistemas de derecho civil; Australia y los Estados Unidos son países de *common law*. Aunque Canadá, India, Nigeria y Sudáfrica tienen sistemas legales mixtos, el *common law* es dominante en estos países y también en la esfera del derecho público. Se puede señalar también que el sistema jurídico de la Unión Europea es predominantemente mixto, incluida su dimensión de derecho público. Estas diferencias se deben considerar al evaluar los capítulos de cada país.

Como se señaló en la introducción a este volumen, diferentes tipos de pluralismo jurídico también existen en varias federaciones: el derecho aborigen o de usos y costumbres en Australia, Canadá, los Estados Unidos, y Sudáfrica, por ejemplo, y el derecho religioso en India y Nigeria. Reconocer o expandir (o la negativa a reconocer o expandir) estos tipos de normas legales puede generar tensiones dentro de las federaciones. Este estudio no revela, sin embargo, un impacto de esos régimenes jurídicos en las instituciones o mecanismos de RIG *per se*.

1.5. Política partidista y sistemas electorales

Mientras la influencia de la política de partidos en el federalismo no es un enfoque primario de este volumen, en algunos casos tiene un impacto determinante en las instituciones y procesos de las RIG. En países en los que los mismos partidos están activos tanto en el orden federal como en las UC, relaciones partidistas

Christian Leuprecht, y Nadia Verrel, eds, *The Federal Idea: Essays in Honor of Ronald L. Watts* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2011: 99-110); Cheryl Saunders, “Administrative Law and Relations between Governments: Australia and Europe Compared,” (2000) 28 Fed L. R. 263; Thomas Fleiner y Cheryl Saunders, “Constitutions Contained in Different Legal Systems” en Mark Tushnet, Thomas Fleiner y Cheryl Saunders, eds, (Oxford: Routledge, 2013: 21-32); Johanne Poirier, “Les entités intergouvernementales dans les régimes fédéraux : les confins du droit et du non-droit” en Jean-François Gaudreault-Desbiens y Fabien Gélinas, eds, *Le fédéralisme dans tous ses états : Gouvernance, identité et méthodologie / Les états et états d'esprit du fédéralisme : Gouvernance, identité et méthodologie* (Montreal/Bruselas: Carswell/Bruxelles, 2005: 441-474 en 463-472); Daniel Halberstam y Mathias Reimann, “Federalism and Legal Unification: Comparing Methods, Results, and Explanations Across 20 Systems” en Daniel Halberstam y Mathias Reimann, eds, *Federalism and Legal Unification: A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems* (Dordrecht/Heidelberg/New York: Springer, 2014: 41-45).

pueden eludir instituciones formales. Por ello, el *Bundesrat* alemán responde a la lógica de la política partidista en una manera que puede limitar su papel como protector de las UC. De forma similar, en Brasil, la disciplina partidista supera la representación estatal en el Senado, incluso con relación a temas que son ampliamente pertinentes para los intereses estatales. El dominio del Congreso Nacional Africano (ANC) en Sudáfrica determina el funcionamiento de todas las instituciones y procesos de RIG, incluso los más formalizados.

Estos vínculos son mucho menos probables cuando operan partidos diferentes en el centro y en las UC, o los partidos nacionales están ligeramente integrados. Esto puede explicar por qué la política partidista no parece tener un papel importante en las RIG en los Estados Unidos o Canadá. No obstante, aún en estos casos, los partidos pueden diferir ampliamente en sus concepciones ideológicas sobre el federalismo –afectando, por ejemplo, inclinaciones hacia la centralización o la descentralización– en formas que afectarán necesariamente a las RIG una vez se encuentren en el poder. Por su parte, partidos de base regional también pueden ejercer influencia significativa sobre las RIG. Pueden, por ejemplo, promover las posiciones de UC culturalmente diferenciadas, llevando a acuerdos asimétricos o a perseguir una agenda específica, a menudo devolucionista.

Finalmente, las federaciones con sistemas de representación proporcional y gobiernos de coalición parecen más proclives a favorecer acuerdos cooperativos (ya que el compromiso es inherente al sistema) que aquellas con fuertes gobiernos de mayoría, los cuales pueden encontrar mayores desventajas en el constreñimiento de la cooperación¹⁶. De forma más general, la congruencia partidista en los niveles central y de las UC tiende a facilitar más la cooperación, mientras que la falta de esta pone a las instituciones de RIG a prueba. Todos estos factores tienen que ser considerados al evaluar los tipos de instituciones y procesos de RIG –y su efectividad– en cualquier federación.

2. Análisis comparativo de los mecanismos y procesos de RIG

Los factores contextuales previamente presentados son útiles para explicar similitudes y diferencias en las modalidades de interacción intergubernamental. Esta segunda parte del capítulo examina el rango de mecanismos, instrumentos y procesos empleados en RIG. El foco no está en analizar por qué interactúan los socios federales, sino cómo lo hacen.

2.1. *Instituciones y técnicas legislativas*

Existen diversos mecanismos y procesos para RIG que involucran a la rama legislativa. Algunos son institucionales, es decir, los poderes legislativos mismos

16(Bolleyer, 2009: 6 ff).

están diseñados para facilitar la interacción entre los órdenes de gobierno. Otros están mejor descritos como técnicas legislativas para lograr resultados intergubernamentales, siendo el proceso de armonización entre órdenes de gobierno el más evidente.

Aunque los mecanismos legislativos y ejecutivos de RIG sean distintos, no operan necesariamente en planos separados. Para tomar un ejemplo familiar, la segunda cámara del Parlamento federal alemán, el *Bundesrat*, está compuesta de miembros de la rama ejecutiva de cada *Länder*. En Austria existen modos en los que el parlamento de un orden de gobierno interactúa con el ejecutivo de otro, en una forma que este capítulo denomina como RIG “diagonales”. Por tal motivo, los gobiernos de los *Länder* deben aprobar los borradores de leyes y regulaciones federales relativas a contratación pública, mientras el ejecutivo federal debe aprobar leyes de los *Länder* que requieran cooperación de autoridades federales. A pesar de que las siguientes secciones están estructuradas alrededor de la distinción entre las instituciones de RIG ejecutivas y legislativas, esta posibilidad de traslape debe tenerse en cuenta.

2.1.1. Instituciones legislativas¹⁷

El poder legislativo puede favorecer la cooperación a través de su composición, el uso de comisiones parlamentarias, o la cooperación estructurada entre asambleas legislativas.

- Segundas cámaras de los parlamentos nacionales

Todas las federaciones en este volumen tienen parlamentos nacionales bicamerales. En todas excepto Canadá, la segunda cámara tiene la intención de proveer algún grado de representación a las UC. En la mayoría de los casos, no obstante, los poderes de la segunda cámara son ampliamente similares a los de la primera, y su rol en las RIG está de alguna manera limitado. En contraste, en Alemania, como el prototipo de una federación integrada, y en un menor grado en Austria y Sudáfrica, la segunda cámara es más activa en la estructuración de interacciones entre autoridades centrales y las UC. Efectivamente, el capítulo sobre Alemania describe el *Bundesrat* como “la plataforma central” para las RIG.

El papel federal desarrollado por las segundas cámaras en esas tres federaciones se refleja en su composición y poderes. Para empezar, los miembros están más atados los gobiernos de las UC. Los miembros del Consejo Federal de Austria son electos por los parlamentos de las UC mientras que el *Bundesrat* alemán integra miembros del ejecutivo de los *Länder*. En una combinación de ambos modelos, la segunda cámara de Sudáfrica, el Consejo Nacional de Provincias (CNDP) consiste en delegaciones multipartidistas extraídas del parlamento y del ejecutivo (ambas) de cada provincia. Más aun, los miembros del *Bundesrat* y el CNDP

¹⁷ Ver en general: Katy Le Roy y Cheryl Saunders, eds, *Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2006).

están obligados a ejercer su voto de acuerdo con las direcciones del gobierno de la UC que representan. A diferencia de las segundas cámaras de varios países, el *Bundesrat* alemán y el Consejo Federal austriaco no proveen representación igual a cada *Land*, sino que distribuyen votos (en el caso alemán) o curules (en el caso de Austria) de manera que se tome en cuenta el tamaño poblacional. Esto da a las UC más pobladas una voz mayor en la interacción con el orden federal.

El papel central de una segunda cámara en un sistema federal clásicamente integrado se entiende bajo la noción de que las UC deben participar en decisiones sobre las leyes que deben implementar. También se basa en la suposición de que tienen que aprobar las leyes federales que afecten sus competencias administrativas o legislativas. Un derecho de veto aplica a tipos selectos de legislación de relevancia particular para la operación del sistema federal. Sudáfrica es también único en el sentido que, además, todas las leyes nacionales son automáticamente referidas a los parlamentos provinciales, las cuales a su vez confieren mandato a sus delegados en el CNDP para representar sus intereses votando en determinada manera. Sin embargo, la eficacia de este mecanismo se ve comprometida cuando no se permite suficiente tiempo a los parlamentos provinciales para llegar a una opinión informada, así como por el dominio continuo del ANC, no sólo en el nivel central sino también en la mayoría de las provincias.

Las federaciones en India y Argentina ejemplifican una aproximación mixta a la forma y función de las segundas cámaras. La cámara alta del Parlamento de India, el *Rajya Sabha*, técnicamente tiene poderes iguales a los de la cámara baja, sin embargo, en la práctica es políticamente más débil. Sin embargo, tiene dos funciones federales significativas: se requiere una mayoría constitucional de dos tercios para establecer un nuevo departamento en el servicio compartido *All-India Service* y para autorizar una ley federal en un área de competencia exclusiva de los Estados en los que se sustente la existencia de un “interés nacional”. Argentina también constituye una excepción en el sentido que, algunos parlamentos de las UC pueden emitir instrucciones a sus senadores¹⁸, aunque su desacato no implique consecuencias legales.

Las instituciones de la UE también asemejan en cierta forma un sistema bicameral. El Parlamento Europeo, cuyos miembros son electos directamente de cada uno de los veintiocho Estados miembros, puede equipararse con una cámara baja. Por su parte el Consejo (de ministros) tiene una leve similitud con el *Bundesrat* alemán, con representantes de los ejecutivos de los Estados miembros, que se intercambian de acuerdo con el tema a considerar. El Consejo Europeo¹⁹, aunque tenga particularidades de un tipo de RIG de tipo ejecutivo con

18 A pesar de que Argentina pasó de un régimen de Senadores nombrados por los parlamentos provinciales a elecciones directas en 1994.

19 El Consejo (antes Consejo de ministros) no debe ser confundido con el Consejo Europeo, el cual reúne en un foro político a los jefes de gobierno de todos los Estados miembros, sin autoridad legislativa directa. Ver en general la sección sobre mecanismos ejecutivos de RIG.

rasgos confederales, también interpreta un papel crucial en el proceso legislativo europeo. A través de ambos consejos, los Estados miembros participan directamente en la adopción del derecho de la UE (generalmente junto al Parlamento Europeo) que deben hacer cumplir en sus territorios.

- Comisiones parlamentarias

Los comités parlamentarios son otro mecanismo a través del cual los parlamentos pueden abordar RIG. Ello es más visible en federaciones integradas con segundas cámaras que desarrollan un papel federal significativo, en las cuales las comisiones de “mediación” compuestas por miembros de ambas cámaras, una con un carácter federal distintivo, pueden ser usados para resolver discrepancias entre ellos. El capítulo de Alemania atribuye el alto nivel de cooperación entre el *Bundestag* y el *Bundesrat* al “extraordinario éxito” de su comisión conjunta de mediación. En contraste, la comisión de mediación del Parlamento de Sudáfrica en escasas ocasiones ha sido empleado debido al dominio del ANC en el centro y la mayoría de las provincias. Mientras en el Parlamento austriaco no existe un comité general de mediación, un comité especial conjunto tiene poder para elaborar un dictamen final sobre objeciones del gobierno federal respecto a la legislación de impuestos de los *Länder*. Estos procedimientos proveen otro ejemplo de cómo las acciones de actores ejecutivos y legislativos pueden articularse.

En los sistemas federales duales, las comisiones parlamentarias con una función federal específica son menos familiares. Esto puede venir de la naturaleza autónoma del conjunto de instituciones paralelas en los distintos órdenes. Una excepción es la Comisión General del Senado de España sobre las comunidades Autonómicas. Esta agrupa senadores nacionales y representantes del ejecutivo nacional y de las UC, y promueve debates anuales sobre RIG verticales, proporcionando a las UC un canal oficial para expresar su posición sobre legislación federal. Sin embargo, el papel de la comisión está relativamente confinado, y, en la práctica tiene un impacto limitado sobre las RIG. Como ilustran los capítulos sobre Nigeria y los Estados Unidos, las comisiones legislativas *ad hoc* son más frecuentemente vistas en las federaciones duales, establecidas para considerar asuntos particulares relacionados a las RIG u otras cuestiones relevantes.

- Cooperación entre parlamentos

Aunque poco común, la cooperación general entre parlamentos de los órdenes nacional y de las UC también puede proveer una ruta para las RIG. Reuniones entre los presidentes de las asambleas legislativas en Sudáfrica, India y Nigeria se han desarrollado como foros informales de interacción y cooperación. En Nigeria, dichos foros intentan forjar una agenda común y dar voz a los parlamentos estatales en los asuntos nacionales. En Sudáfrica, se enfocan en compartir conocimiento y construir las capacidades de los parlamentos.

En algunas federaciones, se han desarrollado foros horizontales entre los parlamentos de las UC en un intento de contrarrestar la centralización y el dominio ejecutivo. Austria y Alemania tienen redes de presidentes de los parlamentos de los *Länder*. En Austria, esta red coordina las posiciones de los *Länder* sobre la legislación federal; en Alemania, se enfoca en asuntos que afrontan a los parlamentos mismos, más que en relaciones federación-*Länder*, como lo es el acceso a información retenida por el ejecutivo. En un esfuerzo para fortalecer la posición de los parlamentos en las RIG, los cantones suizos han establecido comisiones parlamentarias comunes para asuntos y regiones específicas.

También se han establecido organizaciones determinadas en algunas federaciones para facilitar la cooperación entre parlamentos. En los Estados Unidos, la Conferencia Nacional de Legislaturas de los Estados lidera los intereses de los estados ante el Congreso. También provee un foro a los parlamentos estatales para colaborar entre sí, examinar buenas prácticas, considerar legislación uniforme, o negociar pactos interestatales (*compacts*). En Sudáfrica, la Asociación de Comités de Cuenta Pública reúne a los órganos parlamentarios responsables de supervisar el gasto público, promueve el intercambio de información y desarrolla capacidades colectivas de supervisión.

2.1.2. Técnicas legislativas

Las técnicas legislativas se pueden utilizar para alterar (legalmente) la división constitucional de competencias, facilitar la coordinación entre órdenes de gobierno, o aprobar acuerdos intergubernamentales pactados por las ramas ejecutivas. Su operación depende de una gama de factores: el grado de dominio ejecutivo sobre el parlamento, la asunción del papel federal de la segunda cámara, y el tenor de la política partidista. Sin embargo, en principio el involucramiento del parlamento mejora la transparencia de las RIG.

- Modificación en la distribución de las competencias legislativas

En algunas federaciones, la constitución permite que alguna competencia exclusiva de un orden de gobierno sea transferida a otro a través de RIG sin recurrir al procedimiento de enmienda. En Austria y Sudáfrica, el parlamento federal puede transferir algunas competencias legislativas a las UC; en España, esto ocurre a través de “Estatutos de Autonomía” negociados que tienen estatus quasi-constitucional. En Australia e India lo opuesto es posible; los parlamentos estatales pueden consentir legislación federal sobre asuntos de competencia exclusiva de los Estados. Dichas transferencias de autoridad legislativa han sido estimadas como inconstitucionales en Canadá. No obstante, una provisión constitucional (que nunca se ha utilizado) permite que el Parlamento Canadiense elabore leyes uniformes en relación con los “derechos civiles y de propiedad” en todas las provincias de *common law* (de ahí la excepción del derecho civil en Quebec), sujetas a la adopción por los parlamentos provinciales. Los mecanismos de este tipo dan origen a todo tipo de cuestiones accesorias sobre la duración y el efecto

de las transferencias. Sea cual sea la posición constitucional, una delegación tal de autoridad legislativa es proclive a ser difícil de revocar en la práctica, como lo muestra la experiencia australiana.

Algunas constituciones federales también permiten que el centro intervenga en áreas de competencia de las UC para alcanzar metas nacionales. Es por ello que el Parlamento Indio puede legislar en un área de competencia estatal exclusiva “en el interés nacional” por periodo de un año con el apoyo de una mayoría de dos terceras partes en la segunda cámara. Igualmente, el Parlamento de Sudáfrica puede intervenir en los asuntos de los gobiernos provinciales o locales para mantener la seguridad nacional o establecer estándares nacionales, bajo la aprobación del Consejo Nacional de las Provincias. Por el contrario, existen por lo menos un ejemplo de técnicas “desde abajo hacia arriba” por las que las UC pueden superar la legislación federal. En España, las comunidades autónomas pueden buscar iniciar legislación nacional ya sea a través del ejecutivo nacional o de la Mesa del Congreso de los Diputados, aunque ninguno está obligado a actuar sobre estas iniciativas. Si bien no está diseñado hacia la modificación de la distribución de competencias, estos mecanismos muestran como las UC pueden –en teoría– influenciar la agenda legislativa central, en la ausencia de una segunda cámara federal efectiva.

- Coordinación y armonización de la legislación

Algunas técnicas legislativas logran grados de coordinación sin una transferencia formal de competencias. Los parlamentos participantes pueden adoptar una ley promulgada por una de ellas; una ley modelo desarrollada a través de RIG ejecutivas o en alguna otra forma (p. ej., el Código Comercial Uniforme en los Estados Unidos que ha sido adoptado de alguna forma en los cincuenta Estados). Estas técnicas son a menudo multilaterales y verticales, con el gobierno central desarrollando el contenido de las reglas. No obstante, también existen algunos procesos de emulación horizontal como en Canadá o Australia.

Las técnicas legislativas verticales para aumentar la uniformidad tienen efectos variables sobre la autonomía de las UC. En España, el orden federal puede promulgar una ley general o “básica” para la elaboración e implementación por las UC. Un procedimiento argentino de “ley-convenio” permite al congreso legislar en áreas de competencia subnacional y las UC luego consienten el marco establecido por la legislación central a través de legislación propia. Este enfoque otorga cierta autonomía a las UC y permite que los programas nacionales se adapten a las necesidades locales. Sin embargo, existe preocupación, notablemente en España, que la naturaleza detallada de la legislación básica deja poco campo de maniobra a las UC para la innovación y adaptación. Asimismo, en Alemania, los desacuerdos sobre el alcance y lo delineado del poder central para promulgar marcos de legislación llevó a la abolición de esta técnica en 2006.

El mecanismo de la UE de “directiva” opera de forma similar. Las directivas atan a todos los estados con los resultados que deben obtener, aunque los

miembros pueden elegir sus medios para obtenerlos²⁰. El texto inicial es propuesto por la Comisión Europea, tras consulta y previo envío al Parlamento Europeo y al Consejo de ministros. Si se considera que la propuesta viola el principio de subsidiariedad (que debe ser favorecido en casos de competencias concurrentes) o de proporcionalidad (sí la acción de la UE es considerada como más intrusiva de lo necesario para lograr el objetivo), los parlamentos nacionales y, en algunos casos los parlamentos de las UC pueden entrar en desacuerdo. Si un número suficiente de parlamentos objeta, la Comisión debe revisar o retirar su propuesta.

- Aprobación legislativa de acuerdos intergubernamentales

El uso generalizado de acuerdos intergubernamentales es examinado con mayor profundidad más adelante. Sin embargo, debe notarse aquí que los acuerdos pueden, y en algunos casos deben, involucrar también la acción legislativa. En todas las federaciones, legislación paralela o unilateral puede ser requerida para implementar un acuerdo en el cual, por ejemplo, su propósito sea asegurar la uniformidad legislativa. Empero, la práctica está dividida sobre si los acuerdos en sí mismos (para proveer servicios a otros socios federales, por ejemplo) requieren legislación para tomar efecto. En general la legislación es proclive a ser requerida en las federaciones de Derecho civil, así como los pactos en los Estados Unidos. No es requerida en las federaciones de Derecho consuetudinario de Canadá, India y Australia (o por el vasto número de “acuerdos administrativos” americanos). Los acuerdos aprobados por legislación son más proclives a ser vinculantes y ejercibles a través de los tribunales, también son necesariamente de conocimiento público, mejorando así la rendición de cuentas de las RIG.

2.2. *Instituciones y procesos ejecutivos*

Los mecanismos para las RIG que involucran a la rama ejecutiva son extensos y toman varias formas. Esta sección examina al gabinete federal como un sitio de RIG, reuniones verticales y horizontales entre ejecutivos en jefe y otros ministros el rol del servicio civil, la institucionalización de RIG ejecutivas, y el soporte administrativo brindado para ello. Como en el caso de las RIG legislativas, las relaciones que involucran a las ramas ejecutivas pueden estar entrelazadas de forma cercana con la política partidista.

2.2.1. Composición del gabinete federal

El ejecutivo federal puede ser en sí mismo el *locus* de cooperación vertical. Muchos gabinetes, en ambos sistemas presidenciales y parlamentarios incluyen miembros provenientes de las diferentes UC o regiones que componen la federación. Sudáfrica ofrece una innovación interesante: un “gabinete nacional

20 En contraste, las regulaciones de la UE son directamente vinculantes sobre todos los Estados miembros, sin ninguna necesidad de transposición en el orden legal doméstico.

extendido” que se reúne dos veces al año para asentar las prioridades nacionales y evaluar el progreso. En adición al gabinete federal regular, incluye los jefes del ejecutivo de las UC y representantes de los gobiernos locales organizados.

En federaciones culturalmente diversas, los cargos del gabinete también pueden estar reservados para representantes de varios grupos étnicos, raciales, religiosos o lingüísticos. Esto puede devenir bien sea por tradición o por prescripción constitucional. Por ejemplo, en Nigeria, el “principio federal” constitucionalizado requiere que todos los órganos de gobierno reflejen el carácter caleidoscópico federal del país. Mientras tanto, por tradición política, los gabinetes federales de Canadá generalmente incluyen miembros de todas las regiones, y un mínimo de francófonos. En Suiza, también por tradición, por lo menos dos de los siete miembros del Consejo Federal son francófonos. La participación de diversas UC o de grupos minoritarios también puede ser un resultado indirecto de un gobierno de coalición con el resultado de que la protección de las minorías depende parcialmente de los resultados electorales. En India, por ejemplo, el número de miembros musulmanes del gabinete descendió sustancialmente tras la elección de 2014 en que el Partido *Bharatiya Janata* (BJP) obtuvo la mayoría.

Sin embargo, la inclusividad no es de ninguna manera universal. Es escasa en el caso de ello en Estados Unidos o Alemania, por ejemplo, en los que los regímenes federales no están diseñados para afrontar la diversidad cultural. También está ausente en España, sujeta a que los partidos regionales sean parte de un gobierno nacional de coalición. En Argentina, se encuentra vagamente en la agenda. El presidente de Argentina es más proclive a estar rodeado por ministros y oficiales de alto nivel traídos de su provincia de origen en vez de un grupo amplio de representantes provenientes de las UC.

2.2.2. Foros oficiales para la interacción entre jefes de los ejecutivos

En numerosas federaciones, el liderazgo de las distintas ramas del ejecutivo se reúne más o menos regularmente para intercambiar ideas; negociar reformas constitucionales, acuerdos fiscales, plataformas nacionales de política pública; o simplemente mostrar que están contribuyendo al bien común.

- Interacción vertical entre los principales actores ejecutivos

Tradicionalmente, los órganos que reúnen a los líderes políticos del gobierno ya-cen en la cúspide de una red de RIG. El grado de institucionalización de estos órganos varía, suelen ser multilaterales y lidian con asuntos del interés general.

En Canadá, las conferencias de primeros ministros han sido comunes desde la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, en años recientes el gobierno federal se ha retirado de la escena intergubernamental multilateral, prefiriendo negociaciones bilaterales con cada provincia (aunque en todo caso, inusual). En Australia, el Consejo de Gobiernos Australianos (COAG por sus siglas en inglés) es el vértice de un poderoso sistema de RIG verticales. India tiene dos órganos formales de alto nivel. El Consejo Interestatal (ISC), que es mencionado

en la Constitución de 1947 empero ha logrado relativamente poco y el Consejo Nacional de Desarrollo (NDC), establecido en 1952 a través de una resolución del gabinete. Estos órganos tienen membresías traslapadas, secretariados oficiales, y reglas y procesos bastante detallados. Resulta interesante que una conferencia vertical de ministros en jefe haya surgido recientemente en paralelo a estas instituciones constitucionalizadas. Siendo menos formal, parece ser más efectiva al lidiar con relaciones “central-estatal” que los dos órganos institucionalizados.

Una evolución similar ocurrió en Alemania. A pesar del paradigmático *Bundesrat*, las reuniones formales e informales entre la canciller alemana y los jefes de los ejecutivos de las UC son también una característica del paisaje político. Del mismo modo, a pesar de la existencia del Consejo de las Provincias, el Consejo Coordinador del presidente de Sudáfrica reúne a los primeros ministerios provinciales, así como algunos ministros federales y representantes de los gobiernos locales²¹. En España, la Conferencia de los Presidentes (quienes a pesar de su título tienen las funciones de primer-ministro regional) fue apenas introducido en 2004, casi veintiseis años después de la creación del quasi-federal “Estado de las Autonomías”. Este desarrollo sugiere cierto grado de reconocimiento de la importancia de las UC en la arquitectura federal (en la práctica) española, en parte como compensación a los defectos percibidos en la función federal de la segunda cámara.

La UE tiene tres instituciones ejecutivas de alto nivel. Una es la Comisión liderada por un presidente y veintiocho comisionados (uno por Estado miembro) confirmados por el Parlamento Europeo. El segundo es el Consejo (antes Consejo de ministros) que reúne a los ministros de los veintiocho Estados miembros (o de sus propias UC) responsables de asuntos específicos de política pública. Ambos tienen un papel crucial en la elaboración de leyes y son por tanto órganos ejecutivos tanto como legislativos. El tercer órgano ejecutivo es el Consejo Europeo, que reúne veintiocho jefes de Estado²² para proveer ímpetu político al proceso de integración. Se sostienen reuniones, usualmente mensuales, en Bruselas y son presididas por quien preside la UE. Cada Estado miembro tiene el mismo poder de voto y derecho de voto. Ambos consejos son horizontales en su composición, pero la presencia de representantes de la Comisión Europea les da una dimensión vertical.

Indistintamente de su significancia demográfica o eventual peso específico en otro tipo de instituciones, las UC suelen gozar de representación equitativa en las conferencias verticales de alto nivel. Estando diseñados como foros para liderazgos políticos, algunos de los consejos verticales incluyen a otros

21 El Consejo Coordinador del Presidente corresponde al “gabinete nacional extendido” discutido arriba, con excepción que, en la ausencia de la mayoría de los ministros federales, es probablemente una institución de RIG más equilibrada.

22 O equivalente, lo cual significa que en algunos países con una jefatura de Estado con poderes limitados (un monarca o presidente honorífico en un régimen parlamentario), el país es representado por el primer ministro (o canciller en Alemania).

actores ya sea de forma general o para propósitos particulares: ministros de tesorería en Australia, líderes tradicionales en Sudáfrica, y líderes aborígenes en Canadá. La inclusión de gobiernos locales organizados es también cada vez más común, ya sea reconocidos como un tercer orden de gobierno (p. ej. Sudáfrica) o no (p. ej. Australia).

Las reuniones verticales de alto nivel usualmente ocurren sólo una o dos veces al año, aunque la variación es considerable, frecuentemente son convocadas en la capital federal y casi invariablemente son presididas por el ejecutivo federal quien también impone la agenda, a veces tras consulta a las UC. En Sudáfrica, se requiere a algunos ejecutivos provinciales que presenten la agenda ante sus respectivos gabinetes previo a la reunión; lo que puede ocurrir en otras federaciones también. Las reuniones formales sirven para negociar acuerdos políticos complicados o apoyar acuerdos previamente alcanzados en alguna otra locación. Las discusiones suelen tomar lugar tras puertas cerradas, aunque en Canadá, algunas conferencias constitucionales mayores de la década de 1980 fueron televisadas. Los casos de estudio australiano, canadiense, español, indio y de la UE muestran que los eventos mismos, si no la discusión misma, suelen atraer considerable cobertura mediática.

La evaluación de Derek Powell sobre Sudáfrica puede aplicar a otras federaciones. Estos órganos son a menudo jerárquicos, aunque consultivos. A pesar de las posturas políticas y la retórica del conflicto pueden desplegarse acuerdos bastante consensuales. Sin embargo, paradójica y contrariamente, un frente público común, diseñado para mostrar a los votantes cooperación entre los actores políticos para el diseño de una política pública efectiva, puede ocultar desacuerdos sustantivos.

Es interesante que, a pesar del rol primordial que tienen las RIG en muchas federaciones, en cinco de los trece estudios de caso (Argentina, Brasil, Nigeria, Suiza, y los Estados Unidos) las cumbres oficiales verticales de alto nivel son sólo citadas en situaciones *ad hoc* ocasionales, si es que llegan a ocurrir. Diferentes explicaciones para esta distinción son sugeridas en los varios capítulos. La más convincente, no obstante, radica en la aparente relevancia de la forma en que se separan los poderes. Con la notable excepción de Austria (que puede ser atribuible al rol de los partidos políticos), las cumbres de alto nivel existen en todo régimen parlamentario en este volumen, mientras que son inusuales en los presidenciales de Argentina, Brasil, Nigeria y Estados Unidos.

Es difícil encontrar una explicación satisfactoria para esta correlación. Es posible que la presencia de un ejecutivo federal fuerte, como suele ser el caso en los sistemas presidenciales, sea de alguna manera incompatible con la aparición de “diplomacia entre casi pares” en las cumbres de alto nivel. Puede ser que estas reuniones sean menos productivas en sistemas presidenciales porque los participantes de cualquier acuerdo no puedan garantizar la cumplimiento jurídico. Las cumbres ejecutivas, tampoco existen en el régimen colegial suizo. Irónicamente, puede que el inusual grado de colegialidad en Suiza esté poco preparado

para reuniones entre los titulares de las posiciones ejecutivas del más alto nivel (con sus análogos “jefes de Estado”).

Otra hipótesis frecuente es que las cumbres de alto nivel constituyen un equivalente funcional a segundas cámaras federales “intra-estatales”. En otras palabras, el papel central interpretado por las conferencias entre los líderes de las ramas ejecutivas federal y de las UC podría compensar la ausencia de una cámara federal efectiva, lo cual provee de voz y conducto de influencia a las UC en el diseño federal de políticas públicas y leyes. Mientras algunos estudios de caso apoyarían esta relación causal (p. ej., Canadá, España, y argüiblemente India), un número de contraejemplos invita a reevaluarla. De ello, quizá contra-intuitivamente, también han surgido foros similares en Alemania, a pesar de la existencia del *Bundesrat*, la cámara federal por excelencia. Esto sugiere que no es la existencia de una segunda cámara federal *per se* lo que explica la relevancia de las cumbres de alto nivel, sino su efectividad en defender intereses específicos de los intereses de las UC.

También se teoriza que las políticas partidistas pueden obviar la necesidad de cumbres de alto nivel. A modo de ejemplo, las negociaciones entre ramas ejecutivas utilizan canales partidistas, en vez de otros órganos más neutrales e incluso más oficiales, en Austria. Empero este descubrimiento tampoco puede ser generalizado ya que el dominio del ANC en Sudáfrica no ha evitado el surgimiento del Consejo Coordinador del Presidente (aunque puede limitar su utilidad), así como la política partidista tampoco ha evitado el surgimiento de reuniones ejecutivas de alto nivel en Alemania.

Parece entonces riesgoso sobre-teorizar los nexos causales que explican la emergencia de ciertos tipos de órgano de RIG²³ pues existen múltiples factores institucionales, históricos y políticos.

- Interacción horizontal entre principales actores ejecutivos

La interacción oficial entre los altos ejecutivos de las UC también tiene abundante historia en algunas federaciones. En las más antiguas como Suiza, Canadá y Australia la cooperación horizontal antecede las RIG verticales. En las que emergen de la integración, las UC pueden haber tenido un rol en la creación de la federación misma.

Tras cierta pausa, la cooperación horizontal, incluidas las cumbres, está creciendo. En Canadá, un “inter-provincialismo” renovado de la década de 1960 en adelante culminó en la creación del horizontal Consejo de la Federación (COF) en 2003. Tres años más tarde, los Estados australianos siguieron el ejemplo al instituir el horizontal Consejo de la Federación Australiana. Existen órganos

23 Esto no sugiere restar importancia a los análisis más enfocados en el impacto de ciertos factores sobre las modalidades y el grado de cooperación. Este es el caso, por ejemplo, de Bolleyer, *supra*, quien, notablemente, examina la relación legislativo-ejecutivo dentro de cada orden de gobierno para obtener conclusiones sobre su impacto en las RIG. Sin embargo, su análisis está basado en el estudio de ocho áreas de política pública en tres federaciones.

formales en Suiza y los Estados Unidos también. En Austria, la Conferencia de los Gobiernos de los *Länder* tiene un papel destacable debido a que contrarresta la arquitectura constitucional jerárquica y centralizada del país. En otros lugares, cierta cooperación de alto nivel entre ejecutivos está surgiendo de maneras más cautelosas, incluyendo Nigeria y España. Los objetivos de estas reuniones son diversos: intercambio de información, comunicación de buenas prácticas, coordinación de política pública en áreas competencia de las UC y elaboración de posiciones o estrategias comunes para lidar con las autoridades centrales.

La cooperación horizontal con base geográfica también está creciendo. A pesar de la ausencia general de cumbres ejecutivas en Brasil y Argentina, los ejecutivos de las UC se reúnen para abordar preocupaciones transfronterizas o regionales. Algunas UC incluso han instalado asambleas deliberativas conjuntas con poderes para adoptar resoluciones (no vinculantes). A su vez, agrupaciones regionales de UC en Alemania y Canadá han sostenido reuniones conjuntas de gabinete. Aunque el proyecto de un órgano nacional ejecutivo no se ha materializado en España, las UC cuyos Estatutos de Autonomía fueron aprobados después de 2006 se reúnen regularmente para abordar sus relaciones con Madrid.

La cooperación regional de alto nivel se explica a veces por la polarización de los órganos nacionales, lo cual hace más difícil alcanzar posicionamientos a nivel nacional (como es el caso de los Estados Unidos). No obstante, otros factores pueden también estar en juego. En Nigeria, los gobernadores estatales se han unido en seis zonas geográficas y políticas quasi oficiales con la consecuencia de que la cooperación interestatal refuerza la afiliación etno-regional²⁴. Cuatro conferencias de gobiernos regionales con responsabilidades y división de costos distintas se han desarrollado en Suiza, compensando la gran cantidad de UC reducidas. Estos bloques regionales tienen el efecto de remodelar –a menudo de forma discreta– el paisaje federal. En la UE, junto a los órganos formales examinados previamente, algunos Estados miembros también se reúnen bilateral o multilateralmente para discutir inquietudes comunes o, en el caso de las más fuertes, proveer una dirección general al diseño de políticas públicas de la UE, particular, pero no exclusivamente, en coyunturas críticas. Las cumbres Franco-Germanas respecto a la crisis económica de 2007 en adelante ofrecen un ejemplo evidente.

2.2.3. Reuniones intergubernamentales ministeriales y sectoriales

En varias federaciones, ministros de diversos órdenes de gobierno a cargo de áreas específicas de políticas públicas se reúnen regularmente, en ocasiones acompañados por asesores. A manera de ejemplo, el capítulo sobre Australia describe cerca de cuarenta comités y grupos de trabajo ministeriales en el

²⁴ Este proceso de integración regional ha sido reforzado por un número de actores no gubernamentales, agencias y empresas comerciales también activas en el plano regional, así como grupos de adultos mayores o juventudes.

marco de la COAG. Si bien existen razones para el escepticismo sobre la efectividad de estas reuniones, pueden ser sitios para la resolución de problemas y cooperación. Un ejemplo innovador es el Comité Alemán de ministros de Finanzas, el cual se reúne para preparar las sesiones del *Bundesrat*. Este cuenta con la asistencia del ministro federal de finanzas, pero es presidido por un ministro de algún *Land*, lo que nuevamente ilustra la interdependencia de las RIG ejecutivas, legislativas, verticales y horizontales.

Mas allá de estos espacios más visibles y formales de interacción ejecutiva se encuentra un sinnúmero de comités oficiales de expertos que desarrollan aspectos más técnicos de desarrollo e implementación de política pública. En los escalafones más altos, los jefes de departamento se reúnen regularmente, a menudo con anticipación a las cumbres ejecutivas de alto nivel. Lo que los analistas alemanes llaman la “hermandad de tecnócratas” es común a todas las federaciones en este volumen. Dada su naturaleza predominantemente informal y su perfil bajo, la cantidad total es difícil de estimar, sin embargo, pueden alcanzar los cientos en una sola federación, Canadá reporta más de mil comités de RIG de todo tipo.

Las funciones de los comités sectoriales ministeriales y técnicos son proclives a diferir entre federaciones integradas y duales. En las primeras, se requiere coordinación sustancial en la “fase descendente” de la política federal y la implementación legislativa por parte de las UC. En Alemania, dieciséis órganos sectoriales están dedicados principalmente a este papel. En los regímenes duales, el propósito es más proclive a ubicarse en el desarrollo de la política pública conjunta y una implementación armónica.

Mientras la mayoría de los órganos sectoriales son multilaterales y verticales, la emergente cooperación horizontal y regional también genera redes de comités de expertos. En contraste con muchos acuerdos verticales, la coordinación política horizontal generalmente no es jerárquica, aunque algunas UC puedan, en virtud de recursos o experiencia, ejercer mayor influencia que otras, especialmente mediante el establecimiento de programas que puedan ser emulados por otros.

2.2.4. El servicio civil

El servicio civil juega también un rol en las RIG ejecutivas. Una administración pública efectiva puede ser un instrumento clave de RIG en todas las federaciones. Adicionalmente, los servidores públicos de las UC en sistemas integrados implementan no solamente sus propias políticas públicas sino también del orden federal. Consecuentemente, Austria, Alemania, Suiza y la UE tienen burocracias federales bastante reducidas, mientras que las administraciones de las UC son más significantes y con funciones intergubernamentales inherentes.

Los casos en este volumen ilustran varias formas en que el entendimiento mutuo puede ser alentado entre oficiales del servicio civil en sus respectivos

órdenes de gobierno. La formación en instituciones comunes, como en India, Nigeria y España, puede crear un *esprit de corps* que mejore la interacción entre socios federales. En Nigeria, los servidores públicos federales con antigüedad pueden ser enviados a los estados. A la inversa, el Consejo Suizo de Gobiernos Cantonales designa representantes para trabajar dentro de la administración federal, facilitando el involucramiento cantonal en el diseño de políticas públicas federales, notablemente en relación con la UE y asuntos de exteriores. Mientras los miembros de los servicios *All-India* originales están bajo el control de los gobiernos estatales a los que sirven, son sujetos de escrutinio disciplinario de la Unión en última instancia, que puede requerirlos. Estos acuerdos pueden reconciliar los objetivos nacionales a través de la implementación “sobre la marcha”. En España, una cantidad de ejecutivos de las UC son de hecho servidores públicos (en licencia) en vez de políticos de carrera. Al haber sido entrenados en las mismas instituciones, comparten cultura política con la administración de las otras UC y de la autoridad federal.

Por lo demás, no obstante, la movilidad del servicio civil entre órdenes de gobierno es poco común, o no sistematizada. Se encuentra particularmente constreñida en países como Brasil, por ejemplo, donde los servidores públicos son electos a través de competencia y trasladarse implica presentar nuevamente una serie de exámenes. Finalmente, a pesar de la importancia central de los servidores públicos en las RIG, el entrenamiento específico en interacción con otros órdenes de gobierno es sorprendentemente poco común. La provincia de Ontario en Canadá es un ejemplo de lo contrario.

2.2.5. De RIG constitucionales a informales

El grado de formalización de las RIG ejecutivas varía considerablemente. En un extremo del espectro, las conferencias entre ejecutivos en jefe son predichas por provisiones constitucionales implementadas a través de legislación (p. ej., el Consejo Interestatal de la India). Otras estas fundamentadas en estatutos específicos de RIG (p. ej., España y Sudáfrica). En el otro lado del espectro, en Canadá, la densa red de RIG se ha desarrollado más allá de cualquier marco legal formal, o siquiera escrito. En una pequeña variante, en Australia, las reglas fundamentales para algunas reuniones son especificadas en acuerdos intergubernamentales. En Alemania, las reuniones informales de jefes de los ejecutivos tienen “órdenes permanentes” que proveen estructura y cierta previsibilidad.

Las federaciones utilizan técnicas similares para institucionalizar las reuniones horizontales de alto nivel, incluida la legislación (España), directivas de marco (Suiza), órdenes permanentes (Alemania), y acuerdos intergubernamentales no vinculantes (Australia y Canadá). Variaciones similares aplican a las reuniones sectoriales. Algunas son formales, con secretariados propios y otras son *ad hoc*.

Las razones por las que las federaciones eligen formalizar sus órganos y procesos cooperativos (o no) y el impacto de esta formalización en la efectividad de las RIG son examinados en la tercera parte de este capítulo.

- Procedimientos de votación y exigibilidad de decisiones ejecutivas conjuntas

Con o sin marco legal, la toma de decisiones en reuniones de jefes de los ejecutivos típicamente está basada en el consenso, sin procedimientos formales de votación. El prestigio de quienes toman las decisiones los dota de autoridad política, algunas veces sólo anunciadas a través de conferencias de prensa publicadas en los sitios web de los gobiernos (p. ej., Australia, Canadá y España). Ocasionalmente cierto disenso puede ser expresado por una o varias UC, como en Canadá y Alemania. La decisión de algunas de las UC de rechazar una posición que de lo contrario sería común puede ser reflejada en un *communiqué* final (p. ej., el capítulo de Canadá habla de “federalismo con nota al pie”).

Los foros ejecutivos horizontales de alto nivel tienden a ser colegiales e igualitarios. Como una derogación formal de esta regla general, la mayoría de las decisiones de la conferencia alemana de primeros ministros pueden ser aprobadas por trece de dieciséis votos. El capítulo sobre Alemania denota, no obstante que las decisiones por mayoría se evitan porque tienden a ser ignoradas por los *Länder* que disienten, afectando la legitimidad de la institución conjunta. Al final, como en otros sistemas federales, este órgano también trabaja por consenso, en contraste con el *Bundesrat*, donde las posiciones de los varios *Länder* son sujetas a votaciones ponderadas y al imperio de la mayoría.

Los procedimientos de votación pueden diferir más en reuniones y comités sectoriales. Mientras la mayoría de las decisiones se realizan por consenso, algunas materias pueden ser sujeto de votación por mayoría simple o ponderada, especialmente si son sujetas de resistencia por parte de algunas UC. Algunos ejemplos incluyen la conferencia sectorial responsable por la “autonomía y la atención a la dependencia” (un nuevo sistema de protección social) en España, y cualquier decisión que afecte a la equidad de género en Alemania.

Independientemente de los procedimientos de votación, las decisiones tomadas en los foros ejecutivos no son legalmente vinculantes. Una vez aceptadas, las decisiones deben ser ejecutadas de la manera apropiada por los órdenes de gobierno respectivos. La distinción entre federaciones parlamentarias y presidenciales toma relevancia aquí. En un sistema presidencial, el ejecutivo necesita convencer a la rama legislativa, de la cual no tiene control, de implementar el arreglo propuesto, con un riesgo real de estancamiento. En las federaciones parlamentarias, el ejecutivo suele tener el respaldo de la cámara legislativa popular, la cual generalmente apoya las propuestas que surgen de reuniones de RIG. Las segundas cámaras en legislaturas bicamerales no son necesariamente tan obedientes. Volveremos a las implicaciones de la obediencia parlamentaria en el control democrático de las RIG en la última parte de este capítulo.

- El papel pivotal del contacto personal e informal en las RIG

Sin importar el grado de institucionalización de los acuerdos intergubernamentales, las conexiones personales y la interacción informal son elementos esenciales de RIG efectivas. Todos los autores de este volumen enfatizan la

significancia de las llamadas telefónicas, los correos electrónicos, y los encuentros informales. La expansión masiva de los teléfonos celulares, redes sociales y el internet ha fortalecido círculos informales existentes, particularmente en países donde las comunicaciones antes eran complejas, como se muestra en el caso nigeriano. Las relaciones personales pueden surgir de una variedad de formas: de entrenamiento conjunto (India, España o Nigeria), movilidad (India, Suiza), conexiones partidistas (Sudáfrica, Alemania), familia (Argentina), o interacción de largo plazo (Canadá y los Estados Unidos). Las RIG también pueden ser facilitadas entre el personal que comparte algunas características culturales (como la afiliación étnica en Nigeria). No es inusual que se alcancen decisiones en estos contextos tan informales para después ser apoyadas en instituciones de RIG más formales y visibles.

2.2.6. La logística de las RIG

Típicamente, las RIG ejecutivas no son transparentes, y su logística puede ser elusiva. Esta sección distingue entre el manejo de instituciones intergubernamentales *per se* y los acuerdos dentro de cada orden de gobierno respecto a las relaciones con otros órdenes.

- La logística de las RIG entre órdenes de gobierno

La organización y seguimiento de conferencias verticales de alto nivel son a menudo manejados por la oficina del primer ministro o presidente federal. También existen secretariados específicos en algunos casos. En Australia, el Departamento del Primer Ministro y del Gabinete provee el secretariado del Consejo de Gobiernos Australianos; en España, las reuniones verticales son sostenidas por el Senado, aunque son responsabilidad del ministro de Política Territorial. Por contraste, los secretariados de las reuniones horizontales frecuentemente siguen una rotación de UC, a menudo anuales. Esta fórmula multiplica los puntos de vista y la participación, pero crea el riesgo de no tener continuidad.

La logística alrededor de las reuniones sectoriales también varía. En el nivel ministerial por lo menos, la mayoría de las reuniones son convocadas y presididas por un ministro federal quien también establece la agenda, a veces tras consultar a las UC (p. ej., Argentina, Australia, India y España). En Canadá, algunas reuniones son co-presididas por los ministros federal y provincial a cargo de áreas de política pública que se entrelazan. Algunos foros sectoriales, tienen secretariados administrativos independientes. Este es el caso de Suiza donde conferencias sectoriales tienen su propia asamblea plenaria y mesa ejecutiva financiada por los cantones en proporcionalidad con sus poblaciones. En varios casos, las conferencias sectoriales dependen de administración central (y con menos frecuencia, administración de las UC). En Alemania algunas conferencias sectoriales tienen pequeños secretariados ligados a un comité relevante del *Bundesrat*, aunque no sean formalmente parte de su administración.

Canadá cuenta con una institución multilateral de RIG bastante original. Activa desde 1973, el Secretariado de las Conferencias Intergubernamentales (CICS) está dotado de personal y financiación tanto por el gobierno federal como las UC, y tiene su sede en la capital federal. Provee servicios técnicos administrativos relacionados con conferencias intergubernamentales (p. ej., reservaciones, imprenta, sitios web, traducción, y archivo); no desempeña ningún papel consultivo o de política pública, pero tiene experiencia desarrollada en logística de RIG y reporta al parlamento federal a través del primer ministro.

- La logística de las RIG dentro de los órdenes de gobierno

Dentro del orden federal, las dimensiones más sensibles y políticas de las RIG son generalmente manejadas por la oficina del presidente, Primer Ministro, o gabinete. En algunos casos, un departamento y/o ministro distinto también puede ser responsable de las relaciones con las UC, a veces en apoyo al papel del jefe del ejecutivo. Por ello, Canadá tiene una Secretaría de Asuntos Intergubernamentales dentro del Consejo Privado. En Sudáfrica, la responsabilidad sobre las RIG es compartida entre cuatro departamentos incluidos el Ministerio de Gobernanza Cooperativa y Asuntos Tradicionales. En Brasil, las RIG son en su mayoría conducidas por un Secretario de Relaciones Federales directamente ligado a la presidencia. Reflejando –y contribuyendo a– la marginalización de las UC, su rol es principalmente conectar con el gobierno local, no con los estados. En Nigeria, las RIG que solían ser manejadas por consejos y ministerios específicamente dedicados a las RIG son ahora gestionadas a través de la oficina del presidente.

La situación es similar al interior de muchas UC. En Argentina, los Estados Unidos, España, Canadá y Australia, por ejemplo, por lo menos algunas UC tienen un departamento o secretaría dedicada a las RIG tal como sus contrapartes federales. Quebec, cuyas relaciones con el resto de Canadá son siempre políticamente sensibles tiene una Secretaría para Asuntos Intergubernamentales Canadienses (SAIAC) particularmente activa y un ministro específico a cargo de las RIG. Los oficiales del SAIAC deben estar presentes en todas las reuniones intergubernamentales del nivel ministerial o viceministerial (servidores públicos de alto nivel) para asegurar la consistencia en posicionamientos políticos de manera transversal a las áreas de política pública. En los estados de Nigeria, las relaciones con el centro se encuentran esencialmente dentro de la competencia de las distintas oficinas de los premiers. En Suiza y Austria, las UC tienen oficinas que manejan las RIG, aunque no existe equivalente directo en el orden federal.

Algunas UC pueden empatar a las autoridades centrales en los recursos dedicados a las RIG; otros con menos capacidad dependen del centro o de UC más grandes para obtener información, como en Australia y Canadá. En España existen unidades de RIG en todas las comunidades autónomas, aunque su propósito principal es archivar acuerdos intergubernamentales. Al carecer de información sobre la participación de sus respectivas UC en RIG, dependen en gran medida del centro para obtener información.

En adición a las oficinas especializadas en RIG, los departamentos federales o de las UC en áreas particulares de política pública pueden tener un equipo específico para manejar las RIG que se encuentran dentro del alcance de sus actividades. En Australia, por ejemplo, mientras el Consejo de Gobiernos Australianos, como órgano cumbre tiene un secretariado en el Departamento del Primer Ministro, los consejos sobre temas específicos se organizan a través de los departamentos federales o estatales responsables. Esta situación también se puede de comparar con otras federaciones (p. ej., Argentina, Canadá y España). En la mayoría de los casos, los departamentos de finanzas y tesorería son actores clave, dada la importancia de los recursos fiscales en las RIG.

2.3. Instituciones conjuntas y agencias especializadas en RIG

Dos tipos de agencias establecidas en favor de los gobiernos también juegan un rol en las RIG. Las “Instituciones conjuntas” realizan funciones en nombre de los gobiernos participantes, generalmente para implementar un sistema intergubernamental. Las “Agencias especializadas en RIG” aconsejan a un gobierno, típicamente al central, sobre aspectos de las RIG. Son entidades discretas típicamente formadas por servidores públicos o expertos de otros tipos, más que servir a los políticos. Sus funciones son consultivas, ejecutivas o regulatorias, a menudo ejercidas dentro de parámetros de política pública establecidos por el ejecutivo político. Tal como es frecuente en la rama ejecutiva, la demarcación entre tipos institucionales no siempre es clara.

La intención de las agencias ejecutivas aisladas de la política de corto plazo es familiar para muchos países. La justificación de independencia puede ser más grande aún en federaciones donde las agencias pueden escudarse de la influencia de un solo orden de gobierno. En la práctica, no obstante, el establecimiento de todos estos órganos involucra balancear la independencia con la rendición de cuentas por los dineros gastados y las acciones tomadas. Por ello, generalmente los actores políticamente responsables están involucrados en los nombramientos, decisiones de financiación, y adopciones de marcos amplios de política pública. En el caso de las instituciones conjuntas, estas pueden ser decisiones en las que todos los gobiernos participantes contribuyan, creando una dinámica diferente y sacrificando las líneas claras de rendición de cuentas ante los intereses de acción más genuinamente intergubernamental.

En los capítulos de este volumen se identifica una pléthora de agencias ejecutivas independientes. Cada una de ellas responde a las necesidades locales y se rige por las leyes y prácticas locales. Estas advertencias deben tenerse en cuenta en el análisis siguiente.

2.3.1. Instituciones conjuntas

Las instituciones conjuntas se establecen por acción intergubernamental para lograr metas compartidas en un área designada de política pública.

Frecuentemente se enfocan en recursos naturales, programas ambientales o proyectos de infraestructura que cruzan fronteras de UC. Las comisiones de cuenca pluviales en Argentina y la Autoridad Portuaria de Nueva York y Nueva Jersey son ejemplos. También se pueden utilizar en otras áreas: admisión a la educación superior en Alemania; un parque nacional en España; investigación criminal en India; regulación de la tecnología de genes en Australia y colocación de la niñez en los Estados Unidos.

Las instituciones conjuntas existen junto a los órdenes individuales de gobierno. Típicamente, son iniciadas por acuerdo, pacto o tratado (véase más abajo). En algunos casos (p. ej., Argentina, Alemania y los Estados Unidos) la Constitución facilita su establecimiento y clarifica la fuerza legal de sus actos y decisiones. Otras, incluyendo Australia, no tienen dicho procedimiento diferenciado, y una institución conjunta debe ser establecida por legislación de un orden de gobierno, arriesgando así su estatus compartido. Las agencias conjuntas generalmente se establecen en el curso de RIG verticales, aunque algunas también resultan de acuerdos exclusivamente horizontales (p. ej., Argentina y España). En Nigeria, algunos órganos involucrados en cuestiones empresariales pueden incluir actores no-estatales.

Una variedad de preguntas debe ser resuelta al establecer instituciones conjuntas que sean genuinamente compartidas por los órdenes de gobierno participantes. Se necesitan acuerdos para nombramientos, financiación, cese y reportes. El carácter intergubernamental de estas ofrece una variedad de opciones como la eficiencia de la votación por mayoría simple, el dominio de los actores mayoritarios, y el consenso con el riesgo de estancamiento, con el voto ponderado en el medio. También puede ser necesario proveer específicamente las leyes por las cuales se gobierna el órgano en cuestión, cuando estas difieren entre las UC. En Alemania, por ejemplo, las cuestiones de empleo son típicamente gobernadas por regulaciones del *Land* donde su sede se encuentre establecida.

2.3.2. Agencias especializadas en RIG

Las agencias especializadas son establecidas por un orden de gobierno para aconsejarle sobre un aspecto de RIG y consecuentemente, están relacionadas a la administración de las RIG dentro de los órdenes de gobierno, como se exploró previamente. A diferencia de las agencias conjuntas, su carácter intergubernamental deviene de sus funciones y no de su constitución. No obstante, en la práctica ambas pueden confundirse entre sí. En Nigeria, la Comisión del Carácter Federal es un órgano ejecutivo central oficialmente responsable de asegurar una distribución justa de puestos y servicios para reflejar el “caleidoscopio” étnico del país. Por su parte, la ya extinta Comisión Consultiva sobre Relaciones Intergubernamentales de los Estados Unidos (ACIR) fue establecida por el Congreso y financiada en gran medida por el orden federal, con algunas contribuciones estatales. La mayoría de los miembros eran designados por el

presidente, aunque sobre nominaciones por organizaciones que representaba, entre otros, a gobernadores estatales, legislaturas estatales y gobiernos locales.

Las diferentes comisiones que aconsejan a los gobiernos centrales sobre la distribución de las rentas con y entre las UC son también agencias especializadas. Estas, aunque desempeñan funciones intergubernamentales altamente significativas, no lo son en su composición y constitución. Los órganos de este tipo pueden ser utilizados para lidiar con otros asuntos intergubernamentales problemáticos, un ejemplo en Nigeria es la Comisión de Desarrollo del Delta del Niger creada ante la tensión entre Estados contiguos sobre la extracción y rentas del petróleo.

Otras agencias especializadas retratadas en los capítulos son instituciones establecidas por la Constitución federal para proveer servicios particulares a ambos órdenes de gobierno. Los ejemplos incluyen a las agencias en India que tienen a cargo las elecciones y auditorías, la Comisión del Servicio Público en Sudáfrica, y las diversas comisiones nacionales independientes provistas en la Constitución de Nigeria. Estos órganos derivan cierta autonomía de su estatus constitucional. El carácter federal suele estar reflejado en la composición de estos, como un requerimiento legal o a través de la práctica política. Sin embargo, una sola agencia de este tipo puede ser asimilada en seguida por el orden central de gobierno, en la ausencia de técnicas para intentar asegurar que este sostenga cierto grado de distancia del centro y de las UC.

La UE tiene más de treinta agencias involucradas en un rango de áreas de política pública y distribuidas entre los varios Estados miembros. Creados como respuesta parcial a la desconfianza generalizada de la burocracia de Bruselas, están más bajo control de los Estados miembros (que se sientan en sus respectivas juntas de gobierno) que de la Comisión Europea. Al no ser instituciones formales de la UE, tienen personalidad legal propia y pueden emitir actos legalmente vinculantes sujetos a revisión judicial por la Corte Europea de Justicia.

2.4. Acuerdos Intergubernamentales (AIG)

Los Acuerdos Intergubernamentales (AIG) son instrumentos familiares de manejo de RIG. Cada año, un sinnúmero son concluidos entre socios federales en una amplia variedad de áreas de política pública. Las estimaciones oscilan entre los doscientos acuerdos en Austria hasta cerca de ocho mil en Brasil²⁵, mientras en España, casi mil acuerdos legalmente vinculantes son firmados en un año determinado²⁶. Con la excepción de Brasil, España, Suiza, y algunas UC en otras federaciones, los acuerdos raramente son reportados

25 En federaciones donde las reglas legales determinan cuáles AIG son legalmente vinculantes, los autores son proclives a reportar sólo aquellos que califican. En otras, el reportaje puede ser más incluyente.

26 Es cierto que esto incluye un vasto número de acuerdos verticales bilaterales, aun así, los números son impresionantes.

o publicados sistemáticamente, ocasionando que la riqueza de los AIG sea peculiarmente opacada²⁷.

Los AIG existen bajo muchos nombres, incluyendo pactos, concordatos, convenciones, acuerdos de cooperación, protocolos, memorándums de entendimiento, acuerdos, convenios y tratados. En algunos casos, la designación tiene consecuencias legales (p. ej., Alemania, España y los Estados Unidos) mientras que, en el resto, incluyendo Canadá, es aleatoria y con poca relevancia legal. Los AIG pueden ser verticales, horizontales, bilaterales, multilaterales e incluso “omnilaterales” (que incluye a todos los socios federales)²⁸. Con la notable excepción de Suiza, los AIG son menos comunes, aunque los acuerdos horizontales parecen estar en incremento.

En la UE, los acuerdos estrictamente verticales son poco usuales, además de las “asociaciones” de desarrollo económico, que involucran gobiernos nacionales y regionales, así como a la Comisión. Los acuerdos horizontales entre Estados miembros de la UE pueden ser firmados sólo en materias fuera de las competencias de la UE y, por tanto, caracterizados como acuerdos internacionales²⁹. Sin embargo, una regulación de la UE provee reglas base para la cooperación transfronteriza entre regiones de los Estados miembros.

2.4.1. Las funciones de los AIG

Los AIG suelen coordinar la acción de política pública de diferentes órdenes de gobierno. Estos pueden armonizar el ejercicio de competencias exclusivas, asignar responsabilidades en el caso de competencias concurrentes, proveer co-financiación, o crear un marco para proyectos conjuntos. Los ejemplos abarcan desde los programas de infraestructura en Nigeria hasta la recaudación, seguridad social o protección ambiental en Argentina y Canadá; fuerzas policiales en Suiza; regulación de los cambios de las fronteras provinciales en Sudáfrica y reporte conjunto del desempeño en Australia. Las UC pueden concluir en AIG multilaterales y horizontales para adoptar normas, y programas uniformes para combatir la centralización de un área específica de política pública. En los sistemas federales integrados, los AIG pueden especificar cómo las UC deben implementar políticas públicas y programas nacionales. En los Estados federales miembro de la UE, la implementación de directivas que afecten las

27 Algunas provincias canadienses tienen un sistema efectivo de archivo y reportajes. Un proyecto federal orientado a centralizar todos los acuerdos en los que la federación fuese parte fue promovido a finales de la década de los noventa, pero fue abandonado, sin explicación, en 2006. Lo mismo ocurrió en los setenta en Argentina.

28 Los AIG también pueden incluir a terceros (p. ej., autoridades locales, grupos aborígenes, organizaciones sin fines de lucro, y entidades privadas), aunque tales acuerdos no fueron incluidos en nuestro estudio.

29 Una regulación de la UE provee reglas base para facilitar la negociación de acuerdos de cooperación transfronteriza entre regiones de los varios Estados miembros; la Regulación No. 1082/2006 sobre una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (EGTC), O.J., 31.7.2006: 19-24.

competencias legislativas de los órdenes federal y de las UC, regularmente conduce a acuerdos multilaterales³⁰. Esta función sustantiva es a menudo completada por otra más procedural en la que los signatarios disponen cómo interactuarán (p. ej., intercambiar información, reunirse, resolver disputas). Los AIG también pueden disponer órganos e instituciones conjuntas con o sin poderes autónomos regulatorios³¹.

Indirectamente, los AIG pueden tener un papel en la reestructuración de los sistemas federales sobre los márgenes de su arquitectura federal formal aún en contradicción con ella. Por ejemplo, los AIG son instrumentos primarios del poder federal de gasto en España, Canadá e India, facilitando la intrusión federal en las responsabilidades de las UC y eludiendo las competencias constitucionales formales. En Austria, una controversial ley federal vigente entre 2008 y 2013 obligó a los *Länder* a adherirse a acuerdos relacionados al presupuesto, para no perder financiación federal, en una forma que muchos consideran limitante de la autonomía constitucional de las UC.

Otro ejemplo de reingeniería constitucional por vía de acuerdos es ofrecido por los acuerdos verticales bilaterales que han sido aplaudidos como instrumentos creativos y flexibles de federalismo asimétrico, notablemente en Canadá, donde ofrecen un compromiso entre la uniformidad y la controvertida asimetría constitucionalizada. Sin embargo, el bilateralismo “adaptado” también puede ser denunciado como una herramienta para el favoritismo partidista, como muestra el capítulo de Argentina. Similarmente, el uso de los acuerdos para estructurar la manera en que un orden de gobierno implementa una tarea en representación de otra puede introducir, sobre una base *ad hoc*, características integradas en federaciones duales, con consecuencias que son abordadas en la tercera parte de este capítulo.

Los AIG horizontales atraen menos atención crítica. Cada signatario actúa dentro de la esfera de su propia competencia y las iniciativas financieras son menos proclives a ser usadas para coaccionar a las partes hacia el acuerdo. Sin embargo, estas también pueden tener implicaciones para la estructura formal federal. Los AIG han sido utilizados para resolver disputas sobre fronteras entre Estados (algunas veces en el margen de procedimientos formalizados, como en Nigeria). En Argentina, los AIG se utilizan para reagrupar a las provincias en regiones fuera del marco constitucional. En Canadá, Suiza y Nigeria, las UC han firmado AIG para mejorar la integración económica regional y para resolver asuntos transfronterizos geográficamente definidos, reforzando los bloques regionales que no cuentan con bases de orden constitucional.

30 Ver abajo, la sección sobre RIG en federaciones que son miembro de la Unión Europea.

31 Sobre las funciones de los AIG, ver Johanne Poirier, “The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-devolution Concordats from a Comparative Perspective”. *Public Law* (2001: 134-157); Poirier (2005: *supra*).

2.4.2. El carácter político vs jurídico de los AIG

El carácter legal de los AIG, y por tanto su justiciabilidad, difiere entre federaciones y depende de varios factores, incluyendo las estructuras judiciales, tradiciones legales y de derecho público sustantivo.

Las federaciones basadas en la tradición del derecho civil son más propensas que sus homólogos del *common law* a tratar los AIG como legales, más que instrumentos meramente políticos, gobernados por reglas explícitas. Sin embargo, la dicotomía no es sencilla; por ejemplo, la constitución de los Estados Unidos regula los pactos interestatales jurídicamente vinculantes, mientras que el derecho sudafricano prevé protocolos de implementación como una forma específica de AIG. Las constituciones o leyes de algunas UC también proveen marco para la participación en AIG aún en la ausencia de reglas de nivel nacional, como en Brasil, Canadá, Alemania y Suiza.

Curiosamente, mientras la práctica de AIG verticales está generalmente más desarrollada, varias constituciones federales refieren explícitamente las horizontales y son ampliamente silentes sobre los acuerdos verticales. Ciertas provisiones constitucionales en Argentina, Suiza (hasta 1999), España, y los Estados Unidos construyen la cooperación horizontal, o por lo menos la sujetan a supervisión incluso federal. El objetivo original era obviar el riesgo de colusión entre ciertas UC en formas que pudiesen amenazar la unidad nacional. Con la excepción de España, estas prescripciones constitucionales han sido interpretadas restrictivamente con el paso de los años y no han evitado la cooperación horizontal.

- AIG como “contratos legales” entre socios federales

En la mayoría de los sistemas federales, algunos AIG convocan a la coordinación de política pública o al intercambio de información en un sentido general, sin empresas concretas. Aún en países donde los acuerdos típicamente son considerados legalmente vinculantes, el grado de compromiso es tan bajo que serían difíciles de hacer valer en las cortes³².

Otros AIG contienen compromisos más específicos, capaces de generar obligaciones legalmente vinculantes. Aunque las partes generalmente buscarán evitar el litigio, estos acuerdos son potencialmente justiciables en caso de conflicto. En algunas federaciones incluidas Alemania, España, Argentina, Suiza y Austria, este tipo de compromisos “inter-pares” son consideradas legalmente vinculantes entre las partes, y las cortes competentes están disponibles para resolver sobre ellas. En otras, incluida Australia, Canadá, Nigeria, Sudáfrica y, en su mayoría, los Estados Unidos, los acuerdos comparables, que buscan firmas similares de coordinación son más proclives a ser tratados como de naturaleza política y por tanto no susceptibles de aplicación legal en caso de repudio unilateral. No obstante, esta no es una distinción rígida. Incluso en federaciones

32 Como forma de marcar esta distinción, en España, los acuerdos de esta naturaleza son descritos como acuerdos en oposición a convenios, que son de naturaleza legal.

de este tipo, pueden encontrarse AIG que establezcan obligaciones legales y caminos a las cortes.

• Los acuerdos como una fuente “conjunta” de derecho para terceros

Una distinción más significativa yace en el impacto de los acuerdos tipo contrato entre partes gubernamentales o no-gubernamentales, notablemente la ciudadanía. En todas las democracias, la adopción de normas de aplicación general requiere acción del parlamento o de un ejecutivo, ya sea debidamente autorizado por esta última o que esté dotado de autoridad directamente por la constitución. Pero ¿qué proceso aplica cuando socios federales buscan adoptar este tipo de normas “conjuntamente” a través de un AIG en nombre de la armonización de políticas públicas? Aquí también, las federaciones se encuentran en dos categorías amplias.

En algunas federaciones, los acuerdos “legislativos” coexisten con los administrativos. En Argentina, Alemania, Suiza y, en cierto sentido, los Estados Unidos, los acuerdos requieren ratificación legislativa, tras la cual tienen la fuerza de la ley (de ahí el término “legislativo”). Esto equivale a una forma de “proceso legislativo conjunto” ya que la misma ley aplica en ambos órdenes de gobierno. Dicho esto, los criterios para distinguir entre AIG legislativos y administrativos pueden ser elusivos, los gobiernos pueden optar por acuerdos administrativos cuando la situación requiere de acción legislativa, de este modo evita el escrutinio parlamentario. Tales AIG no son ejecutables contra terceros, pero pueden guiar la acción pública conjunta a menos que sean impugnados, y las impugnaciones son poco comunes.

En contraste, puede que, en otras federaciones, los AIG nunca constituyan una fuente de obligaciones legales para terceros. Los AIG pueden servir sólo como una base para la acción paralela y unilateral por parte de cada legislador que debe implementar el acuerdo en su orden de gobierno y no simplemente “ratificarlo”. Esto es visible en el caso de federaciones de derecho consuetudinario Australia, Canadá e India, pero también en las de derecho civil como Austria y España. Aunque esta pueda ser una cooperación compleja y dispendiosa, este requerimiento no ralentiza necesariamente la multiplicación de los AIG. En Canadá tales AIG son rara vez transformados en “derecho” de aplicación general; aun así, innegablemente dictan acción pública en una gran cantidad de campos de política pública. Esto igualmente margina a la rama legislativa del beneficio de la acción ejecutiva conjunta, en maneras que pueden generar preocupaciones sobre déficits democráticos.

• AIG en relación con otras normas legales

Otro aspecto del estatus legal de los AIG se relaciona con la posibilidad de repudio unilateral por parte de los órdenes de gobierno. Aquí de nuevo, las federaciones tienden a caer en dos categorías amplias, mismas que parcialmente se traslanan con las precedentes. En la primera, los conflictos entre los AIG y la

legislación subsecuente son normalmente resueltos en favor de la segunda. La legislación contraria, por tanto, requiere de la denuncia formal previa del acuerdo. Las convenciones intercantonales suizas son un ejemplo, estas remplazan el derecho regular de las UC. En un segundo grupo de federaciones, incluidas Australia y Canadá, la legislación subsecuente puede derogar parcial o totalmente un AIG, aún si el acuerdo fue implementado por legislación paralela. En esas federaciones, influenciadas por prácticas de tipo *Westminster*, el principio de soberanía parlamentaria tiene precedencia sobre la lealtad federal o empresas contractuales³³. Este asunto está irresuelto en Alemania, aunque la opinión de la mayoría es que los “tratados” tienen el rango legal de legislación del *Land* y por ello son potencialmente sujetos a repudio legislativo unilateral. Sin embargo, el principio de *Bundestreuue* puede ser invocado en este contexto para refrenar la acción autónoma y confrontativa³⁴.

2.4.3. Resolución de disputas concernientes a los AIG

Los gobiernos parte de AIG generalmente tienen interés en mantener buenas relaciones en el largo plazo. Usualmente evitan violar un acuerdo, repudiándole unilateralmente, o legislando para contrarrestarle aun cuando esto es constitucionalmente posible, prefiriendo negociar o esperar a que el acuerdo expire. Sin embargo, surgen disputas sobre la interpretación o la implementación. Muchos AIG prevén mecanismos para la resolución de estos conflictos. A menudo toman la forma de negociación o mediación obligatorias en primera instancia. El litigio no se excluye, sin embargo, puede ser más frecuente en algunas federaciones que en otras. Inclusive, si los signatarios prefieren evitar las cortes, terceras partes son afectadas por un AIG, o existen decisiones tomadas en consecuencia de este, pueden conllevar una acción legal.

De nuevo, las federaciones están en dos categorías amplias, levemente aliñadas con las descritas previamente. En la primera, que incluye a los Estados Unidos, Argentina, Austria, Alemania, España y la UE, las cortes están explícita y estructuralmente involucradas en la práctica del federalismo contractual. En contraste, en federaciones en que los AIG son considerados de naturaleza política más que legal, los jueces tienden a mantener su distancia. Pueden, sin embargo, ser ocasionalmente confrontados con los AIG en el contexto de otras disputas legales. En Canadá, por ejemplo, el estatus incierto de los AIG en algunos casos ha generado confusión sobre la jurisdicción de las cortes, en cuanto acuerdos o decisiones tomadas en virtud de estos.

Existen dudas evidentes sobre el grado de preparación de los jueces para abordar las complejidades políticas de los AIG. No obstante, hay indicios del

33 Sobre una posible evolución de este asunto, ver Johanne Poirier, “Fédéralisme coopératif, souvenanté parlementaire et armes à feu” en *Revue de droit de l’Université de Sherbrooke* (2015).

34 En Alemania, sólo la constitución de un *Land* (Hesse) explícitamente provee que los tratados tomen precedencia sobre la legislación de los *Länder*.

aumento de la recurrencia a las cortes. Esto es notable en Argentina, por ejemplo, a raíz de la crisis económica de 2001-2002. Aún en Australia (a pesar del sesgo en contra de la justiciabilidad) la Alta Corte ha notado que los AIG concluidos como un ejercicio de poder ejecutivo federal no pueden evadir límites constitucionales expresos sobre el poder central (de los que la obligación de proveer “sólo términos” para la adquisición de propiedad es un ejemplo).

Independientemente de su estatus legal formal, un gran número de AIG prevé formas alternativas de resolución de disputas –como la negociación o mediación obligatorias– respecto a la interpretación o implementación. Relativamente poco se sabe sobre el trabajo de tales órganos, lo que puede requerir un estudio más profundo.

2.5. *Federalismo fiscal y RIG*³⁵

Muchas RIG son impulsadas por consideraciones fiscales. La extensión y significancia de las cuestiones fiscales varían entre federaciones, dependiendo de la distribución de poderes, las capacidades de recolección de rentas y las disparidades económicas entre las UC. También son fuente importante de tensiones entre las autoridades centrales y las UC, y entre las UC mismas. Esta tensión puede esparcirse hacia las relaciones entre órdenes de gobierno de forma más general. Anticiparse y resolver estas dificultades es una prioridad en el diseño federal.

En un extremo de la escala están los sistemas federales en los que cada orden de gobierno recolecta la mayoría de la renta para sus propias erogaciones en concordancia con las expectativas constitucionales. Los Estados Unidos ilustran de mejor manera esta posición, aunque Canadá y Suiza también pueden ser incluidas aquí. En las federaciones de este tipo la redistribución de rentas no condicionadas desde el centro hacia las UC para corregir desequilibrios fiscales verticales es menos urgente. A pesar de ello, cuando ambos ámbitos de gobierno se involucran en la recaudación sustancial, se puede requerir que las RIG manejen el proceso para obviar la competencia contraproduktiva y minimizar la inconveniencia a los contribuyentes. Así, en los Estados Unidos, las RIG prevén una ruta para cierta armonización fiscal y compensaciones entre órdenes de gobierno. Del mismo modo, en Canadá, donde ambos órdenes de gobierno recolectan impuestos sobre la renta, nueve de las diez provincias han delegado a Ottawa su autoridad de recaudar sus impuestos sobre la renta, aunque establecen sus propias tasas. Los cantones suizos utilizan RIG para compartir la carga financiera del uso de servicios trans-cantonales, soportada por la facultad de la Asamblea Federal para imponer una “obligación de contratar” a los cantones que busquen “librarse de la carga” de los servicios transfronterizos.

³⁵ Ver Anwar Shaw, ed., *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives* (Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2007).

En el otro extremo de la escala están los sistemas federales en los que un orden de gobierno, típicamente el centro, recauda todas o la mayoría de las rentas, algunas de las cuales son luego distribuidas a las UC. Alemania es el prototipo, pero la mayoría de las otras federaciones en este volumen pertenecen a esta categoría. Australia se ubica en el punto medio, como una federación diseñada para empoderar ambos órdenes de gobierno para recaudar gran parte de sus propias rentas, pero en la que, con el paso del tiempo, el centro ha llegado a dominar la recaudación. En todo caso, las cuestiones fiscales tienen mayor significancia para ambas, las RIG y las relaciones federales, en sentido más amplio. La posición en la UE es casi exactamente la opuesta. Los Estados miembros de la UE recaudan esencialmente todas las rentas, de las que una pequeña porción es transferida a esta mediante acuerdos sobre marcos financieros plurianuales. La UE en cambio ejerce cierto control sobre las finanzas de los Estados miembros regulando y manteniendo la justa competencia y los déficits presupuestarios, así como restringiendo de facto la capacidad de gasto de los Estados miembros.

Cuando se requiera redistribución general ante el dominio federal sobre la recaudación, puede que esta tome formas condicionadas o no-condicionadas. Cuando un desequilibrio fiscal esté anticipado, las constituciones tienden a prever redistribución, ya sea a través de acuerdos obligatorios para el reparto de impuestos (p. ej., Alemania y Austria) o a través del establecimiento de agencias especializadas sobre redistribución de rentas (p. ej., India y Sudáfrica). En los eventos en los que el desequilibrio fiscal vertical no se encuentre adecuadamente previsto en la constitución, esta importante cuestión se deja completamente a la negociación política. Este es el caso de Australia, donde la asignación del producto impositivo de los bienes y servicios yace únicamente en un acuerdo intergubernamental al que se da efecto por legislación del *Commonwealth* y se encuentra intermitentemente bajo amenaza. Ya sea constitucionalmente protegida o no, la participación de las rentas da lugar a tensiones, como ilustran los capítulos sobre Alemania y Austria. El abordaje australiano representa lo peor de ambos mundos, no obstante, e involucra la esfera completa de las RIG.

La mayoría de las federaciones buscan equilibrar las capacidades fiscales y económicas de las UC para limitar las disparidades en las condiciones de vida dependientes del estado de residencia. Los Estados Unidos son una notable excepción, sin perjuicio de las conclusiones que se puedan extraer sobre los efectos redistributivos de algunas subvenciones condicionales como *Medicaid*. Las fórmulas y procedimientos de ecualización difieren entre federaciones, aunque el principio general es ampliamente el mismo. Puede asegurarse a través de los procedimientos generales de redistribución o tomar la forma de un proceso separado. En algunas federaciones, de las cuales Canadá y Alemania son ejemplos, la ecualización está garantizada constitucionalmente, aunque en Canadá esto no ha llevado a la creación de procesos formalizados u órganos formales para implementarla (por lo tanto, permanece ampliamente en manos del ejecutivo federal). En otras, incluidas India, Sudáfrica Nigeria y Australia, la ecualización es mediada

por el asesoramiento de agencias especializadas. En otros casos, tales como Austria y España, la ecualización depende en gran medida de la negociación política. La ecualización también puede ser concebida como una transferencia desde el centro o como una forma horizontal de redistribución, como en Alemania.

Todas las federaciones hacen transferencias condicionadas en mayor o menor medida. Los intereses de los órdenes de gobierno son muy diferentes en este contexto. El centro suele preferir transferencias condicionadas a través de las cuales puede coordinar política pública y potenciar resultados particulares, mientras que las UC prefieren fondos o transferencias no condicionados que les concedan la máxima autonomía fiscal y de política pública. Las transferencias condicionadas se realizan a menudo de conformidad con acuerdos intergubernamentales negociados multilateral o bilateralmente entre el centro y las UC. Estos tienden a caracterizarse como voluntarios, es decir, que una UC puede aceptar o rechazar una subvención ofrecida, aunque dicha discreción suele ser más aparente que real en condiciones de desequilibrio fiscal. En muchos casos, las UC simplemente no pueden negarse a la financiación federal, ya sea condicionada o no.

La especificidad de las condiciones de las subvenciones varía, desde prescripciones detalladas sobre la erogación, hacia subsidios “bloque” que se enfocan en los resultados como lo son los Pagos de Asociaciones Nacionales en Australia. Algunos programas de subsidios condicionados requieren que las UC igualen la financiación federal y esto puede erosionar la flexibilidad presupuestaria de las UC. En los Estados Unidos, los estados deben contribuir al programa federal *Medicaid*, teniendo así que privarse de erogar en otras áreas de política pública. En Brasil, las transferencias condicionadas pueden requerir que las UC gasten cierta proporción de las rentas en educación o salud. También existe preocupación en algunas federaciones, como Argentina y Nigeria, sobre las que la financiación condicionada pueda ser usada por el gobierno federal para premiar o castigar a las UC, fomentando el patronazgo y clientelismo político.

Las crisis presupuestarias y fiscales pueden también exacerbar tendencias centralizantes en las federaciones, a saber, que las autoridades centrales buscan limitar las capacidades de las UC de pedir préstamos, por ejemplo. Puede surgir presión de actores externos (países o instituciones donantes, o la UE), la cual tiene un efecto claro en las RIG domésticas. En Alemania, por ejemplo, la crisis financiera de 2008 llevó a la adopción de un “freno de deuda” constitucionalizado para asegurar el equilibrio en ambos, el presupuesto federal y de los *Länder*. Una nueva institución, “el consejo de estabilidad”, compuesto por los ministros de finanzas federal y de los *Länder*, también fue afianzado constitucionalmente.

En síntesis, el desequilibrio fiscal y una distribución disparaja de recursos genera tensiones en la mayoría de las federaciones. Los asuntos financieros pueden introducir jerarquías aún en las federaciones legalmente equitativas. Los problemas de redistribución han dado lugar a una variedad de instituciones y procesos intergubernamentales que desafían juegos de poder.

2.6. RIG en federaciones que son miembros de la Unión Europea

El impacto de las relaciones internacionales sobre las UC en los países federales es una fuente regular de tensión doméstica. Esto puede ser aligerado a través de procesos de RIG que involucran a las UC en la determinación de los posicionamientos del Estado soberano, el cual está generalmente representado por la autoridad federal. Asimismo, las RIG son a menudo empleadas en el contexto de la implementación interna de obligaciones internacionales asumidas para la federación por la autoridad federal.

El papel de las RIG es aún más significativo en el contexto de la integración europea, dado el intenso impacto de sus decisiones sobre el derecho y la política interna. Desde su concepción a principios de los años cincuenta, la UE ha entrado incrementalmente en áreas de política del ámbito de competencia de las UC de los Estados miembros federales. Este proceso no sólo arriesga despojar a las UC de competencias legislativas, sino también intensifica la autoridad del orden federal, la cual usualmente representa al país en las instituciones de la UE. Además, como un “sistema federal integrado”, la UE depende de los Estados miembros para implementar la mayoría de sus leyes y programas. En el caso de los Estados miembros federales se estima que cerca del 70 por ciento de las leyes de la UE son de hecho implementadas por las unidades constitutivas. Por lo tanto, reconciliar la integración europea con el respeto por las estructuras federales domésticas sigue siendo un reto.

Las RIG en cuatro de las federaciones del presente estudio están influenciadas por su pertenencia a la UE: Austria, Alemania, España y Suiza. Aunque la última no es un miembro oficial, ha firmado más de 120 acuerdos bilaterales con la UE, la cual es su principal socia comercial, alineando muchas de sus políticas y normas con el derecho europeo. Los retos de sus RIG son similares a aquellos enfrentados por los otros tres Estados.

La práctica de la UE reconoce el carácter regionalizado –y federal– de sus Estados miembros de formas relativamente modestas³⁶. Este reconocimiento es ventajoso para sí; la participación regional en el desarrollo de la política pública facilita la conformidad e implementación efectiva. Es más, en algunos casos se requirieron acuerdos para prevenir que las UC de algunos Estados miembros federales vetaran –en el frente doméstico– la ratificación de importantes tratados de la UE.

“Asociaciones” para promover el desarrollo económico regional fueron los primeros instrumentos que reflejaron el ámbito regional de la UE. Estos esquemas redistributivos requieren que la Comisión Europea y los Estados miembros (y por consiguiente las autoridades federales de los países federales), así como las regiones (incluidas las UC), estén de acuerdo respecto a las prioridades de financiación.

³⁶ Esas medidas no están necesariamente limitadas a los Estados miembros federales, sino que pueden también aplicar a los “regionalizados” como Italia o el Reino Unido previo al Brexit.

Segundo, un ministro regional puede representar al estado completo en el Consejo (de ministros) de la Unión Europea, de acuerdo con el derecho doméstico del Estado miembro en cuestión. Esto genera intensas RIG domésticas, algunas de las cuales están consagradas constitucionalmente (como en Alemania y Austria). Tercero, varias UC de Estados miembros federales mantienen oficinas de enlace en Bruselas para monitorear e influenciar el diseño de políticas públicas de la UE, a veces como iniciativa conjunta de dos o más UC. Cuarto, el Tratado de la Unión Europea establece un Comité de las Regiones como órgano consultivo para reflejar los intereses de las autoridades regionales y locales de los Estados miembros y para defender la subsidiariedad. Quinto, el derecho de la UE permite a los parlamentos nacionales (y regionales) ejercer cierto control sobre potenciales violaciones del principio de subsidiariedad por sus órganos, incluidas varias formas de veto suspensivo y definitivo. Esto ha generado alguna comunicación transfronteriza entre autoridades regionales y locales a lo largo de la UE.

Mientras estos procedimientos facilitan la participación de las UC en el proceso institucional de la UE, las RIG siguen siendo más significativas en la escena doméstica. Numerosos mecanismos son diseñados para contrarrestar el efecto de la integración europea sobre las operaciones del Estado federal, con diferentes grados de éxito. Algunas RIG involucran a la cámara parlamentaria federal; otras son más orientadas por el ejecutivo. Por eso, la constitución de Alemania requiere que el ejecutivo federal informe a los de las UC, así como a ambas cámaras del parlamento federal de cualquier materia de la UE que pueda afectar a los *Länder*. Es más, la ratificación de nuevos tratados de la UE requiere la aprobación del *Bundesrat*. Del mismo modo, el *Bundesrat* austriaco puede adoptar resoluciones vinculantes cuando la implementación de una ley de la UE requiere una modificación de la distribución doméstica de competencias. Curiosamente, estos vetos institucionalizados o la obligación de consultar e informar no han generado conflictos serios entre el gobierno federal y el *Länder* en ninguno de los dos países. En la práctica, los parlamentos de los *Länder* rara vez adoptan posiciones independientes sobre los asuntos europeos, ya sea debido a congruencia partidista entre la mayoría parlamentaria y el ejecutivo, sobre carga de información o falta de interés.

La integración de la EU también alienta a la interacción horizontal entre UC en preparación de posiciones comunes a ser enviadas al orden federal o a reuniones en Bruselas. Por ejemplo, los presidentes de las comunidades autónomas de España se reúnen regularmente previo a las sesiones del Comité de las Regiones, mientras que, en Austria, la conferencia de los gobernadores de los *Länder* puede emitir resoluciones en asuntos de la UE que afecten las competencias de las UC, las cuales pueden obligar a las autoridades federales.

La transposición hacia el derecho doméstico de directivas de la UE es otro catalizador para las RIG³⁷. En Alemania, la adaptación local de normas de la

37 Aparte de los Tratados, las leyes de la UE toman principalmente dos formas. Las regulaciones son directamente aplicables en todos los Estados miembros y triunfan sobre la legislación

UE ha disparado un número de acuerdo verticales. En contraste, en España, la autoridad central transpone la mayoría de las directivas, en parte porque disfruta de competencias amplias, y en parte porque aún en materias que caen en competencia de las comunidades autónomas, estas prefieren dejar que Madrid adopte una sola norma de aplicación nacional. Ambos escenarios tienen implicaciones de RIG, ya que requieren comunicación y cooperación, a veces alcanzando la coerción.

Fallar en el cumplimiento o la implementación apropiada del Derecho de la UE puede llevar a sanciones financieras contra los Estados miembros infractores. Sin embargo, en todos los Estados miembro federales, particularmente con un diseño institucional “integrado”, la implementación recae ampliamente en las UC. Determinar cuál orden es responsable por las multas cuando una UC infringe el derecho europeo o falla en la apropiada implementación es, evidentemente, una fuente de tensión. En Alemania, esto llevó a la enmienda constitucional consecuente por la cual el gobierno federal y los *Länder* comparten los costos en una proporción de 65:35. Esto, a su vez, induce negociaciones cuesta arriba entre ambos órdenes de gobierno concernientes a la implementación, pues ambas partes desean evitar las multas.

2.7. *RIG, sistemas judiciales y culturales legales*

Las federaciones operan dentro de un marco legal, cuyas fronteras son implementadas a través de las cortes en mayor o menor medida por lo general, aunque no exclusivamente, para mantener la distribución de competencias. Las RIG están incorporadas en el sistema legal de la federación y operan dentro del mismo marco constitucional federal, parte del cual tratan específicamente con las RIG. Aun en las federaciones más antiguas, las cuales tienen limitadas provisiones constitucionales o legisladas para las RIG, la constitución establece límites externos para la acción intergubernamental, al punto que establece la base para el ejercicio del poder por las ramas ejecutiva, legislativa y judicial ya sea que estén o no actuando con propósitos intergubernamentales.

La relevancia de las culturas jurídicas para las RIG fue retratada con anterioridad, notablemente en conexión con los acuerdos intergubernamentales, más proclives a ser asociados a federaciones de derecho civil y por consiguiente aplicados como ley, que con sus homólogos de derecho consuetudinario. El punto puede generalizarse, como muestran los capítulos de este volumen. La legalidad de las RIG es menos proclive a ser una preocupación en federaciones de derecho consuetudinario que en las de derecho civil donde está formalizada por la constitución o la legislación. En contraste, las federaciones de derecho

nacional (y subnacional). Por su parte las “directivas” deben ser “transpuestas” hacia el derecho doméstico por cada uno de los Estados miembros y/o sus componentes con competencia sobre el asunto en cuestión.

consuetudinario tienden a tratar las RIG como esencialmente políticas, caracterizadas como un ejercicio de poder ejecutivo.

Aún en el contexto del derecho consuetudinario, no obstante, hay excepciones y señales de cambio. El capítulo constitucional de Sudáfrica sobre gobierno cooperativo es un ejemplo conspicuo. Es más, la suposición en las federaciones de derecho consuetudinario de que las RIG son políticas puede ser auto reforzada y parcialmente engañosa. En realidad, las normas jurídicas y las cortes están más involucradas en algunos aspectos de la interacción entre socios federales de lo que se sospecha a menudo³⁸.

El sistema jurídico también afecta las RIG cuando las cortes son consultadas para ayudar a resolver disputas entre socios federales³⁹. Esto es un procedimiento familiar para las disputas sobre la distribución de competencias. Por ello, en Nigeria las cortes son vistas como la “vanguardia del federalismo” pues las UC han comenzado litigios contra el gobierno central dominante, aún en el sensible dominio del federalismo fiscal con cierto éxito. Las cortes pueden estar involucradas en la resolución de desacuerdos entre gobiernos en otros contextos también, aunque su disposición de intervenir varía. En India, las disputas sobre la legalidad del relevo de funciones del centro sobre una administración estatal durante una emergencia, así como las disputas interestatales sobre recursos acuíferos, han sido adjudicadas por la Suprema Corte. El federalismo en España ha generado varias disputas legales sobre ayudas y subsidios estatales.

La UE también es interesante. En el pasado, las decisiones de la Corte Europea de Justicia (CEJ) a menudo han expandido las competencias de la UE, con efectos sobre la autonomía de los Estados miembros. Sin embargo, como observa Levrat en este volumen, la CEJ ha sido menos proactiva desde la mitad de la década de los ochenta. Esto puede deberse a la recurrente elaboración de tratados, restando importancia al activismo judicial. Sin embargo, ello también puede deberse a la resistencia de algunas cortes constitucionales nacionales, a la prevalencia de la jurisprudencia de la CEJ y al debate sobre cuales órganos judiciales constituyen la última instancia.

En algunas federaciones en que los mecanismos de RIG están formalizados en textos jurídicos, los órdenes de gobierno están bajo un mandato constitucional para considerar los procedimientos legales sólo como un último recurso. Este es el caso en Sudáfrica. Sin embargo, en básicamente todas las federaciones, el prospecto del involucramiento judicial en las disputas

38 Johanne Poirier, “Intergovernmental Agreements in Canada: At the Crossroads between Law and Policy” en J. Peter Meekison, Hamish Telford, y Harvey Lazar, eds, *Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism, Canada: State of the Federation 2002*, (Kingston: Instituto de Relaciones Intergubernamentales, 2004: 425-462) y “Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien: les entités intergouvernementales” 1 *Revue québécoise de droit constitutionnel* (2009), (https://www.aqdc.org/pub/cms_volume_tablemat.php?id_volume=1 (consultado el 15 de junio de 2014).

39 Ver también Nicholas Aroney y John Kincaid, eds, *Courts in Federal Countries: Federalist or Unitarian?* (a publicarse).

intergubernamentales ha alentado a las otras ramas (y especialmente a los ejecutivos) a buscar procesos alternativos en relación con la resolución de disputas. Como se discutió antes esto es relativamente común con relación a las disputas sobre acuerdos intergubernamentales.

A través de un proceso innovador, a la Comisión europea se le requiere legalmente que emita una opinión razonada antes de iniciar procedimientos judiciales contra un Estado miembro ante la CEJ. El Estado miembro tiene la oportunidad de responder. Este procedimiento ha facilitado diálogos sobre la implementación de normas de la UE entre la Comisión europea y las administraciones nacionales (y en ocasiones con ordenes subnacionales de Estados miembros).

España también ofrece una aproximación original a la resolución de disputas con las denominadas comisiones bilaterales para la cooperación, asentadas entre la autoridad central y cada comunidad autonómica. Originalmente, su mandato era manejar la transferencia de competencias entre el centro y cada una de las UC en el gradual y asimétrico proceso de descentralización constitucional. En el presente, esas comisiones deben estar involucradas antes de que una parte pueda iniciar procedimientos sobre la distribución de competencias ante el Tribunal constitucional. Existen diferentes puntos de vista sobre si el impacto de las comisiones es positivo. Para ciertos analistas, el hecho de que algunos problemas hayan sido llevados al tribunal señala una falla de los procesos no-judiciales. Otros alertan sobre la presión en la que puedan encontrarse las UC durante las discusiones políticas bilaterales, lo cual las puede llevar a retirar una iniciativa legislativa sin el beneficio de la opinión de la corte sobre sus competencias. En otras palabras, los medios no-judiciales pueden sujetar las RIG de manera más directa a la política de poder, aún en el área crucial de la distribución de competencias.

En algunos casos, el mandato de buscar soluciones cooperativas deviene de las cortes. Por ejemplo, las cortes constitucionales austriaca y alemana han desarrollado el concepto de la lealtad federal al determinar disputas federales. El *Bundestreuue* (en Alemania) y el deber de la consideración mutua (en Austria) se han vuelto un principio guía para las RIG en estas federaciones, y estas imponen a los socios federales la consideración de los intereses de los otros al tomar acciones, aún en su propia esfera de competencia. Dicho lo anterior, una intervención reciente de la Corte Constitucional de Austria para implementar un mecanismo de consulta compulsivo fue ignorado por las autoridades federales. Como notamos antes, existe una conexión lógica aquí con la más amplia interdependencia institucional que caracteriza los sistemas federales “integrados” en un mundo en el que las RIG son omnipresentes. Sin embargo, esto podría notarse en las federaciones duales también.

Ocasionalmente, las cortes han interpretado un papel activo en alentar la cooperación internacional para tratar problemas comunes. En Argentina, la acción ante la corte de residentes de una cuenca acuífera cercana a Buenos Aires que exigían compensación por contaminación resultó una orden de la Suprema Corte a las partes gubernamentales de crear un plan interjurisdiccional para la

restauración y manejo ambiental del área. El plan causó que el parlamento federal crease una nueva agencia conjunta responsable del manejo ambiental del área. Mientras muchos asuntos están irresolutos, la Corte continúa involucrada. Un proceso ligeramente similar ocurrió en Alemania en la década de los setenta cuando la Corte Constitucional sostuvo que los estándares uniformes nacionales sobre admisiones universitarias eran requeridos a fin de lograr garantías de derecho a la equidad. Estos estándares podían ser logrados por legislación federal o un AIG horizontal, y la corte sugirió que lo segundo era preferible. Como resultado, un tratado intergubernamental estableció una agencia única y criterios uniformes para la admisión universitaria, ambas sujetas a supervisión judicial.

En suma, mientras los abogados, particularmente en el mundo angloparlante, no han prestado mucha atención a las RIG, el derecho tiene varios roles estructurales en la interacción entre los órdenes de gobierno en la mayoría de los sistemas federales. La hipótesis de trabajo en la que las culturas y tradiciones jurídicas afectan tanto a los instrumentos de RIG como a las modalidades de control a las que pueden estar sujetas, es confirmada por lo menos de manera parcial.

3. Tendencias emergentes y desafíos comunes

Como regla general, las RIG están sujetas a diversas presiones que dependen del tiempo, políticas partidistas, ideología, áreas de política pública, condiciones económicas, y los canales institucionales de conflicto y colaboración. En grados variantes, la mayoría de las federaciones dependen de una mixtura tanto de redes verticales y horizontales, como de prácticas formales e informales, y se involucran en transacciones consensuales y conflictuales. A pesar de estas diferencias, los casos en este volumen sugieren que algunas tendencias y retos en las RIG son comunes a través de los sistemas federales, por lo menos en un nivel general.

Una de estas tendencias que fue anticipada desde la puesta en marcha del proyecto y por tanto abordada, es la tensión entre la eficiencia en el diseño de políticas públicas y la rendición de cuentas generada por RIG intensas (3.1)⁴⁰. Otras, expuestas por los descubrimientos de los capítulos individuales sobre países, incluye la creciente interacción entre las UC (3.2); el creciente rol de actores distintos a las autoridades federales y de las UC (3.3); el desarrollo simultáneo de mecanismos formales e informales de RIG (3.4); y el papel de las RIG en la remodelación de los sistemas federales, a veces al margen de los procedimientos constitucionales de enmienda (3.5).

3.1. Eficiencia vs responsabilidad democrática

Es imposible crear un veredicto general sobre el impacto positivo o negativo de las RIG sobre la efectividad de los asuntos públicos a lo largo de todos los

40 Este asunto está mayormente cubierto en las secciones octava y novena de los trece casos de estudio.

estudios de caso; pues hay demasiadas variables intervinientes⁴¹. Aún dentro de una sola federación, las RIG pueden ser más efectivas en algunas áreas de políticas públicas que en otras. Brasil ofrece una ilustración reveladora. Las RIG han sido más efectivas en lo relativo al sector salud, donde comités tripartitos han incursionado, probablemente bajo la amenaza de reducción de financiación en caso de fallar en la consecución de ciertas metas. En contraste, las decisiones tomadas por los líderes departamentales sobre política recaudatoria han sido desatendidas a menudo, pues los Estados continúan inmiscuidos en esta competencia. En otras palabras, los intereses políticos propios pueden llevar a la competencia y tienen un impacto claro en la efectividad de los procesos de coordinación.

La interacción vertical y horizontal también facilita la diseminación de programas innovadores de las UC, mejorando el efecto de “laboratorio político” del federalismo. Los ejemplos son ilimitados. Estados Unidos muestra cómo una iniciativa conjunta de dos Estados para desarrollar estándares comunes de educación fue extendida a otros a través de la capacidad federal de gasto. De forma algo paradójica, la acción horizontal también puede llevar a acción quasi nacional cuando las autoridades federales se niegan a actuar. Por esto, también en los Estados Unidos, más de cuarenta Estados desarrollaron estrategias conjuntas para demandar a las compañías de tabaco la recuperación de gastos de salubridad y para demandar a Microsoft por violaciones antimonopolio ante la inacción federal.

Todos los trece capítulos en este volumen sugieren que, aunque las RIG pueden llevar a un diseño de políticas públicas y prestación de servicios más eficiente y coordinado, también pueden afectar negativamente la rendición de cuentas política, la participación ciudadana, y algunos valores democráticos. La experiencia de la mayoría de los sistemas federales refleja preocupaciones sobre la naturaleza opaca de las RIG surgida del dominio ejecutivo del campo. Las negociaciones intergubernamentales son predominantemente conducidas tras puertas cerradas, limitando el involucramiento de las otras ramas del gobierno y del público en la toma de decisiones. El secreto y complejidad de las RIG tiende a nublar líneas de responsabilidad, limitando la capacidad de los ciudadanos para exigir la rendición de cuentas de sus gobiernos, ya que cada orden responsabiliza a los otros por los problemas y falencias de la política pública. Las RIG están a menudo más allá del alcance de los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas ejecutivas a través de supervisión legislativa o judicial, particularmente en las federaciones duales donde las instituciones están diseñadas “en paralelo” en cada orden de gobierno.

41 Para el mismo efecto, ver Jan Biela y Jan Hannika, “The distinct effects of federalism and democratization on performance” en Jan Erik y Wilfried Swenden, eds, *New Directions in Federalism Studies* (Abingdon/New York: Routledge, 2010: 157-171).

Incluso donde los parlamentos tienen un papel formal en las RIG, raramente lo ejercen en contra de la voluntad del ejecutivo. Las soluciones negociadas entre los gobiernos son a menudo presentadas a los parlamentos como hechos consumados. Además, los ejecutivos suelen tener obligaciones limitadas de reportar a los parlamentos o sus comités sobre actividades intergubernamentales. En cualquier caso, la complejidad y variedad de acuerdos intergubernamentales implican que conocimiento y recursos significativos sean necesarios para monitorear RIG, o incluso, para descubrir su existencia. Con la posible excepción del federalismo fiscal, la supervisión de las RIG es rara vez una prioridad de los parlamentarios. Aún en las segundas cámaras, donde el interés en RIG podría ser esperado, las políticas partidistas frecuentemente lo eclipsan.

Las preocupaciones sobre un “déficit democrático” no están limitadas a las RIG y se relacionan más a menudo con la democracia representativa. Sin embargo, estas preocupaciones tienen una dimensión adicional en la mayoría de los sistemas federales, porque las deficiencias en algunas estructuras formales de rendición de cuentas suelen ser consideradas como el precio a pagar por políticas públicas y la prestación de servicios más eficientes y coordinados, logradas a través de las RIG.

No obstante, los estudios de caso revelan varias maneras en que las federaciones han intentado minimizar o por lo menos administrar el impacto de los acuerdos y procedimientos intergubernamentales sobre la rendición de cuentas democrática y legal. Algunas federaciones han tratado de reformar los procesos de RIG para así clarificar los roles y responsabilidades de los órdenes de gobierno. Esta puede ser una razón para la tendencia de proveer un marco legal a las instituciones de RIG no sólo en las federaciones más nuevas como España y Sudáfrica, sino también en las de derecho consuetudinario.

En algunos casos, estos acuerdos introducen nuevos mecanismos para mejorar la transparencia y responsabilidad de las RIG y compensar la erosión de los mecanismos tradicionales de revisión política y judicial. En Sudáfrica, un proceso más transparente de presupuesto actúa con contrapeso parcial a la opacidad de las RIG. Por un tiempo, Australia introdujo evaluaciones comparativas y de rendimiento de los programas de RIG bajo los cuales, una agencia ejecutiva intergubernamental evaluó si los Estados lograron los resultados acordados a cambio de los pagos gubernamentales de la Mancomunidad de Naciones. Aunque superficialmente responsable ante el Consejo de Gobiernos Australianos, el órgano en cuestión fue ubicado en el Departamento del Primer Ministro y Gabinete y abolido en 2014, por decisión del gobierno de la Mancomunidad. En todo caso, si bien dichos procesos proveen evaluación abierta al público sobre si las UC logran los objetivos acordados, son substitutos inadecuados para el involucramiento democrático de los parlamentos y la ciudadanía.

La UE ha procurado enfrentar los desafíos a su legitimidad al reforzar el control democrático sobre sus acciones a través de las instituciones de sus Estados miembro. El monitoreo formal de los principios de subsidiariedad y

proporcionalidad por el parlamento nacional (y regional) es un ejemplo. Sin embargo, añadir capas de RIG como una manera de fortalecer la legitimidad democrática complica las mismas estructuras de las RIG y por ello, paradójicamente, reduce la transparencia. Es más, mientras este escrutinio aplica a la acción legislativa de la UE, no aplica así a la multiplicidad de formas ejecutivas y burocráticas de RIG menos visibles.

La proliferación de RIG, con sus implicaciones para la rendición democrática de cuentas, ha sido un catalizador para la participación cívica en algunas federaciones. Suiza es un caso notable, con su fuerte tradición de democracia directa, pero también existen ejemplos en otros lugares. En Brasil, la desconfianza de los políticos locales ha llevado a la creación de consejos participativos de la sociedad civil para monitorear la implementación de políticas públicas. En Canadá, los grupos de interés han demandado mayor participación en las negociaciones intergubernamentales y están crecientemente involucrados en las discusiones más técnicas sobre acuerdos de política pública.

A pesar de ello, como ilustran los capítulos de los Estados Unidos y Canadá, el involucramiento civil y de ONG en RIG no mejora necesariamente la responsabilidad democrática. Por un lado, sus aportes tienden a ser *ad hoc* en lugar de estructurales o institucionalizados. Además, las organizaciones de la sociedad civil no son necesariamente representativas. Grupos poderosos son proclives a tener acceso privilegiado a la información y los medios para navegar las complejas redes de RIG para avanzar sobre sus propios intereses.

En síntesis, las RIG pueden tener impactos positivos o negativos sobre el desarrollo e implementación de políticas públicas, dependiendo de los contextos, áreas y tiempos. El veredicto es –desafortunadamente– más consensual respecto al impacto perjudicial de las RIG sobre la legitimidad democrática.

3.2. Incremento de la interacción horizontal

Los estudios sobre RIG a menudo se enfocan en relaciones verticales⁴². Sin embargo, la interacción entre UC siempre ha sido significativa en algunas federaciones (como Alemania) o inclusive dominante (como en Suiza y los Estados Unidos). Aunque en años recientes, también parece haber una tendencia hacia el desarrollo de relaciones horizontales en otras federaciones. La Conferencia de Gobernadores de los *Länder* en Austria, el Consejo de la Federación en Canadá, el Consejo de la Federación Australiana, y el Foro de los Gobernadores en Nígeria ilustra este desarrollo. En Canadá y Alemania, algunas UC han tenido reuniones de gabinetes unidos, y parlamentarios de varias UC se han sentado en asambleas conjuntas en Argentina. En los Estados Unidos, la cooperación horizontal notablemente toma la forma de numerosas asociaciones

⁴² Para excepciones ver Ann Bowman, “Horizontal Federalism: Exploring Interstate Interactions”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, no. 4 (2009); Bolleyer, *supra*.

de oficiales profesionales locales y estatales, posiblemente con un significado menor. Estos acuerdos buscan influenciar los debates nacionales y desarrollar estrategias comunes para mitigar tendencias centralizantes.

Las RIG horizontales pueden también mejorar la implementación de políticas públicas a través de fronteras. En algunas federaciones, esto ha llevado a la creación o fortalecimiento de bloques regionales, a veces basados en líneas étnicas (como en Nigeria). Mientras la UE ilustra un movimiento claro desde relaciones puramente horizontales (de hecho, internacionales) hacia más amplias relaciones verticales y multilaterales, el Comité de las Regiones muestra cierto paralelismo con las cumbres e instituciones horizontales en varias federaciones. Además, las relaciones entre algunos Estados miembros, fuera de la jurisdicción de las instituciones formales de la UE, también son influyentes.

3.3. *El impacto de los nuevos actores*

Para circunscribir la agenda de investigación, se pidió a los contribuyentes de este volumen enfocarse en las RIG que involucraran al orden federal y las UC, pero que señalaran la participación de otros actores, si se consideraba esencial para comprender las dinámicas en sus casos de estudio. De los capítulos se desprende que nuevos actores están desempeñando un papel en las RIG también, incluyendo a las autoridades locales, representantes indígenas, y las personas en una variedad de formas.

3.3.1. Autoridades locales⁴³

Cuando el gobierno local está oficialmente reconocido como un tercer orden de gobierno, como en Brasil, India, Nigeria y Sudáfrica, la entremezcla de autoridades centrales, de las UC y gobiernos locales está estructuralmente incorporada. Sin embargo, las autoridades locales pueden participar en RIG, aunque no estén reconocidas constitucionalmente como un orden de gobierno. A manera de ejemplo, la cooperación federal-estatal-local orientada a difundir información sobre antiterrorismo y crimen se ha desarrollado desde 2001 en los Estados Unidos. En todo caso, muchas áreas metropolitanas son más grandes y pobladas que algunas UC y por lo tanto tienen un peso económico y político que naturalmente influencia las relaciones con otros órdenes de gobierno.

Cada vez más, los gobiernos federales se relacionan directamente con autoridades locales, las cuales son los principales proveedores de servicios públicos esenciales. En algunos casos estas relaciones desafían la asociación entre UC y el orden federal que se presupone en la teoría federal, excluyendo al orden intermedio del gobierno. En Sudáfrica, ha existido un debate sobre la abolición

⁴³ Nico Steytler, *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems* (Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009).

de las provincias; en Brasil, una ley federal institucionalizó retroactivamente un órgano gubernamental federal-local, mientras no hay entidad equivalente para las RIG federación-Estados.

Aún sin tal marginalización extrema de las UC, el gobierno local puede ser un elemento de políticas de poder entre actores federales tradicionales. En Canadá y Australia, por ejemplo, ha sido una tendencia que las autoridades federales eviten a las UC al ofrecer financiación directa a las autoridades locales. Sin embargo, algunas medidas de resistencia a estos procesos también pueden observarse. Por ejemplo, la Alta Corte de Nigeria ha dictaminado que el parlamento federal no puede asignar ingresos directamente a los consejos locales. Igualmente, en Alemania, la constitución prohíbe que el centro delegue responsabilidad por la ejecución de legislación federal directamente a los gobiernos locales, preservando el papel constitucional de los *Länder*.

Debido a la cualidad contenciosa de los gobiernos locales, algunas federaciones han introducido mecanismos para involucrarlas en las RIG. En Sudáfrica, los gobiernos locales tienen representación sin voto en el Consejo Nacional de las Provincias y participan en el “gabinete nacional extendido”, el cual incluye a los jefes de los ejecutivos de las UC. Otra innovación viene de Brasil, donde los decretos ministeriales federales sobre salud son primeramente negociados en una arena tripartita comprendiendo un número igual de oficiales federales, estatales y municipales. Esta participación de las UC y los gobiernos locales en la etapa de elaboración de política pública mejora la efectividad de la implementación de la cual estos órdenes son a menudo responsables.

3.3.2. Pueblos originarios

En algunas federaciones, los pueblos indígenas tienen un rol especial en las RIG porque estos están dentro de la competencia legislativa de la federación, aunque dependen de las autoridades de las UC servicios como salud y educación. Australia, Canadá y los Estados Unidos son ejemplos. En Canadá, donde los pueblos originarios representan menos del 4 por ciento de la población total, los líderes aborígenes han participado en reuniones de alto nivel junto a los primeros ministros provinciales. El interprovincial Consejo de la Federación también ha liderado relaciones proactivas con cinco organizaciones aborígenes. Los grupos y comunidades aborígenes también pueden ser parte de acuerdos intergubernamentales a través de los cuales asumen responsabilidades por la distribución de sus propios servicios sociales y vigilancia policiaca. En los Estados Unidos, los presidentes desde el tiempo de Ronald Reagan han reconocido que las relaciones federales con las tribus son “de gobierno a gobierno”. En forma de alguna manera comparable, los líderes tradicionales también son reconocidos en Sudáfrica, aunque principalmente en el contexto del gobierno local. La naturaleza de la interacción entre poblaciones originarias y actores formales en RIG aún es un campo no estudiado.

3.3.3. “El pueblo,” sociedad civil, y otros grupos de interés

“El pueblo”, entendido como ciudadanos de los varios órdenes de gobierno, son actores cruciales en los juegos de las RIG; su influencia a través del cabildeo, y principalmente a través del voto, puede ejercer presión sobre los gobiernos en una forma que puede fomentar la cooperación, la competencia, o ambas. Los ciudadanos también pueden estar involucrados en RIG de maneras más estructuradas. Por ejemplo, en Brasil, dos tercios de los miembros del Comité Consultivo de Ciudades son tomados de la “sociedad civil.” Esta alta proporción de representantes de grupos de interés confiere legitimidad a la institución y, a pesar de la presencia de observadores adicionales provenientes de los estados, puede contribuir a marginalización de las UC.

En Suiza, el rol institucionalizado del pueblo es aún más central para las RIG y amerita especial atención. La democracia directa es una característica familiar de todos los niveles de asuntos públicos. No sólo la Asamblea Federal, también la población suiza puede retar un acuerdo negociado entre los ejecutivos cantonales y federal. “El pueblo” es por tanto un actor formal de RIG. Lejos de enfrentar a las UC entre sí (como sería de esperarse en la mayoría de los países), esta participación directa de ciudadanos en la gobernanza federal ha generado cultura de consenso y consulta. Ya que cada asunto requiere un grado significativo de apoyo multi-lingüístico y multi-cantonal, las consultas populares tienden a no reforzar líneas de fractura sociológica. Este factor ha moldeado extraordinariamente la naturaleza cooperativa de las relaciones entre el gobierno federal y los cantones. Mientras las iniciativas populares fueron autorizadas en la UE de manera relativamente reciente, pueden, si es que se utilizan, fomentar coaliciones transfronterizas de ciudadanos en formas que puedan retar o dar ímpetu a políticas públicas de alcance europeo.

De forma más instrumental, las autoridades federales en los Estados Unidos empoderan a los ciudadanos para buscar la implementación de la legislación federal por actores públicos o privados a través de la acción legal. Políticas anticontaminación y de protección social son ejemplos. Empoderar así a los ciudadanos refuerza la naturaleza jerárquica de las RIG y puede por lo tanto crear tensiones intergubernamentales.

Otros actores del sector privado están involucrados en las RIG en formas que enriquecen y complejizan el desarrollo de la política pública. Estos incluyen ONG, negocios u organizaciones profesionales, sindicatos de comercio y grupos de expertos. Muchos de estos grupos cabildean activamente en todos los órdenes de gobierno. Adicionalmente, son a veces incluidos estructuralmente en órganos de gobernanza. De nuevo, los ejemplos abundan. Agrupaciones regionales de los *Länder* alemanes a veces involucran a la Cámara de Comercio en su estructura. En Nigeria, los representantes de las compañías petroleras participan en los órganos de RIG ejecutivas que tratan asuntos con política energética. En Argentina, el Consejo Federal de Salud, que ha probado ser efectivo, incluye autoridades federales, estatales y locales, así como ONG involucradas con

la protección de la salud. Sin embargo, la participación de actores no-estatales en RIG puede contribuir a las tendencias centralizantes cuando, por ejemplo, solicitan estándares nacionales, aún en áreas de competencia de las UC, como muestra el caso indio.

Al momento de negociar con la multiplicidad de actores, algunos estados americanos han establecido órganos para aliarse con otros gobiernos, así como con el sector privado: las así llamadas “llaves inglesas” de los límites intergubernamentales. Este repudio semántico de la terminología de las RIG sugiere una transformación en el manejo de los asuntos “públicos”, lo que lleva al capítulo sobre los Estados Unidos a concluir que los gobiernos son sólo “un actor entre muchos”. Si bien esto puede ser una exageración al aplicarse a muchas federaciones, ilustra la relevancia de los nuevos actores en lo que alguna vez fue concebido como una relación especial en dos sentidos entre las autoridades federales y de las UC. En la UE, el concepto de gobernanza multinivel busca no sólo la participación de varias autoridades en el desarrollo e implementación de política pública (“multinivel”), sino también la participación del sector privado (gobernanza, en oposición a “gobierno”). Este fenómeno complica las redes tradicionales de RIG y crea nuevas preocupaciones sobre la responsabilidad democrática, mismas que son consideradas posteriormente.

3.4. Cambiando los patrones de las RIG informales e institucionales

Las RIG ocurren a lo largo de un espectro, desde las formales y legalmente institucionalizadas hasta las informales y políticas⁴⁴. Los estudios de caso en este volumen sugieren la existencia de una tendencia hacia RIG más formalizadas en constituciones, legislación y acuerdos intergubernamentales vinculantes, con los Estados Unidos como caso aislado.

Varios factores contribuyen a una mayor formalización de las RIG. El primero es un producto de la modernidad. En federaciones más antiguas, había poca mención de RIG al momento de escribir la constitución. En Australia, Canadá y los Estados Unidos, todas federaciones dualistas, las RIG se desarrollaron como un proceso fuera de la constitución en respuesta a necesidades de cooperación para satisfacer las demandas del sistema. En contraste, constituciones federales más recientes, por ejemplo, Nigeria, España y Sudáfrica, escritas con el beneficio de la experiencia de federaciones más remotas, expresamente reconocen

⁴⁴ Una clarificación léxica y gramatical es necesaria. La evaluación del grado de formalización o institucionalización de las RIG toma lugar a través de distintos prismas culturales. Como una amplia generalización, los juristas y analistas que trabajan en un entorno de derecho civil tenderán a considerar cualquier cosa que no esté asentada en un texto escrito, y de preferencia legal como algo “informal”. En contraste, los polítólogos y analistas políticos del mundo del derecho consuetudinario son menos proclives a prestar atención a la exigencia de un marco legal, sino que tenderán a enfocarse en la previsibilidad del proceso, su protocolo y el hecho de que los actores tenderán a respetar sus compromisos sin importar el estatus legal. En otras palabras, los términos “formal” e “informal” deben ser manejados con la debida consideración del contexto.

el rol de las RIG. Legislación relativamente detallada sobre RIG complementa el marco constitucional. En algunas federaciones antiguas, enmiendas constitucionales han consagrado los procedimientos cooperativos. Es por ello que, en Argentina, una revisión constitucional de 1994 definió más precisamente la cooperación fiscal y los procedimientos para compartir rentas.

Segundo, un grado de desconfianza entre órdenes de gobierno emergentes, por ejemplo, del dominio federal bajo régimenes autoritarios, puede alentar a la formalización pues los órdenes de gobierno buscan proteger y atrincherar sus intereses. Este es posiblemente el caso de Brasil, pero también puede ser una consideración en federaciones que emergieron a través de disociación, en las que la confianza entre actores del Estado previamente unitario puede ser de corto suministro. Sudáfrica y España son casos pertinentes.

Tercero, consagrar las RIG en forma constitucional o legislativa puede mejorar la previsibilidad y cumplimiento, asegurando, por ejemplo, que las reuniones de las RIG verticales ocurran dentro de un marco que da voz a las UC. Esto puede ser particularmente importante en federaciones en las que el lugar de las UC es frágil ante un orden federal dominante, como en España. En Sudáfrica, se considera que la formalización creciente de las RIG ha incrementado su efectividad ante tensiones políticas.

Cuarto, la identificación de las UC con una minoría cultural, lingüística, religiosa, o grupo étnico particular puede llevarlos a preferir RIG fundamentadas en procedimientos formalizados. Quebec ilustra esta tendencia. Como una provincia predominantemente francoparlante en una federación predominantemente angloparlante, Quebec ha buscado defender los marcos constitucionales y adoptar reglas formales de RIG. Quebec tiende a resistirse a acuerdos informales de RIG que evitan el diseño formal constitucional y son ampliamente aceptadas por el resto de Canadá. Esto refuerza la hipótesis de que los Estados de derecho civil son más proclives a acuerdos fundamentados legalmente (Quebec siendo la única unidad constitutiva en Canadá con una tradición de derecho civil). Sin embargo, un contraejemplo es también ofrecido por Canadá, donde los pueblos aborígenes son similarmente reacios a confiar completamente en acuerdos políticos que están expuestos a prioridades cambiantes y a falta de protección judicial. Más ampliamente, este descubrimiento sugiere que la presencia de grupos minoritarios en la política federal puede afectar las formas preferidas de RIG.

Quinto, como se sugirió previamente, hay alguna correlación entre la cultura legal dominante en una federación y su predilección por RIG más formalizadas. Las federaciones con una tradición en el derecho civil son más proclives a preferir reglas de conducta escritas, las que pueden tener el estatus de constitucional o legislativo, o simplemente ser órdenes permanentes internas. Esto es consistente con el carácter legicentrista del derecho civil. En contraste, en las federaciones de derecho consuetudinario, la presunción dominante es que las RIG son altamente políticas y deben de alguna manera ser inmunes de aquello

que tradicionalmente ha sido derecho hecho por los jueces. Esta distinción respecto al impacto de las culturas jurídicas dominantes no debe ser exagerada, sin embargo, ya que otros factores intervinientes influencian la preferencia por la formalización de las RIG.

Finalmente, mayor institucionalización puede ser una respuesta a la falta de responsabilidad democrática en las RIG. Como fue ilustrado previamente, existe una preocupación sobre el hecho que, si bien procedimientos de RIG menos formales puedan promover mayor flexibilidad y eficiencia en la prestación de servicios, simultáneamente puedan escapar a la supervisión pública, parlamentaria y judicial. La formalización introduce de alguna manera más transparencia a las RIG, así como modos más predecibles de evitar o resolver las disputas.

Algunos observadores plantean una correlación entre la informalidad y la flexibilidad, por un lado y la efectividad e innovación, por otro. Por ejemplo, el capítulo sobre India contrasta el limitado historial del Consejo Interestatal India, de carácter muy formal, con órganos de RIG más informales. En Alemania, se han expresado preocupaciones sobre el proyecto potencialmente contraproducente apuntado a reducir la variedad de comités intergubernamentales, dado el historial de efectividad de estos órganos informales de RIG. Igualmente, en Austria, instituciones formales de RIG verticales, con regulaciones internas detalladas, fueron creadas en el contexto de la integración de la UE. Estas han dado paso a otras que son más informales y efectivas, en el contexto de los asuntos de la EU, los que a menudo requieren reacción rápida. Pero esta correlación no debe ser exagerada. En algunos casos, un marco formal puede ser importante para el éxito de la implementación de políticas públicas. Por ello, en España, las conferencias sectoriales funcionan mejor si tienen secretariados de apoyo y regulaciones internas que provean un grado de seguridad legal. En otras palabras, la formalización no necesariamente obstaculiza la eficiencia y la flexibilidad. Como ejemplo, el destacado desempeño de las RIG en el sector salud de Brasil, en contraste con aquellas en educación, está también parcialmente atribuido al hecho de que las primeras están enmarcadas por reglas legales.

Estos argumentos contrapuestos respecto a las ventajas de la formalización de las RIG son reflejados por prácticas complejas y en evolución. Los métodos menos formales de RIG ejecutivas se han desarrollado en algunas federaciones junto a otros más formales. India es un ejemplo en el que reuniones menos formales de primeros ministros paralleliza con los órganos constitucionalizados. Este también es el caso en la UE, donde junto a las formas fuertemente institucionalizadas y formales de interacción entre instituciones centrales y Estados miembros (y, en algunos casos, los órdenes regionales), ha desarrollado una compleja red de modos informales y opacos de interacción.

Estas tendencias sugieren un patrón circular de RIG informales e institucionales. Por un lado, las RIG informales son usadas para complementar y, a veces, evitar acuerdos institucionales que son vistos como inefectivos o demasiado rígidos. Por el otro, la formalización se busca para atraer mayor claridad

y certidumbre en la gobernanza federal. Los pesos respectivos acordados para RIG informales e institucionalizadas difieren entre federaciones, pero también puede variar entre períodos y áreas de política dentro de una federación. Estos resultados reflejan la búsqueda de un equilibrio apropiado entre eficiencia y rendición de cuentas.

3.5. Las RIG como instrumentos de reingeniería constitucional

Las formas adoptadas por las RIG dependen de un número de factores, incluyendo el marco constitucional e institucional de la federación. Por el contrario, las RIG también tienen un impacto en las instituciones formales. Los modos de interacción informal pueden explicar por qué instituciones similares no funcionan de la misma manera en contextos diferentes. Las RIG pueden crear presión para la reforma constitucional, como es exemplificado por los hechos en muchas de las federaciones examinadas en este volumen a lo largo de los últimos veinte o treinta años.

Pero los socios federales también utilizan una variedad de procesos y mecanismos de RIG para alterar la arquitectura formal de la federación, informal o incrementalmente. El análisis precedente subraya varios de estos cambios evolutivos: la influencia de las autoridades locales en federaciones en las que no tienen reconocimiento constitucional; la transformación efectiva de un estado de dos órdenes en uno de tres órdenes; la “exclusión” del orden medio de gobierno en algunas federaciones; o el aumento de la cooperación horizontal, mismo que introduce nuevos polos de poder. Otras tres manifestaciones de reingeniería constitucional a través de las RIG merecen especial atención: alteraciones informales a la distribución de competencias; el papel de las RIG como alternativas a las reformas constitucionales; y la transformación (parcial y de facto) de las federaciones *de jure* duales en integradas.

3.5.1. Distorsión en la distribución de competencias

Como se ha notado previamente, las RIG pueden tener el efecto de modificar oficiosamente la distribución de competencias entre socios federales. Por ello, el uso de la capacidad federal de gasto, subvenciones condicionales, o mandatos no financiados pueden de facto transformar un asunto *de jure* exclusivo de las UC en uno compartido o incluso hacerlo depender casi por completo de prioridades de política pública y financiación federales. La financiación federal también puede generar relaciones federal-local directas (o incluso federación-ciudadanía) en áreas de competencia exclusiva de las UC. En un proceso de diferente tipo, la “obligación de contratar” acuerdos fiscales, la cual fue impuesta sobre los *Länder* austriacos entre 2008 y 2013, estuvo en contradicción con la autonomía decisional de estos últimos en áreas de su propia responsabilidad. Esta obligación legal fue rescindida sólo cuando todos los *Länder* habían cumplido con los objetivos federales (que fueron diseñados para cumplir

con el Pacto para la Estabilidad de la UE). En algunos casos, las UC aceptan la transformación, o simplemente dan más valor a la financiación para política pública que a la ortodoxia constitucional. Aun cuando sean consensuales, tales acuerdos a menudo tienen el efecto de remodelar la distribución oficial de competencias.

3.5.2. Las RIG como alternativas a la reforma constitucional

En general los socios federales pueden recurrir a acuerdos informales de RIG como una alternativa a reformas constitucionales que parecen complejas o inalcanzables. Por ejemplo, en Canadá, el fracaso de dos grandes reformas constitucionales en 1989 y 1993 llevó a ciertos políticos a preferir los acuerdos administrativos informales para delegar ciertos ámbitos de política pública, a menudo con asimetría. Esto fue catalogado como insuficiente por muchos en Quebec, quienes buscaban reconocimiento oficial de su diferencia. En un ejemplo de otro tipo, los acuerdos horizontales entre algunos *Länder* del norte de Alemania evitan el impacto de las fronteras internas ante la dificultad de modificarlas. De nuevo, estas soluciones tienen las ventajas de la informalidad y la flexibilidad y son menos proclives a encontrar resistencia que cualquier intento de alteración del marco constitucional. Sin embargo, tienen sus propias debilidades pues fallan en atacar cuestiones políticas complejas directa y transparentemente. También pueden reforzar juegos de poder en desventaja para las minorías.

3.5.3. Transformación de federaciones Dualistas “de jure” en Integradas “de facto”

Aunque no deba exagerarse, la distinción entre sistemas dualistas e integrados puede ser útil para identificar algunos patrones comparativos respecto a las RIG. En las federaciones duales, tales como Australia, Brasil, Canadá, España y los Estados Unidos, cada uno tiene una rama ejecutiva que implementa leyes adoptadas por su asamblea legislativa. En los sistemas integrados, la mayoría de las leyes y programas federales son implementadas por las UC. Los ejemplos paradigmáticos son Austria, Alemania, Suiza y la UE. En nuestra sección introductoria, notamos la posible presencia de una tercera categoría, ilustrada por el sistema de India, que combina ambos tipos.

Varios capítulos de este volumen cuentan una historia en la cual régimenes oficialmente duales están siendo pragmática, casuística, informal y parcialmente transformados en integrados o híbridos. A través de procesos de devolución administrativa, las UC son implícitamente transformadas en agentes de las autoridades federales que plantean las principales direcciones estratégicas, diseñan políticas públicas (con o sin participación de las UC) y proveen financiación (o cofinanciación). Hay variaciones en el grado de control vertical impuesto sobre las UC para implementar programas nacionales, frenando su autonomía. La tendencia es particularmente evidente en Brasil y Sudáfrica, pero puede ser observada en Australia, Canadá, India, España y los Estados Unidos.

Este papel de liderazgo federal en el desarrollo de política pública es más notable en áreas de competencias compartidas. Si bien los creadores de las constituciones de Australia, Canadá y los Estados Unidos no anticiparon mucha interacción entre los órdenes de gobierno, en la práctica, la gobernanza compartida de muchas áreas de política pública se ha convertido común en las tres, inclusive a través de la interpretación judicial. El “intercambio” también incluye la incursión del orden federal en áreas de competencia exclusiva –oficial– de las UC.

Al describir este proceso en Australia, Phillimore y Harwood se refieren al federalismo oportunista en el que el orden federal o se apodera de las áreas de competencia de los estados u obliga cambios administrativos sobre ellos. Powell etiqueta como “corporatización” la gradual integración de las provincias y autoridades locales bajo el liderazgo central en “Sudáfrica Inc.” Del mismo modo, Smith describe la escena intergubernamental americana como coercitiva en el diseño de políticas públicas y cooperativa en la administración de estas. Esto es reminiscente de la distinción hecha por Lhotta y von Blumenthal en el contexto alemán entre “coordinación directiva” de RIG de tipo legislativo (en las que el *Bundesrat* está involucrado) por un lado, y la “coordinación cooperativa”, más frecuente en los mecanismos ejecutivos de RIG, por el otro.

Por lo menos en teoría, los sistemas integrados y duales siguen su propia lógica. En los primeros, las UC implementan políticas públicas y legislaciones federales que han contribuido a desarrollar y adoptar, generalmente a través de la segunda cámara federal. En los segundos, cada orden es responsable de sus propias leyes y políticas⁴⁵. Cuando un sistema dual es informalmente transformado en uno integrado, la lógica de la participación de las UC en los programas que van a implementar se desvanece.

Es más, las líneas de rendición de cuentas política, parlamentaria y judicial se nublan porque esta transformación informal de las UC en agentes del orden federal no es la consecuencia de un diseño deliberado. Como ejemplo, en Canadá, cuando una administración provincial toma una decisión en el contexto de la implementación de una ley federal, ¿cuál corte tiene la autoridad para revisar estas decisiones, la que normalmente controla la acción administrativa provincial o su contraparte federal? Mientras esto puede sonar algo técnico, los ciudadanos y empresas han descubierto esta incertidumbre judicial de forma difícil, al ser enviados de una corte a otra en busca de una revisión judicial apropiada de las decisiones ejecutivas.

Como se expone arriba, las UC no necesariamente objetan estos acuerdos, particularmente si son acompañados por financiación. En otros contextos, sin embargo, las UC pueden concebir que su autonomía en la etapa formativa del diseño de políticas públicas –y no sólo en la etapa de implementación– sea un

⁴⁵ Por tanto, los sistemas federales más integrados son también intra-estatales o intragubernamentales, mientras que los duales corresponden al modelo intergubernamental. Sin embargo, la correspondencia no es sistemática, (como muestra el caso belga, por ejemplo); ver Poirier, 2014, *supra*.

asunto de carácter constitucional. Donde las UC son hogar de minorías culturales, lingüísticas o de otro tipo, un diseño constitucional dual también puede representar una forma de protección contra la mayoría de turno en el gobierno federal. Por ello, de nuevo en Canadá, Quebec ha buscado mantener su autonomía en el diseño e implementación de políticas públicas, aferrándose a la naturaleza dual del sistema federal. Otras provincias tienden a no tener la misma resistencia política e ideológica al federalismo administrativo.

Esta dinámica crea importantes preguntas tanto para el equilibrio federal como para la democracia. Mientras el federalismo dual se torna informalmente en federalismo integrado, o mientras los modelos híbridos son reconocidos, ¿deberían considerarse nuevos modos de participación en la formulación de política pública? Si las UC son transformadas en agentes del orden federal, ¿deberían institucionalizarse las salvaguardas de contrapeso inherentes de los sistemas integrados? Estas pueden incluir participación garantizada en el desarrollo de política pública, autonomía protegida en la implementación y financiación asegurada para implementar los programas federales. Sin tales salvaguardas, las autoridades federales están triunfando en ambos sentidos; pueden recurrir a las UC para que implementen sus leyes y políticas –en una manera más o menos consensual– sin tener que permitirles participar efectivamente en la fase de elaboración, y sin las salvaguardas institucionales y legales que acompañan la participación.

Algunas respuestas institucionales pueden aliviar parcialmente estas preocupaciones. El “gabinete federal extendido” o el Consejo Coordinador del Presidente en Sudáfrica es una ilustración ejecutiva de alto nivel, como otras cumbres ejecutivas de alto nivel. En Brasil, la negociación de decretos federales sobre salud, los cuales son negociados primero en un escenario tripartito (federal, estatal, y local) también provee voz a los órdenes de gobierno que implementan la ley federal. Existe así un mecanismo de tipo participativo, el cual –en una forma *ad hoc*, pero de manera estructurada– responde a la transformación informal de un sistema dualista en uno parcialmente integrado. No obstante, en general, estas mutaciones *ad hoc* a menudo no detectadas de sistemas duales hacia parcialmente integrados no están acompañadas por los mecanismos adecuados de participación y control. Pueden también contribuir al traslape y duplicación sustancial de funciones e instituciones, pues los procedimientos integrados se superponen a la cultura y al diseño institucional de las federaciones duales.

Conclusiones: el impacto de las RIG sobre el federalismo

El federalismo combina los principios de autonomía y autogobierno con la participación y acción conjunta. Cada sistema federal estudiado en este volumen tiene una constitución que equilibra estas dos dimensiones en modos particulares. Como muestra la sección décima de cada estudio de caso, hay diferentes perspectivas sobre cómo las RIG afectan al equilibrio entre autogobierno y gobierno compartido.

La tensión entre la centralización a través de RIG formales o informales por un lado y la resistencia a esta presión por el otro, yace en algún punto a la sombra de cada una de las cinco tendencias exploradas en la sección previa. La centralización refleja y agrava el impacto de otros factores, incluido el desequilibrio fiscal, hiperpresidencialismo, políticas desarrollistas, política partidista, globalización e integración en entidades supranacionales que también tienden a reforzar las autoridades centrales. Sin embargo, el papel centrípeta de las RIG es dispar en enfoque y naturaleza. Es más predominante en Argentina, Australia, Austria, Brasil y Sudáfrica, por ejemplo, mientras más fluido en Canadá, España, India, Nigeria, los Estados Unidos y la UE.

En muchas instancias, las instituciones de las UC ofrecen poca resistencia a esta reducción de su autonomía como componentes de la federación. Esta aceptación (o complacencia) es ampliamente atribuible a limitaciones fiscales o alianzas partidistas. Hay poca evidencia de que las UC realmente compartan la concepción ideológica del federalismo jerárquico que tiende a tratarles como agentes del centro.

Las UC que hospedan minorías culturales son más proclives a resistir este cambio como se ilustra por Quebec en Canadá, Cataluña en España, y varios Estados miembros de la UE. Pero en Alemania y Austria las UC han negociado protección constitucionalizada contra la invasión de sus competencias causadas por la integración europea. Es más, las RIG revelan que detrás de lo que puede parecer un sistema jerárquico centralizado, yace más influencia y contribuciones de las UC de lo que a menudo se reconoce. Por ejemplo, Austria presenta la imagen oficial de una federación mayormente centralizada y jerárquica hasta que se observa cómo las relaciones horizontales influencian los más visibles acuerdos verticales.

Los hallazgos de este estudio desaconsejan las suposiciones apresuradas de que las RIG tienen un efecto de un solo sentido para orientar la balanza federal en favor de las autoridades centrales. Las RIG pueden ofrecer también medios a través de los cuales las unidades constitutivas pueden influenciar las direcciones tomadas por la federación como un todo. Cuando esto sea correcto, un veredicto del impacto de las RIG sobre el equilibrio federal requiere mayores matizadas. Refiriéndose a Alemania, pero en una manera que puede describir otros procesos también, Lhotta y von Blumenthal hablan de homogeneización sin centralización de hecho.

Si el rol de las RIG en la centralización debe ser alentado u opuesto depende de la concepción que se tenga sobre los beneficios del federalismo. Si estos yacen en la capacidad de las autoridades de responder a diversas preferencias y necesidades de sus ciudadanos y a innovar en maneras positivas, entonces la uniformidad y homogeneidad inherentes en las RIG son problemáticas. Si los beneficios del federalismo son percibidos para requerir la cooperación, promover la regulación “sin fisuras” y la provisión uniforme de servicios, entonces la centralización es más proclive a ser bienvenida.

Esta colección de estudios de caso sobre RIG confirma que los mecanismos, instituciones y procesos de interacción son parte integral de cada federación. Entender las RIG es a menudo como levantar un velo sobre el marco constitucional formal y la narrativa oficial de la federación. Mientras este escrutinio a veces confirma la historia oficial, también puede revelar escenarios sorprendentes y sub-reportados. Las RIG están inherentemente entrelazadas con la arquitectura federal formal y la práctica del federalismo.

Dadas las peculiaridades de cada experiencia federal, el ejercicio comparativo en que participaron los y las autoras de este volumen se hace más exigente y necesario.

Referencias consultadas

- Aroney, N. y Kincaid, J. (2015). *Courts in Federal Countries: Federalist or Unitarian? The American Journal of Comparative Law*, 66(4), 941–944. <https://doi.org/10.1093/ajcl/avy046>.
- Biela, J. y Hannika, J. (2010). “The distinct effects of federalism and democratization on performance”. En J. Erk y W. Swenden (eds). *New Directions in Federalism Studies*. Abigdon y New York: Routledge.
- Bowman, A. (2009). “Horizontal Federalism: Exploring Interstate Interactions”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4).
- Bolleyer, N. (2009). *Intergovernmental Cooperation: Rational Choice and Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Dandaneli, P. y Stojanovic, N. (2011), “The Acid Test? Competing Thesis on the Nationality-Democracy Nexus and the Case of Switzerland”. *Nations and Nationalism*, 17(2), 357-376.
- Fleiner, T. (2011). “Constitutional Underpinning of Federalism: Common Law and Civil Law”. En T. J. Courchene, J. R. Allan, C. Leuprecht y N. Verrel (eds). *The Federal Idea: Essays in Honor of Ronald L. Watts*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University.
- Fleiner, T. y Saunders, C. (2013). “Constitutions Contained in Different Legal Systems”. En M. Tushnet, T. Fleiner y C. Saunders (eds). Oxford: Routledge.
- Halberstam, D. y Reimann, M. (2014). “Federalism and Legal Unification: Comparing Methods, Results, and Explanations Across 20 Systems”. En D. Halberstam y M. Reimann (eds). *Federalism and Legal Unification: A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*. Dordrecht, Heidelberg y New York: Springer.
- Hueglin, T. O. y Fenna, A. (2006). *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. Peterborough: Broadview Press.
- Kincaid, J. (2005). “Comparative observations”. En J. Kincaid y A. Tarr (eds). *Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries*. Montreal y Kingston: McGill-Queen’s University Press.

- Le Roy, K. y Saunders, C. (2006). *Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries*. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Michelmann, H. (2009). *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Poirier, J. (2001). "The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-devolution Concordats from a Comparative Perspective". *Public Law*, 134-157.
- Poirier, J. (2004). "Intergovernmental Agreements in Canada: At the Crossroads between Law and Policy". En J. P. Meekison, H. Telford y H. Lazar (eds.). *Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism, Canada: State of the Federation 2002*. Kingston: Instituto de Relaciones Intergubernamentales.
- Poirier, J. (2005). "Les entités intergouvernementales dans les régimes fédéraux: les confins du droit et du non-droit". En J. F. Gaudreault-Desbiens y F. Gélinas (eds.). *Le fédéralisme dans tous ses états: Gouvernance, identité et méthodologie / Les états et états d'esprit du fédéralisme: Gouvernance, identité et méthodologie*. Montreal y Bruselas: Carswell/Braylant.
- Poirier, J. (2009). "Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien: les entités intergouvernementales". *Revue québécoise de droit constitutionnel*. https://www.aqdc.org/pub/cms_volume_tablemat.php?id_volume=1
- Poirier, J. (2015). "Fédéralisme coopératif, souveraineté parlementaire et armes à feu". En *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*.
- Poirier, J.; Saunders, C. y Kincaid, J. (2015). *Intergovernmental Relations in Federal Systems, Comparative Structures and Dynamics*. Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Saunders, C. (2000) "Administrative Law and Relations between Governments: Australia and Europe Compared". Faculty of Law. The University of Melbourne. Working paper No. 06.
- Saunders, C. (2006). "Legislative, Executive and Judicial Institutions: A Synthesis". En K. Le Roy y C. Saunders (eds.). *Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries*. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Shawn, A. (2007). *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Steytler, N. (2009). *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Watts, R. L. (2006). "Comparative conclusions". En A. Majeed, R. L. Watts y D. M. Brown (eds.). *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press.

CAPÍTULO 5

EL ROL DE LA CORTE SUPREMA ARGENTINA COMO SALVAGUARDIA JUDICIAL

Marcelo Bernal

1. Los tribunales supremos como salvaguarda judicial federal

Partiendo del hecho de que en la mayoría de los federalismos existe un tribunal encargado de resolver conflictos entre los socios de la comúnmente denominada relación federal, siendo árbitro y último intérprete acerca de los intereses en disputa, en este capítulo se intentará analizar desde su jurisprudencia más reciente el comportamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) argentina como salvaguarda judicial.

Bednar (2009: 119) señala que, si bien las reglas constitucionales que rigen el comportamiento están disponibles como pautas para cualquiera de las salvaguardas, el poder judicial está a cargo directamente de la revisión constitucional de la acción del gobierno y, por lo tanto, está en la mejor posición para establecer su umbral de acuerdo con la división formal de autoridad.

La autora pondera las ventajas de los tribunales supremos como salvaguardas dado que la intervención judicial en disputas intergubernamentales puede ser objetiva porque sus intereses no están enredados en la resolución de la disputa. (Idealmente) no obtiene votos, ni fondos de campaña, ni poder extra cuando decide si la acción de un gobierno excede su capacidad constitucional. Además, a diferencia de las otras salvaguardas, su umbral se determina mediante una revisión de la propia constitución. Entonces, de muchas maneras, el poder judicial supera algunas de las deficiencias de las otras salvaguardas: puede ser un árbitro del federalismo (Bednar, 2009: 120).

A la vez, en su seno se llevan adelante complejos procesos dialógicos entre los miembros del tribunal, acercándose al ideal de la información completa al que no acceden las otras salvaguardas, siendo factible también que sus fallos sean impopulares, sin pagar costos políticos por ello frente a un electorado.

Sin embargo, sobre este último aspecto Posner (2008: 302) advierte que un Tribunal Supremo se encuentra más limitado que los tribunales federales inferiores por la opinión pública y ello es debido a que el mayor impacto de sus decisiones le dan mayor visibilidad. Una decisión judicial que sea fuertemente impopular puede provocar represalias mucho más inmediatas y feroces que la

misma decisión tomada por un tribunal inferior. Allí reside, según Posner (2008: 303), una contradicción que configura uno de los límites más problemáticos para los jueces. En el caso de los legisladores es de esperar que estén sometidos a la opinión pública, en el caso de los jueces se supone que habrían de ignorarla.

Bednar (2009: 121) también destaca el rol de los tribunales supremos como proveedores de puntos focales. Si el público es de una sola opinión, entonces la restricción sobre el poder judicial es probablemente bastante vinculante (por una variedad de razones hipotéticas). Pero cuando el público está dividido, el poder judicial tiene mucho margen de maniobra. Y dado que, por definición, con los temas controvertidos la opinión pública está dividida, es exactamente con los temas controvertidos donde el poder judicial puede tener más efecto.

La corte parecería más activista cuando el público está más dividido y en las áreas que lo dividen. Al actuar como un proveedor de puntos focales, el tribunal puede conseguir el poder de una fuerza sancionadora más potente. Por ejemplo, puede crear consenso cuando el público u otra salvaguarda se confundió quizás porque coordina la opinión, o incluso, porque actúa como un catalizador para un diálogo público y a partir de ese diálogo se llega al consenso. En estos casos, el tribunal puede actuar como una alarma de incendio alertando a otra salvaguarda sobre un acto de oportunismo (Bednar, 2009: 121).

Acerca de los peligros que potencialmente acarrea un desmedido activismo judicial, Posner (2008: 301-302) advierte que:

... un Tribunal Supremo conformado por jueces que no han sido designados democráticamente y que tienen cargos vitalicios, que, además, cuando deciden casos que son a un tiempo emocionales y políticos son sólo guiados por una constitución muy vieja, en determinados pasajes críticos muy vaga y tan difícil de modificar (como la Constitución de los Estados Unidos), está destinado a ser un poderoso órgano político, a menos que, a pesar de las oportunidades que se les presentan a los magistrados, se las compongan para comportarse como lo hacen otros jueces.

Este rol como máximos y últimos intérpretes frente a problemas federales les exige, entonces, un ejercicio cuidadoso y metódico, motivo por el cual suelen ser los tribunales inferiores los que resuelven la mayoría de estos litigios, reservándose los tribunales supremos la selección de casos que sentarán precedentes con pretensiones de estabilidad, aportando estándares ordenadores a modo de puntos focales.

Según Gargarella (2008: 77), en Argentina:

... lo que diga o deje de decir la Corte resulta de un valor extraordinario: por más autonomía que puedan tener las instancias inferiores, siempre será ella la que podrá pronunciar la “última palabra” institucional. Debe notarse que esta no será, sólo, la “última palabra” judicial sino también política: dentro del país nadie puede ir más allá de la Corte, que queda entonces situada como motor inmóvil de toda la estructura institucional.

Las tres principales críticas a la salvaguarda judicial son los límites sobre la capacidad de ejecución, la dependencia del poder judicial con respecto al ejecutivo y la limitación de los tiempos (Bednar, 2008).

Sobre el primer aspecto, la autora señala que la principal limitación de las salvaguardas judiciales es la incapacidad de un tribunal para sancionar. En el modelo, una salvaguarda necesita tanto un umbral, que implica capacidad de revisión, como la capacidad de sancionar en caso de que se traspase ese umbral. El tribunal no tiene la fuerza suficiente para disuadir el oportunismo porque no puede sancionar a un gobierno que cruza su línea. Depende de otras ramas para ejecutar cualquier sanción. Esta dependencia crea serias limitaciones en la aparente capacidad del tribunal. Si depende del gobierno federal para hacer cumplir, ¿podrá fallar negativamente en contra del gobierno federal? Y si no es así, entonces no puede tener una cobertura completa de todos los tipos de transgresiones: una Unión federal que se basara principalmente en salvaguardas judiciales que no pudieran castigar al gobierno federal sería rápidamente invadida por una usurpación federal (Bednar, 2008: 123).

La dependencia de los jueces, por su parte, es un factor condicionante de la salvaguarda judicial. Esta realidad tiene mayor relevancia en países con formatos estatales centralizados, mientras que países federales con altos niveles de descentralización y un elevado número de socios pueden facilitar la independencia judicial. El federalismo ofrece una oportunidad perfecta para muchas pruebas pequeñas, ya que se le pide al poder judicial que resuelva las disputas que surjan de los múltiples gobiernos. Un mayor número de Estados es un beneficio doble para el poder judicial: primero, aumenta el número de posibles disputas y, por lo tanto, pequeñas pruebas. Además, cuando el número de Estados es grande, no es tan probable que alguno de ellos perciba que ha sido señalado para juicios negativos. Con la experiencia, la legitimidad crece. El poder judicial puede generar el respeto necesario para abordar casos más controvertidos, tal vez incluso lo suficiente como para permitirle rechazar la legislación del gobierno nacional (Bednar, 2008: 125).

Finalmente, sobre la limitación de los tiempos se afirma que los máximos tribunales debieran privilegiar en su sentencia la defensa de derechos en lugar de dedicarse a resolver problemáticas federativas, las que quedarían en el campo de las salvaguardas de naturaleza política. Este argumento es rebatible, en la medida en que muchas veces resulta imposible desagregar aquellos casos de naturaleza federativa que involucran a su vez el goce y ejercicio de derechos, y que un federalismo carente de equilibrios puede convertirse en un regular o mal proveedor de derechos en su territorio.

Concluye Bednar (2008: 125) que, si bien la salvaguarda judicial tiene ciertas ventajas sobre las salvaguardas populares y políticas, también tiene debilidades. Es incapaz de mantener por sí sola una alimentación sólida, pero puede ser muy útil cuando funciona en combinación con otras salvaguardas.

2. La Corte Suprema argentina como intérprete definitivo en materia federal

La interpretación judicial de la constitución es un asunto clave en países con formatos federales. Por ello, es común que existan tribunales superiores con competencia originaria en temas que hacen a la distribución de competencias y a la dinámica de funcionamiento de los diferentes órdenes de gobierno, y que estos cuerpos colegiados funcionen como últimos intérpretes de las normas vigentes frente a las cuestiones en disputa, sentando precedentes de cumplimiento obligado para las partes.

En Argentina dicho tribunal recibe el nombre de Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y es la cabeza del poder judicial federal. Sus miembros son elegidos de común acuerdo entre los poderes políticos del Estado (ejecutivo y legislativo) y tienen carácter vitalicio. Las competencias de dicho tribunal están plasmadas en los artículos 116 y 117 de la Constitución, siendo su intervención originaria y exclusiva en todos

... los asuntos en los que alguna provincia sea parte, resolviendo también de manera definitiva el conjunto de los asuntos en que la Nación sea parte, de las causas que se susciten entre dos o más provincias, entre una provincia y los vecinos de otra, entre los vecinos de diferentes provincias, y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero" (SDHyPC, 2016: 55-56).

Inspirada en la tradición norteamericana, en Argentina el juez recrea el derecho por vía interpretativa y se nutre de los precedentes. Además, cuando se trata de la Corte, la misma expresa la última voz en materia de interpretación de la Constitución, ejerciendo el control de constitucionalidad. Según Gelli (2008: 444), en este caso el papel del juez es político en un doble sentido. Primero, "porque al resolver conflictos de interés va desarrollando el derecho y, a través de él, desplegando las relaciones sociales. En segundo término, porque al controlar la constitucionalidad del ordenamiento jurídico, toca a sus hacedores en lo que estos expresan como decisión política general".

Pese a que la jurisprudencia de la CSJN no es vinculante, el valor de los precedentes ha sido considerado como un imperativo moral para los restantes magistrados inferiores en beneficio de la economía procesal, resaltándose la obligación y necesidad de acatarlos a fin de preservar la seguridad y la certeza que evita el escándalo jurídico producto de resoluciones contradictorias (Palacios, 2002: 187).

La Corte ocupa entonces el sitio mayor, el más elevado lugar dentro de la estructura piramidal del poder judicial. En su rol de garante y revisor último de la supremacía constitucional, la decisión de la Corte sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos y normas es, en consecuencia, la última y más autorizada dentro del sistema jurídico (Piccardo, 2020: 188).

El valor supremo de sus decisiones, y la imposibilidad de revisar sus fallos por cualquier otro órgano político del Estado convierten recurrentemente al tribunal en un proveedor de puntos focales, siendo la materia federal un campo en donde ha sentado en el último tiempo variados precedentes con impacto en las dinámicas de interacción estatales multinivel.

3. La Corte como proveedora de puntos focales en materia federal

3.1. La primera jurisprudencia centralista

Desde su nacimiento en el año 1860, la Corte como cabeza del poder judicial acompañó la conformación del Estado nacional argentino y convalidó con sus fallos el enorme proceso de transformaciones puesto en marcha por la denominada Generación del 80. La configuración del actual territorio, la creación de nuevas provincias, el incipiente desarrollo económico y la llegada de millones de inmigrantes entre 1880 y 1920 cambiarían para siempre al país, siendo el tribunal uno de los puentes de este modelo político de carácter elitista con sesgos republicanos (Botana, 2012; Romero, 1978), al que recién se incorporarían las mayorías populares con derecho a un sufragio libre en el año 1912. A partir de 1916 arriban al poder partidos y dirigentes electos en comicios transparentes, siendo esta una breve etapa a la que le sucederían recurrentes gobiernos de facto que afectaron al país entre 1930 y 1983.

En el largo período de tiempo que va desde su creación, y hasta bien entrada la recuperación democrática, la Corte Suprema, en su rol como proveedora de puntos focales, recurrentemente se inclinó a través de sus sentencias a favorecer al gobierno nacional frente a conflictos de competencias con las provincias, e incluso con los gobiernos municipales. Afirma Hernández (2018:167) que a partir de 1930 se inicia en el país un período de inestabilidad constitucional, con sucesión de gobiernos civiles y militares, que se extendió hasta 1983, y que afectó gravemente el funcionamiento del Estado de derecho, el federalismo y las instituciones democráticas. El accionar de la CSJN en dicho período, a través de sus fallos, tuvo un corte netamente centralista, avalando los avances del gobierno federal sobre competencias provinciales y municipales e, incluso, la legitimidad misma de los recurrentes golpes de Estado.

Ese carácter centralista se refleja en numerosos fallos del tribunal. Sin tener el análisis un carácter exhaustivo, se destacan argumentativamente:

- El caso Cullen (1893), en donde la Corte expresara que la intervención federal es un acto político del gobierno federal no susceptible de ser revisado judicialmente, hecho que propició numerosas intervenciones del gobierno federal a las provincias durante las décadas subsiguientes por razones meramente políticas;

- El caso Ferrocarril Central Argentino contra la provincia de Santa Fe (1897), en el que el tribunal obliga a esta última a devolver impuestos provinciales cobrados al prestatario del servicio en razón de estímulos federales a la actividad ferroviaria, rechazando el argumento de la provincia de que el gobierno nacional solamente puede aplicar exenciones sobre impuestos nacionales y, consecuentemente, limitando las potestades tributarias provinciales;
- El caso Ferrocarril del Sud contra municipalidad de La Plata (1911) la CSJN, en el que sostuvo que los municipios eran meras delegaciones administrativas de los gobiernos provinciales, inclinándose por otorgar un carácter autárquico a los gobiernos locales, privados desde entonces de autonomía hasta el cambio de jurisprudencia llevado a cabo con el caso Rivadear, recién en el año 1989;
- En el caso Marconetti SAIC (1968), el tribunal rechazó la posibilidad del gobierno provincial de Santa Fe de aplicar multas a una empresa que funcionaba en el puerto de dicha ciudad, sosteniendo la tesis de la competencia y jurisdicción exclusiva del gobierno nacional sobre los establecimientos de utilidad nacional situados en las provincias;
- En Gauna (1997), el cuerpo avala la convocatoria del gobierno nacional a llevar a cabo la primera elección de autoridades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) con posterioridad a la reforma constitucional del año 1994, desestimando el pedido de dicha jurisdicción de llevar a cabo por sí misma dicho proceso electoral en el marco de las nuevas competencias conferidas;
- El caso Iribarren contra provincia de Santa Fe (1999) es claramente ejemplificador del riguroso centralismo de la Corte. En dicho fallo el tribunal declaró inconstitucional una cláusula de la Constitución de dicha provincia en donde se ponía un límite de edad para que proceda la jubilación de los magistrados provinciales, por contrariar el carácter vitalicio de los jueces expresado en términos absolutos por la Constitución federal, anulando de este modo la posibilidad que la autonomía provincial les brinda a las provincias para diseñar sus propias instituciones del poder, como sucede en el caso norteamericano;
- En materia de servicios públicos también la Corte plasmó esta tendencia en casos como Telefónica contra Municipalidad de Chascomús (1997), Transener contra Provincia de Neuquén (2002), Cablevisión S.A contra Municipalidad de Córdoba (2006), Impsat contra la CABA (2011), entre otros, en donde reafirma la primacía de las competencias tributarias nacionales, restringiendo las de las provincias y los municipios para que no sean condicionadas las prestaciones de dichos servicios; y
- Finalmente, en Raffo contra Municipalidad de Córdoba (2009) la Corte convalida los sucesivos pactos fiscales y demás avances del gobierno nacional sobre competencias tributarias propias de las provincias y municipios, desafiando el nuevo reparto de competencias fiscales emergentes de la última reforma constitucional.

Según Gargarella (2006: 375), “quienes consideran que la misión principal de la Corte es la de mantener en pie el carácter republicano de nuestros gobiernos –la división de poderes, tanto como el sistema de frenos y contrapesos– se encuentran con que el tribunal ha sido protagonista, a lo largo de nuestra historia, de la paulatina desvirtuación de nuestras instituciones republicanas y del creciente e indebido robustecimiento de los poderes presidenciales”. Agregamos que también el tribunal contribuyó a consolidar con su jurisprudencia un fuerte desbalance de poder a favor del gobierno federal y en desmedro del conjunto de los gobiernos subnacionales.

Esta jurisprudencia del tribunal tiene un cambio de rumbo con la profunda crisis política, económica y social que sacudió al país a partir del año 2001. Dicha coyuntura afectó a todas las instituciones políticas, generando un clima de fuerte crítica social que condujo a una reformulación del sistema de partidos y de la propia vida institucional. Con la asunción del presidente Kirchner, en el año 2003, se avanzó hacia una recomposición de la Corte, volviendo al habitual número de cinco miembros en lugar de los nueve a los que la había ampliado el presidente Menem. Facilitaron ese proceso algunas renuncias de sus ministros y los juicios políticos sustanciados a los restantes miembros del tribunal.

Con la designación de nuevos integrantes en la Corte, dotados de mayor legitimidad académica y científica por sus pares y de una mayor independencia frente a los poderes políticos, ello devino en un cambio de rumbo jurisprudencial en varios aspectos, siendo uno de los más destacables el nacimiento de nuevos enfoques federales sobre casos de relevancia institucional que el tribunal tuvo que resolver en el lapso de tiempo que va desde 2002 hasta el presente.

Dentro de las posibles razones que explican el cambio de la jurisprudencia centralista de la Corte se destaca la designación de los ministros Juan Carlos Maqueda (2002), Ricardo Lorenzetti (2004) y Horacio Rosatti (2015), que con sus votos han construido una mayoría en el tribunal en sentencias vinculadas con problemas de naturaleza federal. Los tres jueces provienen de provincias del interior del país, siendo una anomalía en la historia del tribunal. A la vez, dos de ellos (Maqueda y Rosatti) han tenido una trayectoria dentro de la política nacional. Maqueda fue ministro de educación y senador nacional por la Provincia de Córdoba, Rosatti fue intendente de la ciudad de Santa Fe y ambos fueron convencionales constituyentes por el Partido Justicialista en la reforma del año 1994. Ese doble carácter de hombres del interior y de dirigentes con militancia en partidos tradicionales aporta a entender sus compromisos con sentencias que representan la defensa de los intereses de los gobiernos subnacionales. También el protagonismo de ambos como convencionales constituyentes explica su defensa de los acuerdos alcanzados en dicha reforma.

Aún con el escaso tiempo transcurrido, y pese a la existencia de algunas contradicciones, este cambio en la jurisprudencia del tribunal es notorio y se corresponde con la necesidad de poner en marcha algunos institutos

federales incluidos en la reforma constitucional del año 1994 y aún ausentes. Sobre este último aspecto hace énfasis la Corte en algunos de sus recientes fallos, los que podrían ser considerados como un aporte en términos de puntos focales, ya que el cuerpo intenta construir consensos para coordinar de manera estratégica y mediante un diálogo estructurado entre los poderes del Estado una agenda de arreglos institucionales en materia federal pendientes de abordaje y resolución.

El principal aspecto de la reforma pendiente es la sanción de una ley convenio de coparticipación de impuestos, la que debió haber sido aprobada antes del año 1996 con el acuerdo común del Congreso federal y del conjunto de las legislaturas provinciales. Dicha ley debiera delimitar las competencias y poner reglas claras a las transferencias de recursos entre el gobierno nacional, las provincias y la CABA, creando para dicha finalidad un organismo fiscal federal con participación necesaria de todas las jurisdicciones y un banco federal con capacidad de emitir moneda (Art. 75. Inc 2, C.N.). La demorada ausencia de un acuerdo fiscal federal ha posibilitado que el gobierno nacional concentre de manera creciente recursos y transfiera discrecionalmente los mismos a las provincias (principalmente obra pública, subsidios a los consumos y al transporte), incidiendo con ello en la política de las provincias.

Una segunda problemática abordada por la Corte se vincula con el ajuste competencial luego de que la reforma constitucional estableciera un nuevo estatus autonómico de la CABA (Art. 129 C.N.) y de los más de 2500 gobiernos municipales del país (Art. 123 C.N.); y que estableciera un proceso de devolución de competencias a las provincias en materias como recursos naturales (Art. 124 C.N.), relaciones intergubernamentales e internacionales (Arts. 124 y 125 C.N.), regionalización (Art. 124 C.N.), descentralización de servicios (Arts. 125, C.N.), entre otras.

Con su nueva configuración, la Corte ha asumido entonces un rol de custodio de la nueva arquitectura multinivel y del renovado esquema de distribución de competencias, estableciendo umbrales que aportan a determinar los alcances de la autonomía de los municipios, de la CABA como ciudad constitucional federalizada y de las provincias frente a los recurrentes avances del gobierno federal.

En materia fiscal, y a partir de sus fallos, el tribunal también ha asumido un interesante rol como facilitador de un diálogo técnico y político multinivel que facilite las condiciones para la sanción de la demorada ley convenio de coparticipación de impuestos, caracterizando como inadmisible al inmovilismo de los diferentes actores políticos que deben participar en su promulgación y proponiéndose como articulador de dicho debate a modo de litigio estructural.

En ambos temas el activismo del tribunal es evidente y, sin la pretensión de ocupar el rol de un legislador en las sombras, va paulatinamente denunciando el quietismo del Congreso nacional, de los sucesivos presidentes y gobernadores para abordar y resolver el problema, siendo trascendente su rol como

salvaguarda de las competencias multinivel y del federalismo de concertación presente en el nuevo capítulo federal de la Constitución.

3.2. La nueva jurisprudencia federal de la Corte

Como señalamos, y retomando la idea de Bednar (2008) de los máximos tribunales como proveedores de puntos focales, la Corte argentina viene consolidando un nuevo rumbo con sentencias vinculadas a conflictos competenciales de orden federal, asumiendo un claro rol como catalizadora de un diálogo público que tienda a generar reequilibrios en el federalismo argentino.

Si bien este camino que ha elegido el tribunal cuenta con fallos que representan avances, pero también algunos retrocesos¹, predomina una visión mayoritaria entre los especialistas acerca de que el tribunal ha consolidado su independencia con respecto al gobierno central y ha dado pasos consistentes en defensa de los diferentes gobiernos subnacionales frente a avances del gobierno nacional.

Emergen tres categorías de fallos que reflejan estos nuevos puntos focales de la Corte, que ayudan a definir y delimitar los umbrales del nuevo sistema de distribución de competencias en el texto de la Constitución reformada. En primer lugar, se destacan un conjunto de casos en donde el tribunal ha resuelto de manera favorable a los intereses de los gobiernos subnacionales en defensa de sus competencias administrativas. Un segundo conjunto de casos se relaciona con la delimitación de las competencias fiscales y tributarias entre las diferentes esferas del gobierno argentino. Finalmente, y de manera reciente, la Corte ha intervenido resolviendo conflictos de competencias en el marco de la pandemia del virus Covid 19 en favor de los gobiernos subnacionales, delimitando los alcances de la legislación de emergencia promovida por el poder ejecutivo nacional durante la crisis sanitaria.

Sobre el primer punto focal, el reciente activismo de la Corte ha servido de barrera de contención de los continuos avances del gobierno nacional sobre competencias administrativas propias de las provincias, la CABA y los municipios. Las materias en las que el tribunal ha intervenido han sido diversas, siendo el común denominador de sus sentencias la mirada federal de los problemas, cambiando su jurisprudencia centralista de más de un siglo y medio. De los mencionados fallos se destacan:

- Los casos Zavalía contra Provincia de Santiago del Estero (2004) y Díaz contra Provincia de Buenos Aires (2006), en donde la Corte se expidió

1 Como ya señalamos al abordar su jurisprudencia centralista, la Corte ha sido renuente en asumir la defensa de las competencias municipales frente a conflictos con empresas privadas prestadoras de servicios públicos, o a la hora de la defensa de las competencias tributarias de los gobiernos subnacionales en el marco de los acuerdos fiscales firmados con el gobierno nacional. Ello se traslada hasta el pasado reciente.

reconociendo la doble naturaleza de autónomas y soberanas de las provincias en el ejercicio de sus potestades no delegadas;

- Ponce contra Provincia de San Luis (2005), en donde retoma y profundiza la valoración sobre los alcances del instituto de la autonomía municipal plasmados en el fallo Rivadear (1989);
- En el caso El Práctico contra Provincia de Córdoba (2011) se pronunció sobre el poder de policía de las provincias en el marco del nuevo federalismo de concertación, extendiendo el alcance del poder de policía provincial en materia del transporte interprovincial, donde existía una intervención excluyente del gobierno federal, según la propia jurisprudencia anterior del Tribunal;
- En Pedraza contra ANSES (2014), el cuerpo habilitó que las Cámaras Federales del interior del país intervengan en cuestiones de seguridad social. La Corte declaró la inconstitucionalidad de la norma que centralizaba en la Cámara Federal de la Seguridad Social con sede en la CABA las apelaciones contra las sentencias de los jueces federales con asiento en las provincias, que en adelante serán de competencia de las respectivas Cámaras Federales radicadas en las provincias. En los considerandos la CSJN hace expresa referencia al federalismo y la descentralización institucional, la que debe extenderse a otras materias;
- En Camaronera Patagónica S. A. contra Ministerio de Economía (2014) se expidió sobre el principio de legalidad en materia tributaria, limitando las delegaciones efectuadas en violación del art. 76 de la Constitución federal. Allí la Corte propone limitar los alcances de la emergencia y consolidar al Congreso como ámbito natural de estos debates;
- En Bazán (2015), la Corte Suprema interpretó que debe ser el Tribunal Superior de Justicia de la CABA el encargado de conocer en los conflictos de competencia entre dos órganos jurisdiccionales con competencia no federal con asiento en esa ciudad, instando a los gobiernos nacional y de la CABA a terminar de cerrar el proceso de traspaso de los juzgados federales con sede en la ciudad a su órbita y denunciando un “inmovilismo” injustificado que produce que la CABA permanezca con sus instituciones inconclusas; detentando un poder ejecutivo y una legislatura, pero no un poder judicial completo propio;
- En el caso CABA contra Provincia de Córdoba (2017) el tribunal declaró su competencia originaria en causas en las que la CABA sea parte, afirmando que el único modo posible de preservar la autonomía política de la Ciudad de Buenos Aires es tratarla con las reglas que la Constitución prevé que deben ser tratadas las provincias, reafirmando su autonomía como ciudad constitucional federada; y
- De manera más reciente, en Shin contra Municipalidad de Arroyito (2021) la Corte ratificó los alcances del poder de policía municipal para restringir los días y horarios de funcionamiento de determinadas

actividades comerciales en esa localidad, sin ser dicha medida desproporcionada ni violar derechos o libertades reconocidas por normas provinciales y nacionales.

En materia fiscal es donde la Corte Suprema ha brindado su aporte más valioso a modo de punto focal, al defender la autonomía financiera de las provincias y los municipios frente a los consistentes avances de instancias superiores de gobierno.

En un primer bloque de fallos el tribunal ha velado por el cumplimiento efectivo de la dimensión financiera de la autonomía de los gobiernos municipales en dos sentencias recientes en el tiempo. En los casos Municipalidad Capital contra Provincia de La Rioja (2014) y Municipalidad de La Banda contra Provincia de Santiago del Estero (2018) el tribunal defendió la viabilidad financiera de ambos municipios. En el primero de ellos, el Tribunal ordenó a la Provincia de La Rioja la sanción de una ley de coparticipación impositiva para los municipios en cumplimiento de las Constituciones de la Nación y de la Provincia. La Corte desestimó el argumento de la provincia que adujo que la ley no se pudo dictar por la falta de acuerdos políticos con los municipios y expresó que

Al subordinar la realización del proyecto constitucional a la posibilidad o no de obtener esos acuerdos sin considerar la irrazonable demora en alcanzarlos, el argumento invierte una regla elemental del orden constitucional argentino, según el cual la Constitución materializa el consenso más perfecto de la soberanía popular; frente a sus definiciones, los poderes constituidos deben realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar el desarrollo del proyecto de organización institucional que traza su texto (en Hernández, 2016: 26).

En el segundo de los casos, según el Centro de Información Judicial (CIJ, 2018), el Tribunal cuestionó “que el gobierno de la Provincia de Santiago del Estero siguiera distribuyendo la coparticipación municipal a partir de datos de 1998, incumpliendo su obligación de actualizar los índices de acuerdo a los censos más recientes”. Al mantener las pautas del sistema original establecido hace más de veinte años, sin efectuar las correcciones correspondientes, el gobierno provincial “aplicaba de manera irrazonable y arbitraria el esquema que el constituyente y el legislador provincial establecieron en virtud del reconocimiento de la jerarquía constitucional de los municipios por la Constitución Nacional de 1994”. Todo ello –dijo el Tribunal– “podría generar una restricción de las rentas públicas del municipio de La Banda, y por esa vía constituir una grave afectación a la vigencia de la regla de convivencia federal que reconoce la autonomía de los municipios”. Por estas consideraciones, “la Corte revocó la sentencia del Superior Tribunal de Justicia de Santiago del Estero que, al negarse a tratar por motivos formales el planteo de la ciudad de La Banda, no había resuelto de forma equilibrada y adecuada a la garantía de defensa en juicio de los intereses del municipio”.

En materia de coparticipación impositiva el tribunal dictó cinco fallos de gran relevancia institucional en el año 2015, frente a reclamos pendientes de resolución de las provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba, que presentaron cinco demandas ante la Corte Suprema por las detacciones a la masa coparticipable para el funcionamiento de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y por el 15 por ciento de la masa para la Administración Nacional de la Seguridad social (ANSES).

Frente a la ausencia de una ley convenio de coparticipación, la mayoría de los acuerdos fiscales entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales fueron tramitados en base a acuerdos rubricados entre el Congreso federal y las legislaturas provinciales. Estos pactos (años 1990, 1992, 1993, 1999, 2000 y 2002) fueron firmados en contextos de fuertes restricciones financieras que condicionaron la voluntad de las provincias. Mediante la figura de las asignaciones específicas se detrajeron de la masa de recursos coparticipables fondos para ser afectados a gastos del gobierno nacional, debiendo las provincias renunciar a los mismos a cambio de formar parte de los acuerdos. Las mencionadas provincias judicializaron con posterioridad dichas detacciones, y en el año 2015 el tribunal se expidió a favor de sus reclamos, obligando al gobierno nacional a devolver esos fondos.

En el fallo la Corte asume una jugada postura a favor de terminar de raíz con los problemas de naturaleza fiscal en el país, instando al gobierno nacional y a las provincias a iniciar un diálogo estructurado, dialógico y con plazos para acordar la sanción de un acuerdo fiscal federal definitivo en base a una ley convenio de coparticipación conforme lo dispone el propio texto constitucional, principal arreglo institucional pendiente de cumplimiento desde la última reforma.

Entre los valiosos argumentos aportados por la Corte en sus considerandos, que claramente determinan el umbral de incumplimiento, el tribunal señala que:

... han transcurrido casi diecinueve años desde la fecha fijada en la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional para establecer un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal. Si bien esta Corte no desconoce la complejidad que presenta la cuestión, atento a la pluralidad de jurisdicciones comprometidas en su definición así como los múltiples aspectos económicos, políticos y culturales que involucra –que necesariamente demandan de un amplio y profundo ámbito de negociación, debate y consensos–, estas circunstancias no pueden resultar un justificativo para un inmovilismo que ya supera ampliamente los tres lustros y que conspira claramente contra el objetivo de fortalecer el federalismo fiscal perseguido por los constituyentes de 1994.

El tercer punto focal fue aportado por la Corte de manera reciente con el fallo del 4 de mayo de 2021, en donde el tribunal resolvió en el caso CABA contra Gobierno nacional a favor de la primera, aduciendo que no era competencia del gobierno nacional suspender las clases en los establecimientos educativos de

dicha jurisdicción aún en el marco de la pandemia del Covid-19, reafirmando las competencias de los gobiernos subnacionales en materia educativa y delimitando los alcances de la emergencia como instrumento de imposición de agendas y medidas unilaterales por parte del gobierno nacional. En este fallo el tribunal aporta una serie de reflexiones de singular relevancia en materia federal.

En primer lugar, en los considerandos de la sentencia se reafirma al federalismo como “un sistema cultural de convivencia cuyas partes integrantes no actúan aisladamente, sino que interactúan en orden a una finalidad que explica su existencia y funcionamiento, el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada”. Segundo, la Corte empieza a ratificar el reconocimiento y la incorporación en su jurisprudencia del principio de lealtad federal o buena fe federal, engarzado a modo de enjambre principista con los de coordinación y de concertación. Señala el fallo que “el armónico desenvolvimiento del sistema federal de gobierno depende de la ‘buena fe’, de la ‘coordinación’ y de la ‘concertación’ recíproca entre los distintos estamentos de gobierno (Nación, Provincias, Ciudad de Buenos Aires y municipios), pues esos principios constituyen el modo razonable para conjugar los diferentes intereses en juego y encauzarlos hacia la satisfacción del bien común”. Como tercer aporte de valor, el tribunal reafirma argumentativamente que “el sistema federal reconoce poderes concurrentes sobre ciertas materias que son de competencia tanto federal como de las provincias y que deben ser ejercidos de manera coordinada. De allí la utilidad del diálogo constructivo –entre Nación y provincias– al que alude el concepto de federalismo concertado”.

En términos de RIG el fallo también acerca una valiosa contribución al reconocer al Consejo Federal de Educación y sus pautas como guías relevantes a la hora de determinar la apertura de las escuelas y la reanudación de clases presenciales en todo el país bajo condiciones de seguridad sanitaria y cuidado de la salud de la comunidad educativa, en forma escalonada, conforme con la situación epidemiológica en las diferentes unidades geográficas.

Finalmente, en el voto en minoría del presidente del cuerpo, Carlos Rosenkratz, se plasma una de las mayores advertencias del tribunal (a modo de umbral constitucional) al excesivo uso de legislación de emergencia por parte del poder ejecutivo nacional. Allí se afirma que “la emergencia no es una franquicia para ignorar el derecho vigente. La emergencia está sujeta al derecho en este país, en tanto también es una situación jurídicamente regulada, y ella no implica en modo alguno que cualquier medida que pudiera representarse como eficaz para atender la situación sea, por esa sola razón, constitucionalmente admisible”. El magistrado continúa señalando que “no debe perderse de vista que la emergencia, si bien puede proporcionar la ocasión para ejercer un poder existente, no crea poderes nuevos. Tiene dicho este Tribunal que los poderes de emergencia nacen exclusivamente de la Constitución, la que los conforma y delimita, por lo que todo avance más allá de ese marco conceptual desborda la legitimidad, tornándose en arbitrariedad y exceso de poder”.

El agregado de estas sentencias, cercanas en el tiempo, han colocado al tribunal en un sitial de firme defensa de las competencias de los Estados subnacionales frente a reiterados avances del gobierno nacional. Es deseable que esta jurisprudencia se vuelva estable en el tiempo y no quede atrapada en las contradicciones propias de la dinámica de intereses que suelen rodear la tarea interpretativa de los máximos tribunales constitucionales.

4. Consideraciones finales

El camino que ha empezado a transitar con sus sentencias en materia federal la Corte Suprema argentina representa un cambio de rumbo con respecto a su tradicional jurisprudencia centralista. En los últimos años, y a partir de su actual composición, el tribunal ha ido construyendo progresivamente un discurso argumentativo consistente en defensa de los intereses de los gobiernos subnacionales (Provincias, CABA y gobiernos municipales) y de sus competencias constitucionales.

Como salvaguarda judicial la Corte ha asumido también el desafío de proponer debates fundamentales que sirvan al objetivo de poner en funcionamiento arreglos institucionales plasmados en la reforma constitucional del año 1994 y que aún están pendientes de resolución. En este camino, la Corte ha propuesto una serie de puntos focales tendientes a un nuevo balance de poder federal.

Son aspectos a destacar de esta nueva jurisprudencia federal:

- La reafirmación del tribunal como último intérprete en materia federal y de su competencia originaria y directa cuando el debate se vincula con competencias constitucionales de los socios de la relación federal argentina.
- El protagonismo que, a partir de sus fallos, la Corte pretende asumir para poner en marcha el diseño federal emergente en la reforma constitucional de 1994, especialmente en la búsqueda de un diálogo estructurado orientado a sancionar un acuerdo fiscal federal en base a una ley convenio de coparticipación. Dicha tarea está pendiente de resolución desde aquel entonces, lo que ocasiona que el país se rija por una vieja ley del año 1988 y por una serie de acuerdos fiscales firmados por las provincias en contextos de restricciones económicas.
- La decidida intervención del tribunal a la hora de delimitar los umbrales de las competencias constitucionales otorgadas a cada nivel de gobierno, jurisprudencia que ha permitido consolidar la autonomía y viabilidad financiera de los gobiernos municipales, ha posibilitado contornear la figura de la CABA como ciudad constitucional federalizada y también ha conseguido poner ciertos límites a los avances del gobierno federal sobre esferas de políticas públicas que constitucionalmente les corresponden a las provincias.

- La CSJN incorpora también en sus fallos recientes los principios de lealtad y buena fe federal como pautas rectoras de la coordinación y de la concertación, pero es necesaria una sentencia relevante en donde determine los alcances de dichos principios con la profundidad y rigurosidad con que lo han hecho las máximas autoridades jurisdiccionales en Alemania y Austria, o como lo viene transitando la jurisprudencia española.
- El tribunal también viene realizando un aporte a la consolidación de la salvaguarda intergubernamental, al reconocer el rol de los Consejos Federales como guías para la resolución de conflictos interjurisdiccionales, al sentar en mesas de debates sobre temas ambientales a burocracias multinivel – por ser la competencia ambiental de naturaleza concurrente–, o al señalar en sus fallos la necesidad de poner en marcha institutos de coordinación fiscal como el organismo fiscal federal o el banco federal reconocidos normativamente en la Constitución y aún pendientes ser creados.
- Finalmente, los límites impuestos por el cuerpo en sus fallos recientes al uso excesivo de la legislación de emergencia por parte del poder ejecutivo representan un necesario llamado de atención, ya que a través de este tipo de dispositivos legales (decretos de necesidad y urgencia y facultades legislativas delegadas, principalmente) el gobierno nacional encontró un resquicio legal para avanzar de manera permanente sobre competencias y recursos fiscales de otras jurisdicciones.

Este camino que viene transitando el tribunal aporta a limitar sistémicamente el oportunismo (Bednar, 2009) en términos de invasión (avances sobre del gobierno nacional sobre competencias de las provincias y de la CABA, y de las provincias con respecto a sus gobiernos municipales), como así también de elusión (evitar la sanción de la ley de coparticipación y, en consecuencia, fallar en el cumplimiento de una política fiscal prevista en la Constitución e imponer a las provincias y la CABA, por defecto, una alternativa). En la jurisprudencia reciente no encontramos ejemplos de oportunismo como transferencia de cargas.

Excede los propósitos de este capítulo llevar a cabo un análisis relacional entre la salvaguarda judicial y el resto de las salvaguardas planteadas por Bednar (2009) y Schnabel (2017), y que forman el soporte teórico de esta obra. Podemos señalar, no obstante, que la salvaguarda severa está claramente vedada en la Constitución argentina, siendo imposible la secesión o la aplicación de represalias por parte de las provincias, datando el último antecedente de rebelión militar de una provincia del lejano año 1880. En cuanto a las salvaguardas popular y política, las mismas tampoco han podido mostrarse como eficaces en términos de balances de poder entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, no advirtiéndose influencia de las burocracias subnacionales en el diseño de las políticas públicas nacionales y si, en cambio, una tendencia a la disociación de agendas políticas –nacional, provincial y local– en el sistema de partidos políticos. Por su parte, la jurisprudencia federal de la Corte de las últimas dos décadas

ha enviado numerosos mensajes al interpretar los umbrales constitucionales en sus fallos, cumpliendo un rol valioso en términos de árbitro de la salvaguarda estructural. Por último, en el capítulo octavo de esta obra se analiza la salvaguarda intergubernamental a partir de los Consejos federales, cuyas debilidades radican principalmente en un bajo grado de institucionalización, en el carácter no vinculante de algunas de las medidas adoptadas en su seno y en su déficit de capacidades institucionales.

Resulta de especial interés destacar como un hallazgo al respecto que la CSJN, en su reciente fallo CABA c/ Gobierno federal, reafirma la importancia del Consejo Federal de Educación como ámbito de concertación de la política educativa, tendiendo un puente entre una salvaguarda leve como la judicial (Bednar, 2009: 154) con otra de naturaleza variable como es la intergubernamental, promoviendo la complementariedad entre ambas.

Resumiendo, si bien la trayectoria de estos tribunales colegiados suele estar signada por avances y retrocesos, a modo de ciclos, como balance provvisorio podría afirmarse que la salvaguarda judicial en Argentina ha cobrado relevancia en las últimas dos décadas de la mano de una nueva conformación de su Corte Suprema. Esta salvaguarda está demostrando incluso ser más efectiva que otras de naturaleza política a la hora de evitar el oportunismo del gobierno nacional sobre los de carácter subnacional. También es valioso reconocer que, desde esta nueva jurisprudencia federal, el tribunal se propone funcionar como canalizador de un diálogo intergubernamental facilitador de la consolidación y complementariedad de otras salvaguardas en el federalismo argentino.

Resulta de interés para futuras investigaciones llevar a cabo un análisis comparativo en países federales de la trayectoria de los tribunales constitucionales como salvaguarda judicial en las últimas décadas y del grado de cumplimiento efectivo de sus sentencias por parte de los demás órganos de gobierno. Un límite al análisis efectuado está dado por el recorte temporal y de recursos de esta investigación en curso, siendo deseable extender el mismo a otros períodos históricos e incluir en el mismo las sentencias más significativas de los tribunales judiciales subnacionales.

Referencias consultadas

- Bednar, J. (2009). *The robust federation, principles of design*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Bernal, M. (2020) *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y Eudeba.
- Botana, N. (2012). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Cuarta Edición. Edhasa.

Centro de Información Judicial (CIJ, 2018). *La Corte reafirmó el principio de autonomía económica y financiera de los municipios en una causa de discriminación por el reparto de la Coparticipación de la provincia de Santiago del Estero con respecto a la Ciudad de La Banda.* <https://www.cij.gov.ar/nota-31550-La-Corte-reafirmó-el-principio-de-autonomía-económica-y-financiera-de-los-municipios-en-una-causa-de-discriminación-por-el-reparto-de-la-Coparticipación-de-la-provincia-de-Santiago-del-Estero-con-respecto-a-la-Ciudad-de-La-Banda.html>

- Gargarella, R. (2006). Inconsistencia e imparcialidad. Un examen histórico de la jurisprudencia de la Corte Suprema Argentina. En Bercholc, J. (director). *El sistema político e institucional en la Argentina*. Ed. Lajouane.
- Gargarella, R. (2008) *Manual de teoría y crítica del derecho constitucional*. Abeledo Perrot.
- Gelli, M. A. (2008). *Constitución de la Nación Argentina*. La Ley, 4º Edición.
- Hernández, A. M. (2016). *Los fallos de la CSJN sobre los reclamos judiciales de las provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba por detracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba Vol. 7. N° 2.
- Hernández, A. M. (2018). *Estudios de federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México*. Rubinzal Culzoni.
- Palacios de Caeiro, S. (2002). *El recurso extraordinario federal. Doctrina, jurisprudencia, práctica*. La Ley.
- Piccardo, I. (2020) *Como fallan los jueces. Mayorías argumentativas versus mayorías resolutivas*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Posner, R. (2008). *Como deciden los jueces*. Marcial Pons.
- Romero, J. L. (1978) *Breve historia de la Argentina*. Editorial Abril S. A.
- Schnabel, J. (2017). *Committed to Coordination? Intergovernmental Councils as a Federal Safeguard*. Swiss Political Science Review, 23.
- Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural (SDHyPC, 2016). *Constitución de la Nación Argentina*. SDHyPC.

CAPÍTULO 6

LAS SALVAGUARDAS FEDERALES EN BRASIL: ENTRE SU EXISTENCIA FORMAL Y SUS POSIBILIDADES EFECTIVAS

Eduardo José Grin, Danilo Gonçalves dos Santos y Samira Kauchakje

Introducción

En las federaciones, las acciones oportunistas ocurren cuando los intereses de una entidad anulan a los demás y no respetan sus esferas de autonomía constitucionalmente establecidas. Por diversos medios, ese comportamiento genera dificultades para el funcionamiento federativo, se requiere un mecanismo que lo limite. Las salvaguardas federales son un conjunto de instituciones, formales e informales, cuyo propósito es proteger a las entidades federativas, evitando violaciones al reparto del poder (Barceló, 2006). Su función principal es garantizar la estabilidad de las relaciones intergubernamentales (RIG) determinando límites y espacios para la toma de decisiones. Definen reglas y caminos que orientan cómo pueden actuar las entidades federativas, buscando garantizar la autonomía y también impidiendo la imposición de intereses desde los niveles superiores de gobierno. Así se busca evitar que ocurran interferencias en el ámbito de competencia de los órdenes subnacionales, como los Estados y municipios.

Analizar la estructura y el funcionamiento de la federación brasileña bajo esta lente teórica es un ejercicio muy válido, pues es posible identificar hasta dónde son preservadas prerrogativas estatales y municipales, más aún, como es bien sabido, los municipios también son reconocidos como el tercer nivel subnacional. Por otro lado, conocer de qué manera la esfera central de gobierno se ubica en las RIG sea ya como defensora de más autonomía subnacional o por más control y regulación de Estados y municipios. Todavía, estas no son dimensiones estáticas, ya que el federalismo es dinámico en su evolución y tanto puede generar más descentralización en favor de las salvaguardas federales o bien más centralización. Aún más, distintas arenas de políticas pueden representar un reforzamiento en la autonomía subnacional en cuanto otras pueden ser favorables al poder central. También una salvaguarda puede ampliar derechos de los gobiernos subnacionales y en otra ocurrir retrocesos.

Es decir, el análisis de la federación no es un paisaje fijo, es una foto cuya configuración puede cambiar. Para tanto, el capítulo describe cómo pueden ser

caracterizadas cinco salvaguardas federales –estructural, política, popular, judicial y severa–, de acuerdo con la discusión del Capítulo 1. Considerando esta base teórica, el capítulo tiene objetivos modestos: a) teóricamente mostrar la posibilidad de utilizar la literatura de salvaguardas federales para analizar el caso brasileño y su dinámica federativa; b) empíricamente evidenciar cómo se organizan las RIG en cuanto a preservar o no las prerrogativas y la autonomía de los gobiernos subnacionales.

El capítulo se divide, además de esta introducción, en cinco secciones, cada una dedicada a describir características consideradas más relevantes y capaces de generar evidencias de la estructura y funcionamiento de cada una de las salvaguardas federales arriba referidas. Es importante hacer hincapié en que el tema es complejo y que la posibilidad de que en cada sección pueda ser abordado de forma exhaustiva, es virtualmente imposible. Cada sección presenta al lector ejemplos empíricos sobre la aplicabilidad de esta literatura para el federalismo brasileño. Al final, en las conclusiones, además de las consideraciones empíricas, algunas ponderaciones sobre la literatura de salvaguardas federales son también sugeridas.

1. Las salvaguardas estructurales

La literatura de ciencia política acerca de este tipo de salvaguarda en el federalismo brasileño es muy desarrollada. La propia Constitución Federal indica la existencia de instituciones de este tipo. Esta sección aborda la existencia de los poderes enumerados de los gobiernos estatales y municipales, el diseño de supervisión y control horizontal de los poderes y la forma como los Estados y municipios participan de la toma de decisiones en nivel central.

En Brasil, hay tres ámbitos de gobierno: Unión (gobierno nacional), Estados y municipios. De conformidad con el artículo 18 de la Constitución Federal, la organización política y administrativa de la Federación comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos ellos autónomos. Según Arretche (1999), la autoridad política de los gobernadores y alcaldes no deriva del gobierno central, sino del voto popular directo. Es importante hacer hincapié en que los municipios son considerados entidades federativas autónomas y no “criaturas” de los Estados.

En resumen, según Arretche “en Brasil post 1988, la autoridad política de cada nivel de gobierno es soberana e independiente de las demás. A diferencia de otros países, los municipios brasileños fueron declarados entidades federativas autónomas, lo que implica que un alcalde es autoridad soberana en su circunscripción” (1999: 114). Por tanto, autoridad política y autonomía no son exactamente lo mismo. De hecho, la autonomía de cada nivel de gobierno tiene lugar en dominios específicos relacionados principalmente con

sus, también específicas, autoridades decisoria y legislativa; coactiva; extractiva y gastos; administrativa y ejecutiva. Los gobiernos subnacionales disfrutan de autonomía política, administrativa y financiera, sobre las cuales la posibilidad de interferencia de los niveles federal y/o subnacional es muy específica (adelante regresamos a este punto)¹. Así, de acuerdo con Bednar (2009), las salvaguardas estructurales pueden ser analizadas bajo tres lógicas: los poderes disfrutados por gobiernos subnacionales, incluyendo sus capacidades fiscales, la supervisión constitucional de poderes y la participación de los estados en la toma de decisiones federales.

1.1. Los poderes enumerados de los gobiernos subnacionales

La Constitución Federal de 1988 (CF 88) contiene artículos que definen competencias exclusivas del gobierno federal, competenciales y comunes que definen los parámetros de la división de poderes. En relación al período dictatorial, la CF 88 amplió la descentralización que, según Stepan (1999) limitaría el poder del centro. El alcance, dimensión y características de esta descentralización dependen de la política pública en cuestión y, en particular, de la legislación de reparto de ingresos tributarios, que entró en vigor a mediados de la década de 1990 y que favoreció al gobierno federal, como se verá más adelante, “al introducir innovaciones en el diseño federal, especialmente al redefinir las responsabilidades de los órdenes de gobierno, consolidó una nueva fase del federalismo brasileño, que ya había comenzado con la caída del régimen militar y la redemocratización” (Grin, Bergues y Abrucio, 2017: 81). En este sentido, el diseño federativo puede ser más bien analizado por medio de los artículos 21, 22, 23 y 24 de la CF 88.

Conforme Abrucio y Grin (2015), “la nueva Constitución Federal estableció atribuciones comunes hacia el gobierno federal, estatal y municipal en asistencia social, enseñanza, salud, vivienda, medio ambiente, protección al patrimonio histórico, saneamiento, integración social de los segmentos desfavorecidos, lucha contra la pobreza y educación vial (Constitución Federal, Art.23). Fueron definidas atribuciones legislativas competidoras entre los niveles federal y estatal en las áreas de protección al medio ambiente y recursos naturales, conservación del patrimonio cultural, artístico e histórico, enseñanza, cultura y deportes; corte de reclamos menores, salud, seguridad social, asistencia jurídica y defensa pública, protección de los niños, los adolescentes y las personas con discapacidad y organización de la policía civil” (Grin, Bergues y Abrucio, 2017: 81) (cuadros 1 y 2).

1 Las posibilidades de intervención estatal y/o federal sobre las ciudades son muy específicas en la CF.

Artículo 21: competencia de la Unión	<p>IX - [...] ordenamiento territorial y desarrollo económico y social;</p> <p>XI - [...] servicios telefónicos, telegáficos, de transmisión de datos y otros servicios públicos de telecomunicaciones [...].</p> <p>XII - a) servicios de radiodifusión, sonido e imágenes y otros servicios de telecomunicaciones;</p> <p>b) servicios e instalaciones de energía eléctrica y aprovechamiento energético de cursos de agua [...];</p> <p>c) [...] infraestructura aeroportuaria;</p> <p>d) servicios de transporte por ferrocarril y por vías navegables [...];</p> <p>e) puertos marítimos, fluviales y lacustres.</p> <p>XIX - instituir un sistema nacional para el manejo de los recursos hídricos y definir criterios para el otorgamiento de derechos para su uso;</p> <p>XX - establecer lineamientos para el desarrollo urbano, incluyendo vivienda, saneamiento y transporte urbano.</p>
Artículo 22: competencia privada de la Unión	<p>I - derecho mercantil, penal, procesal, electoral, civil agrario, marítimo, aeronáutico, espacial y laboral,</p> <p>IV - agua, energía, tecnología de la información, telecomunicaciones y radiodifusión;</p> <p>IX - directrices de la política nacional de transporte;</p> <p>X - régimen portuario, navegación lacustre, fluvial, marítima, aérea y aeroespacial;</p> <p>XI - tránsito y transporte;</p> <p>XVI - organización del sistema nacional de empleo y condiciones para el ejercicio de las profesiones;</p> <p>XXJ - reglas generales de organización, tropas, material de guerra, garantías, convocatoria y movilización de la policía militar y los cuerpos de bomberos militares;</p> <p>XXII - seguridad social;</p> <p>XXJV - lineamientos y bases de la educación nacional;</p> <p>XXVU - normas generales de licitación y contratación, en todas sus modalidades, de la administración pública, directa e indirecta, incluidas las fundaciones establecidas y mantenidas por el Poder Público, en los distintos ámbitos de gobierno, y las empresas bajo su control.</p>
Artículo 24: Competencia concurrente: de la Unión, de los Estados y del Distrito Federal	<p>I - derecho tributario, financiero, penitenciario, económico y urbanístico;</p> <p>VI - (...) protección ambiental y control de la contaminación;</p> <p>IX - educación, cultura, enseñanza y deporte;</p> <p>XII - seguridad social, protección y defensa de la salud;</p> <p>XIV - protección e integración social de las personas con discapacidad;</p> <p>XV - protección de la niñez y la juventud.</p>

Cuadro 1. Poderes legislativos en áreas seleccionadas de políticas públicas bajo la ejecución de los gobiernos subnacionales - Constitución Federal de 1988

Nota: (1) La selección enumera las áreas de política pública que están ejecutando los gobiernos subnacionales
Fuente: Extraído de Arretche (2009)

Esfera de gobierno	Servicios / Actividades
Federal-estatal-local (competencias compartidas)	Protección del medio ambiente y los recursos naturales
	Cultura, educación y ciencia
	Preservación de bosques, fauna y flora
	Agricultura y suministro de alimentos
	Lucha contra la pobreza y los factores de marginación social
	Explotación de actividades acuáticas y minerales
	Seguridad de tráfico
	Políticas para pequeñas empresas
	Turismo y ocio
Predominantemente local	Educación preescolar y primaria
	Salud
	Preservación histórica y cultural
Sólo local	Transporte colectivo

Cuadro 2. Competencias por nivel de gobierno y por áreas de política pública

Fuente: Extraído de Souza (2004)

Ese abanico de temas muestra la cantidad de asuntos que pasarán a ser objeto de actuación de los tres ámbitos de gobierno en torno a un modelo de federalismo cooperativo. Eso pues sería improbable que hubiese una división de atribuciones capaz de separar llenamente o atribuir específicamente a cada nivel. No obstante, algunos autores asumen que luego de 1988 surgió un problema del federalismo que emergió (Souza, 2005). Si la Carta autorizaba, entonces, cualquier ente a implementar programas en una serie de áreas de políticas, de forma simétrica, no forzaba ninguno de ellos a hacerlo (Arretche, 2004). El tal caso, hay la posibilidad de ocurrencia de oportunismo y/o unilateralismo (Bednar, 2009; Schnabel, 2020), ya que todos los órdenes de gobierno pueden ser esquivos en cuanto a quienes toca la responsabilidad.

Así, en un primer momento, la disposición del artículo 23 hizo que los estados se eximiesen de la realización de inversiones, creyendo que estaban constitucionalmente desobligados. Asimismo, la competencia compartida en materia de política pública abrió la posibilidad de que se produjeran iniciativas sin ninguna integración, yuxtapuestas o en direcciones contrarias, causando una ineficacia en el gasto público (Abrucio y Franzese, 2007).

Cabe observar que las atribuciones competitivas de la Unión, los Estados y municipios es complementar a la acción del gobierno federal, que maneja la autoridad de proponer leyes en los dieciséis campos de acción en el Artículo 24 de la CF 88. En el rol de las competencias competitivas la regla es que la decisión del nivel superior de gobierno tiene precedencia sobre los demás en caso de normas similares sobre el mismo tema. En este caso, la competencia de la Unión consiste en establecer normas generales que no excluyen las competencias suplementarias de los Estados o, en caso de ausencia de una ley federal, los Estados ejercerán la competencia legislativa. Todavía, el más importante: la superveniente de la ley federal sobre reglas generales suspende la efectividad de

la ley estatal donde existe contrariedad con la regla superior. Es decir, son pocos los casos donde los Estados y municipios pueden ejercer una efectiva capacidad de legislar en áreas donde hay atribuciones competitadoras.

Esto anda de la mano con:

... las áreas en que el gobierno federal tiene exclusividad constitucional de acción. Si de un lado el padrón de RIG implantado luego de 1988 caminó en la dirección de ampliar las áreas de responsabilidad de los gobiernos subnacionales, sobre todo las ciudades, [del otro lado] el gobierno federal mantuvo su poder de iniciativa y de exclusividad en muchas áreas. Ese punto es abordado de tres maneras en la literatura brasileña. [Primero], luego de 1995, el federalismo retomó su ruta de centralización alienada con el peso histórico de que la Unión hacia controlar y definir políticas que afectaban los demás entes federativos (Arretche, 2012).

[Segundo,] esta característica sería complementada por la ausencia legal y efectiva de instancias capaces de generar pactos intergubernamentales que, al fin y al cabo, refuerzan el poder decisorio del nivel federal (Souza, 2005).

Tercero, sobre todo luego de 1995, el gobierno federal hizo valer sus roles constitucionales para reforzar la coordinación federativa, que no es lo mismo que centralización (Abrucio, 2005). Adelante vamos a ver que hay áreas como salud y asistencia social donde la situación es distinta y hay salvaguardas intergubernamentales.

Sin embargo, el tema más complicado, y más controvertido, en cuanto a la enumeración de poderes reside en los artículos 21 y 22 de la CF 88. En el caso del primero, existen veinticinco áreas donde el gobierno central tiene atribuciones, además de las clásicas en cualquier federación (defensa nacional, emisión de moneda, administrar reservas financieras y declaración de guerra), tal como explotar servicios de comunicación y de energía eléctrica –de forma directa, mediante autorización, concesión o permisión–, instituir directrices para el desarrollo urbano, incluida la vivienda, saneamiento básico y transporte urbano y “preparar y ejecutar planes nacionales y regionales de uso de la tierra y desarrollo económico y social”.

El artículo 22 enumera veintinueve áreas de competencia exclusiva de la Unión en cuanto a la definición de legislación, que incluyen políticas que serían ejecutadas por estados y municipios, tales como: todas las áreas del derecho, agua, energía, telecomunicaciones, radiodifusión, transporte, empleo, policía militar, seguridad social, pautas de educación, así como las reglas de licitación y contratación. Los dos artículos juntos suman cincuenta y cuatro áreas de acción legislativa de la Unión, lo que reduce la capacidad de actuación de los Estados y municipios, aquellos que les toque la implementación de políticas públicas (Arretche, 2012).

Esta realidad de las salvaguardas estructurales en cuanto a la enumeración de los poderes, además de una gran concentración de competencias en manos de la Unión también se relaciona con el diseño constitucional de un federalismo simétrico. La simetría federal se apoya en un sistema jurídico central –reglas federales

de la Unión – y sistemas legales parciales –reglas de los Estados miembros y gobiernos subnacionales, organizados y comandados por la Constitución Federal–, que alimenta el funcionamiento del sistema central. Es decir, la regla constitucional federal es aplicable, de forma simétrica, para todos los ámbitos de gobierno, lo que favorece la adopción de normas nacionales por sobre las contrapartes subnacionales.

En el caso de las políticas de salud y asistencia social, además de la política educativa, por ejemplo, hay mecanismos institucionales a disposición del gobierno central que inducen a la adhesión de los gobiernos nacionales a un macro-parámetro nacional en la ejecución de políticas y servicios públicos. Basados en los artículos constitucionales y en las leyes que los regulan, dichos incentivos que restringen la capacidad de decisión de los gobiernos subnacionales son, principalmente, las transferencias de recursos y la vinculación de transferencias de ingresos a la aceptación de la autoridad decisoria del gobierno central. (Arretche 2005 y 2010; Grin *et al.*, 2018). Cabe señalar que cuando nos referimos a “la definición de macro-parámetros” nacionales para la implementación de determinadas políticas, no se desconoce que las capacidades institucionales locales y los aspectos políticos y partidistas, así como culturales, afectan e imprimen diferencias y desigualdades en la implementación de los servicios públicos (Bichir *et al.*, 2020; Pires y Lotta, 2018).

Sería un error decir que el Brasil es una federación centralizada, ya que existen claras limitantes para la intervención del Estado nacional sobre los gobiernos subnacionales y estos sobre los locales. El ejercicio de las atribuciones de los gobiernos subnacionales queda fuertemente garantizada por la CF 88 y las tres posibilidades de intervención (que podrían ser similares a los procesos de *encroachment* enmarcados por Bednar (2009) son muy específicas (figura 1).



Figura 1. Las posibilidades de intervención federal y estatal. Fuente: Elaborado por los autores

La intervención no viola el Estado de Derecho democrático: aunque las entidades federativas tengan autonomía, se puede limitar en determinados casos, a fin de garantizar el orden y cumplimiento de las normas constitucionales

y legales por parte de todos los Estados y municipios. Hay algunos principios que rigen las intervenciones: a) excepción: sólo en casos extremos; b) necesidad: motivación plausible; c) temporal: no puede ser definitiva y tiene plazo definido; d) formalidad: sigue las reglas constitucionales.

En caso de intervenciones federales, la Unión sólo puede hacerlo para: mantener la integridad nacional; repeler la invasión extranjera o de un Estado a otro; poner fin a un compromiso serio del orden público; garantizar el libre ejercicio de los Poderes; reorganizar las finanzas del Estado que suspenda el pago de la deuda por más de dos años consecutivos, o cuando el Estado no entregue los ingresos tributarios a sus municipios dentro de los plazos; asegurar el cumplimiento de la ley u orden judicial federal; velar por la observancia de principios constitucionales sensibles, como la forma republicana, el régimen democrático, los derechos humanos, la autonomía municipal, la rendición de cuentas de la administración pública y la aplicación de los ingresos mínimos exigidos al Estado en salud y educación. La intervención federal se formaliza mediante Decreto Federal, que precisará el alcance, plazo y, en su caso, interviniente. Este decreto será presentado al Congreso Nacional dentro de las 24 horas siguientes para su consideración.

La intervención estatal es realizada por los Estados en sus municipios. Los Estados no realizarán intervención, excepto cuando el municipio: no pague, sin causa de fuerza mayor, por dos años consecutivos, la deuda; no rinda cuentas vencidas; o no haya aplicado el mínimo requerido de los ingresos municipales en salud y educación; no cumpla con los principios señalados en la Constitución Estatal o de la ley, el orden o la decisión judicial.

1.2. *Los poderes fiscales*

Otro tema relevante son las enumeraciones de autoridad en materias fiscales: la forma como cada nivel de gobierno maneja sus ingresos propios y totales, lo que define mucho de los niveles de autonomía en términos constitucionales, así como de cuño efectivo. De acuerdo con Bednar (2009), si la interdependencia en responsabilidades fiscales y poderes no es bien equilibrada, el dominio fiscal puede ser utilizado para manipular otro nivel de gobierno. En Brasil, la CF 88 define las formas de interdependencia de Estados y municipios, sin embargo, la realidad es más compleja en cuanto a esta dimensión de la salvaguarda estructural. Para Arretche (2005), existen seis dimensiones distintas que afectan esa distribución de autoridad: a) definición de áreas de tributación exclusiva (Estados –ICMS, ITCD y IPVA y municipios– IPTU, ISS y ITBI –poseen impuestos exclusivos garantizados por la CF 88); b) autonomía de los órdenes de gobierno para legislar sobre sus propios impuestos; c) autoridad fiscal en el campo residual; d) sistema de transferencia de impuestos; e) vinculación entre ingresos y gastos; y f) autonomía para la obtención de préstamos.

Sobre el primer tema, desde la primera Constitución Federal, en 1891, el país ha adoptado el modelo de separación de fuentes tributarias con áreas propias reservadas a los Estados y municipios. Aunque el proceso de ampliación de

fuentes tributarias haya sido sesgado en favor del gobierno nacional, a lo largo de la historia federativa los gobiernos subnacionales mantuvieron sus ingresos tributarios siempre preservados (Arretche, 2005). En cuanto a la segunda dimensión, la CF 88 definió de forma más clara la autoridad estatal y municipal para legislar sobre sus propios impuestos, bajo la lógica constitucional de una federación formada por tres entes todos autónomos uno delante de los demás (tabla 1).

En este sentido, Estados y municipios definen cómo organizan sus impuestos, respetando los artículos 155 (impuestos estatales) y 156 (impuestos municipales) de la CF 88. Es decir, los gobiernos subnacionales son autónomos para legislar sobre impuestos, aunque no pueden crear nuevos que confronten la regla constitucional. Por otra parte, la Unión ha ampliado su autoridad regulatoria en este campo al definir reglas para impuestos municipales (por ejemplo, la Ley Complementaria 116/2003 definió umbrales mínimos y máximos para el cobro del ISS en 2003, lo mismo la extinción del impuesto sobre las ventas al por menor de combustibles en 1993) (Grin y Nogueira, 2021).

Municipio	Impuesto sobre Propiedad Territorial Urbana (IPTU)	N/A	1.60 %
	Impuesto sobre Servicios (ISS)	N/A	3.00 %
	Impuesto sobre la Transferencia de Bienes e Inmuebles (ITBI)	N/A	0.60 %
	Tasas	N/A	
	Contribuciones de mejoras	N/A	1.20 %
Estado	Impuesto sobre Propiedad Vehículos Automotores (IPVA)	50% Impuesto sobre Propiedad Vehículos Automotores (IPVA)	1.90 %
	Impuesto de Circulación de Bienes y Servicios (ICMS)	25% Impuesto de Circulación de Bienes y Servicios (ICMS)	20.60 %
	Transmisión causa mortis y donación, de cualquier bien o derecho (ITCD)	N/A	0.30 %
	Otras contribuciones estatales	N/A	2.60 %
Unión	Impuesto sobre la renta (IR)	100 % de la contribución de los servidores municipales al Impuesto sobre la Renta (IR)	17.50 %
	Impuesto Propiedad Territorial Rural (ITR)	50% Impuesto Propiedad Territorial Rural (ITR)	0.10 %
	Impuesto sobre Operaciones de crédito cambio y seguros (IOF)	N/A	1.80 %
	Contribuciones a la seguridad social	N/A	35.00 %
	Impuestos sobre Productos Industrializados (IPI)	N/A	2.50 %
	Impuesto sobre grandes fortunas (desactivado)	N/A	-
	IPI- exportación	25 % a los municipios que se localizan en Estados y exportadores	2.00 %
	Otras contribuciones	N/A	9.40 %

Cuadro 3. Impuestos recaudados por cada ente federativo y su peso en la tributación total

Fuente: Grin y Fernandes (2019)

El federalismo fiscal en Brasil, aunque haya incrementado los ingresos ampliados de los municipios, tomando este nivel de gobierno para la discusión, luego del año 1988, sigue presentando muchos problemas de financiamiento (gráfico 1). Hay una gran dependencia municipal en las transferencias federales como también estatal. La capacidad de recaudación propia, en promedio, es baja y disminuye de acuerdo con la población local. Es decir, cuanto más pequeño más dependiente de transferencias de niveles superiores de gobierno, aunque desfrute de fuentes propias de recaudación constitucionales.

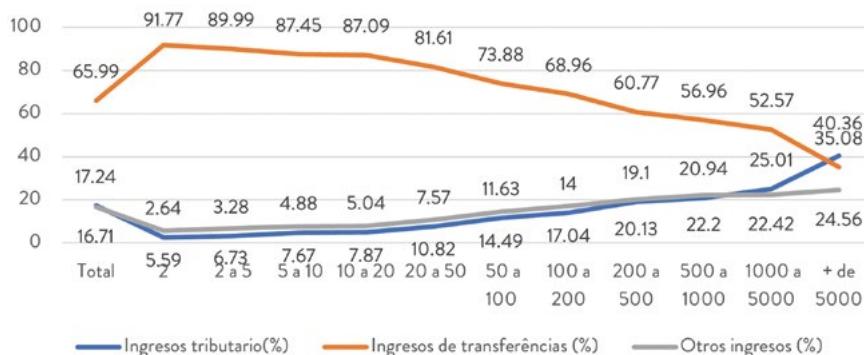


Gráfico 1. Participación relativa de los ingresos municipales acorde su tamaño poblacional

Fuente: Bremaker (2018) basado en Ministerio de la Hacienda/Secretaría del Tesoro Nacional. Finbra 2017. Los municipios con más de 5 millones de habitantes son Rio de Janeiro y São Paulo.

Dada la desigualdad entre regiones e intrarregionales en cuanto al desempeño económico y la capacidad de prestación de servicios públicos, la justificación es que las transferencias constitucionales del gobierno central tienen como objetivo reducir las desigualdades territoriales y promover estándares de ciudadanía nacional. Estudios como Amorim y Simonassi (2013), Arretche y Rodden (2004), Gibson *et al.* (2004), Soares y Neiva (2011), Turgeon y Caivalcante (2014) y Kauchakje (2017) han demostrado que este objetivo puede considerarse con cierto éxito cuando se examinan los efectos redistributivos de las transferencias constitucionales.

Se puede decir que, en general, un mayor volumen de recursos se destina a estados con bajos indicadores de desarrollo. Sin embargo, la relación entre el PIB per cápita y los índices de distribución relativa de recursos (DRR) sugiere que los diferentes tipos de transferencias del gobierno central están orientadas por objetivos políticos, además del redistributivo (tabla 2).

UF	DRR volunt*	DRR esp**	DRR const***	DRR total****	PIB_pcp
PI	1.1025	1.0955	1.8003	1.6284	9492.66
MA	0.5903	0.4102	1.4746	1.2521	9686.07
AL	1.7941	0.7954	1.7189	1.6075	10863.11

PB	0.9047	0.2654	1.7244	1.4497	11452.89
CE	0.8673	0.6715	1.1430	1.0433	12289.97
BA	0.5649	1.112	1.0403	0.9816	14221.67
RN	0.6535	0.9457	1.9436	1.6663	14513.86
PA	0.6279	0.5124	1.2674	1.1099	14655.77
PE	0.9734	1.7349	1.1568	1.1774	14698.46
AC	5.4415	2.423	6.1412	5.5772	15207.57
SE	0.9511	0.7614	2.7192	2.2775	15812.62
TO	2.2666	1.93	4.2032	3.7019	16097.17
AP	2.0586	1.6841	6.7945	5.6403	17350.96
RR	3.6981	2.5156	8.1330	6.9516	18964.60
RO	0.5986	1.147	2.5262	2.1355	19171.31
GO	0.7558	0.1772	0.9508	0.8339	22481.21
AM	0.9319	0.9631	1.4883	1.355	22909.26
MG	0.5031	0.7887	0.7868	0.7531	24009.91
MS	1.1559	0.6781	1.1761	1.1069	24825.96
MT	1.847	1.0629	1.4228	1.4161	27780.88
PR	0.4992	1.1858	0.8617	0.8519	28482.87
RS	0.4268	1.0546	0.86	0.8272	30855.61
ES	0.6952	1.0126	1.2489	1.1688	31280.85
SC	0.915	0.7935	0.8079	0.8145	33720.22
RJ	0.6055	0.7462	0.7572	0.7287	36229.41
SP	1.6251	1.244	0.2209	0.5168	39794.01
DF	1.1399	2.8159	1.4814	1.5817	74942.09
Total	1.2668	1.1254	2.0703	1.8584	22497.06

Cuadro 4. Transferencias fiscales del gobierno central a los estados brasileños, Cámara y Senado, 2004-2015 - DRR y PIB per cápita (pcp), valores promedio (estados en orden ascendente por PIB per cápita)

(1) * Índice de distribución relativa de recursos (DRR) - transferencias voluntarias; ** transferencia disposiciones especiales / legales; *** transferencia constitucional; **** transferencias totales

(2) DRR = 1.0 significa que la distribución de los fondos públicos es igual en todos los distritos; <1.0 el distrito recibe menos de lo que recibiría si hubiera una distribución equitativa de los recursos; >1.0 el distrito recibe más de lo que recibiría si hubiera una distribución equitativa de los recursos

Fuente: Recopilado y elaborado por (Kauchakje, 2017). Datos: Finbra, IBGE, TSE

Las características federativas de este tipo de transferencia son más notables si se comparan con el tipo discrecional². Los estudios mencionados mostraron que la relación entre transferencias no constitucionales y pobreza o

2 Según datos de Soares y Neiva (2011, p. 104) sobre los ingresos estatales, las transferencias discrecionales, en “conjunto, correspondía al 3% del total de los ingresos tributarios recaudados por los Estados y al 9% de todas las transferencias a Estados. Sin embargo, en un contexto de marcadas disparidades económicas regionales, el peso de las transferencias discrecionales federales para los ingresos estatales varía ampliamente. En los extremos, el total de fondos discrecionales federales transferidos al Estado de Sergipe durante el período correspondieron a 68% de sus ingresos tributarios totales, mientras que a São Paulo las transferencias discrecionales federales representaron un escaso 0.2% de los ingresos fiscales” (nuestra traducción).

variables socioeconómicas de los Estados (especialmente el PIB per cápita) no fue importante. Sin embargo, la investigación empírica de Deda y Kauchakje (2019: 170) sobre transferencias fiscales de los gobiernos central y estatal y teniendo a los municipios como unidad de análisis, señala que “los municipios más desarrollados reciben más recursos (incluso de transferencias obligatorias), hecho que contradice la idea de redistribución o del “federalismo reasignado” (nuestra traducción).

El tema de la autoridad fiscal residual muestra una expansión de la base tributaria federal, incluso con la reducción de las transferencias a los Estados y municipios. Desde mediados de la década de 1990, la Unión ha logrado retener algunas transferencias constitucionales y reducir la autonomía de gasto de los gobiernos subnacionales.

La Reforma Constitucional 1/1994 inició este proceso al incorporar tres artículos a las Disposiciones Transitorias proponiendo, para los próximos dos años, la creación de un Fondo de Emergencia Social (FSE). Presentado con el propósito de saneamiento financiero y apoyo a la estabilización económica, fue concebido para aplicar sus recursos al costo de salud, educación, seguridad social y otros programas de interés social. Sin embargo, no sólo se registró un aumento de los ingresos a través de las contribuciones sociales, sino también una disminución de los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales. Por tanto, hubo una recentralización de los recursos fiscales en relación a los previamente disponibles para las entidades federativas en el período comprendido entre 1989 y 1994.

Se redujeron las transferencias intergubernamentales, con el objetivo de revisar el saldo de ingresos a favor de la Unión, ya que después de 1988 las entidades subnacionales se habían visto más favorecidas (Abrucio, 2005; Melo, 2005; Dickovick, 2011). Ese año, la Enmienda Constitucional 1 aprobó el FSE, que disocia el 20 por ciento de la renta federal (impuestos y cotizaciones sociales) de la transferencia a Estados y municipios. En 1996, EC 10/1996 transformó el FSE en un Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), manteniendo las mismas reglas (Eaton y Dickovick, 2004; Arretche, 2012). En 2000, una nueva EC comenzó a llamar al FEF el Desencadenamiento de los Ingresos Federales (DRU) (Dickovic, 2011; Arretche, 2012).

La medida fue renovada por EC 42/2003, EC 56/2007 y EC 68/2011. En 2016, EC 93 amplió el Desenlace de Ingresos de la Unión al 30 por ciento, además de crear el Desencadenamiento de Ingresos Estatales y Municipales (DREM). Si bien la DRU fue garantizando recursos para la salud y la educación a lo largo de los años, hubo un efecto de recentralización en las finanzas locales, ya que se alteraron la composición y los valores de las transferencias intergubernamentales acordadas en el CF 88 (Grin, Lopes y Abrucio, 2020). En pocas palabras, como el gobierno tiene la competencia residual de crear nuevas fuentes de ingresos que no necesitan ser compartidas con estados y municipios, el efecto fue una recentralización tributaria y una reducción de las transferencias intergubernamentales.

En cuanto al sistema de transferencias de impuestos, la CF 88 ratificó dos grandes modelos: transferencias federales a Estados y municipios y transferencias estatales a los municipios. En el primero caso, el principal ejemplo son Fondos de Participación Estatal y Fondo de Participación Municipal que son basados en dos impuestos federales (impuesto sobre productos industriales y sobre la renta de las personas). De acuerdo con sus reglas, son fondos redistributivos en favor de los Estados y ciudades más pequeñas de los Estados más pobres. El otro sistema son las transferencias estatales a los municipios organizados esencialmente sobre dos impuestos: 25 por ciento de ICMS (75 por ciento es dependiente del valor agregado en el municipio + 25 por ciento definido por los Estados) y 50 por ciento del IPVA para vehículos licenciados en el municipio, lo que depende del tamaño de la flota existente localmente. Además de esto existen las transferencias específicas por políticas públicas, siendo la salud el caso más representativo, además de la asistencia social del FUNDEB en algunos casos donde no se llega al piso nacional por estudiante.

Todavía, la principal fuente de fondos de DRU son las contribuciones sociales (alrededor del 90 por ciento del monto no vinculado). Si bien los cambios generados por la DRU fueron pequeños, reforzaron paulatinamente la recentralización fiscal a favor de la Unión. Esta recentralización 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, las entidades subnacionales, que tenían fuentes de ingresos definidas en el CF 88, sufrieron una importante reducción financiera que afectó de manera más drástica a las regiones menos desarrolladas del Norte y Noreste.

También para medir el peso de esta medida, cabe señalar que, en ese momento, el impuesto sobre la renta aportaba el 23 por ciento al Fondo de Participación Municipal y el 21.5 por ciento al Fondo de Participación Estatal. Estos fondos continúan siendo la fuente financiera redistributiva más beneficiosa para los Estados y municipios más pequeños. Además, aunque mucho más pequeño, la Unión devolvió el 50 por ciento del ITR a los municipios, especialmente a los menos poblados donde la actividad rural era representativa. Según Eaton y Dickovick (2004), no hubo una gran reversión del sistema de transferencia de ingresos, pues las bases del reparto federativo se cambiaron a favor de la Unión.

En cuanto a la dirección del gasto, dada una lectura desde el ámbito central de que los Estados y municipios se habían beneficiado de la descentralización fiscal, se redujo su autonomía para gastar en algunas áreas. En salud, EC 29/2000 reconfiguró la forma en que las entidades subnacionales deben organizar el gasto: los estados deben invertir el 12 por ciento y las ciudades el 15 por ciento de sus impuestos (Viana, Lima y Oliveira, 2010). Se autorizó la intervención federal en caso de incumplimiento de la medida. La EC 29/2000 interfirió con la autonomía fiscal y expandió los gastos de salud subnacionales. La Ley Complementaria 141/2012 reguló los montos mínimos anuales en acciones de salud y los criterios para la distribución de recursos (Pacheco *et al.*, 2016; Piola

et al, 2013). La ley especifica los tipos de servicios en los que los municipios y Estados pueden aplicar los recursos provenientes del mínimo constitucional, restringiendo considerablemente su discrecionalidad.

En 1996, el gobierno federal creó el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Primaria y la Valorización de la Docencia (FUNDEF) (EC 14/1996) y definió nuevas reglas que dirigen los gastos subnacionales (Souza, 2002). “El control fiscal y la mejora del desempeño educativo eran los principales objetivos. [El] principal problema fiscal del gobierno central era asegurar que los recursos para la educación primaria y secundaria fueran efectivamente aplicados por los gobiernos subnacionales de una manera específica” (Melo, 2005: 872). A partir de 2006, con la creación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), la retención de los mismos impuestos aumentó al 20 por ciento. La autonomía subnacional sobre el uso de la recaudación y las transferencias de impuestos ahora se gestionaba mediante una nueva regla federativa, además del requisito de aplicar el 25 por ciento de sus ingresos fiscales.

En el campo de las finanzas públicas, la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), aprobada en 2000 para reglamentar 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 la Ley Camata³ no fueron previstas por los constituyentes. Con la LRF, la Unión redefinió varias actividades presupuestarias y de gestión fiscal realizadas con mayor autonomía subnacional. Justificada como una necesidad para lograr el equilibrio macroeconómico, la LRF restringió la gestión autónoma de los gastos subnacionales de manera no anticipada en 1988, además de restricciones al endeudamiento y expansión del gasto. Se estableció un control efectivo sobre las finanzas subnacionales (Rezende, 2013) y la autonomía subnacional en la asignación de gastos fue limitada por ser una respuesta centralizadora a la dificultad de la Unión para coordinar el comportamiento fiscal de otras esferas (Almeida, 2005). Sin embargo, cabe señalar que la LRF no se aplica al gobierno federal.

En el tema de obtención de préstamos, otra dimensión relevante residió en la reducción de la capacidad de endeudamiento de los gobiernos estatales de sus bancos oficiales, ya que este expediente no fue objeto de deliberación en el pacto constitucional de 1988. En Brasil, los Estados retuvieron una autoridad considerable para contraer sus propias deudas y administrar sus finanzas, con el apoyo de sus instituciones bancarias. Para Eaton y Dickovick (2004), la capacidad de endeudamiento de fondos es parte del sistema fiscal, lo que permite

³ Propuesta incorporada a la Ley de Responsabilidad Fiscal que determina un límite del 60 por ciento de los ingresos totales de los Estados con gastos de personal. La Unión solo puede gastar el 50 por ciento de sus ingresos en personal. El proyecto de ley original, de la diputada Rita Camata, fue la Ley Complementaria 82, de 1995. Posteriormente, pasó a ser la Ley Complementaria 96, de 1999, y ahora forma parte de la Ley Complementaria 101, de 2000 (la denominada Ley de Responsabilidad Fiscal), que establece reglas generales de finanzas públicas enfocadas en la responsabilidad en la gestión fiscal.

identificar que el alcance de las medidas de recentralización que tuvieron lugar, en un período cercano, en Brasil y Argentina a mediados de los años noventa, fue similar en ambos países: federalización seguida de privatización de los bancos estatales/provinciales.

Con respecto a los temas de enumeración de poderes, atribuciones y bases fiscales hay dos interpretaciones principales en la literatura. Melo (2002, 2005) y Arretche (2005), junto con otros autores, interpretan estos cambios como una reversión del diseño original después de 1988. En este sentido, se puede decir que existen salvaguardas estructurales en favor de Estados y municipios, aunque el rol de la Unión fue fuerte en dos direcciones que redujeron, desde mediados de la década de 1990, el rango de poder constitucional de los gobiernos subnacionales: a) la recentralización redujo los ingresos subnacionales; b) la interferencia en su autonomía para la gestión de los gastos bajo reglas federales; c) la definición de reglas que interfieren en la autonomía tributaria subnacional. Otras normas que limitan las salvaguardas estructurales son las severas reglas para la obtención de préstamos de fuentes internas o externas. No se debe olvidar que la CF 88 define muchas áreas donde el gobierno federal tiene competencias exclusivas, lo que le confiere un gran poder delante de los Estados y municipios. Esto afecta sus salvaguardas estructurales, toda vez la Unión puede definir reglas que, de forma simétrica, son aplicables para todas entidades gubernamentales.

A su vez, Arretche (2009 e 2013) sostiene que en las deliberaciones de la década de 1990 hubo, al mismo tiempo, ruptura y continuidad. Por ejemplo, la constitución de hecho no preveía la LRF y la Ley Camata, pero los arts. 163 y 169 de la CF 88 dejaron abierta la posibilidad de regulación federal de las finanzas públicas y de los gastos. También en los artículos del Título VIII –Sobre el orden social–, la CF 88 los dejó abiertos a leyes regulatorias o determinó la autoridad decisoria y fiscal del gobierno central, especialmente en el capítulo que agrupa las políticas y programas de salud, seguridad y asistencia social, tal como se mencionó.

Es decir, existen distintas salvaguardas estructurales y el gobierno federal no es un actor pasivo que no tenga interés en reducirlas o hacer valer las reglas constitucionales que le confieren la posibilidad de un rango elevado de poderes y responsabilidades exclusivas. Sin embargo, ante la discusión sobre las salvaguardas estructurales, ¿cómo podemos interpretar el federalismo brasileño en los términos propuestos en Stepan (1999): *demos-constraining* o *demos-enabling*?

El conjunto de cambios y continuidades de la CF 88 relacionado con estas salvaguardas muestra que, por un lado, existen normas constitucionales que restringen el poder del gobierno central para avanzar en la autonomía de los gobiernos subnacionales (*demos-constraining federalism*), tales como: el ordenamiento federativo descentralizado en las dimensiones política, legislativa, fiscal y administrativa (Machado y Soares, 2018); bicameralismo simétrico y fuerte; el sistema electoral que da a gobernadores y alcaldes un papel importante en la carrera de legisladores nacionales, especialmente porque el distrito electoral

coincide con los límites territoriales de los Estados) (Stepan, 1999; Samuels, 2003; Arretche, 2013). Por otro lado, existen normas constitucionales que posibilitan la centralización de la toma de decisiones a nivel nacional (*demos-enabling federalism*). Entre estas reglas la autoridad de decisión del gobierno central en áreas estratégicas de políticas públicas (tabla 1); y las reglas “fáciles” para aprobar enmiendas constitucionales⁴. Es decir, el paisaje de las salvaguardas estructurales no apunta para una única dirección, pues también hay mecanismos que permiten la imposición del gobierno federal por sobre los niveles subnacionales (ver también la sección sobre las salvaguardas políticas).

1.3. La división de poderes y la participación de Estados y municipios en el control de la toma de decisiones federales

Aún en la dimensión de las salvaguardas estructurales, el tema la supervisión entre los poderes es relevante en el diseño del sistema político y sus efectos sobre las RIG. El Brasil es un país bicameral, donde hay una cámara alta (el Senado Federal) enfocada en la representación proporcional de los Estados y una cámara baja (Cámara de Diputados) diseñada para una representación proporcional de los electores cada Estado.

Según la literatura, el bicameralismo se puede clasificar en simétrico o asimétrico; fuerte o débil, el caso brasileño es el del bicameralismo simétrico y fuerte⁵.

El modelo de superposición de poderes en esta salvaguarda se refiere a la presencia de integrantes de diferentes niveles dentro del proceso de toma de decisiones, lo que contribuye para la división de poderes y la mutua supervisión.

En particular, el Senado Federal tendría el rol, ya que es un organismo capaz de colocar representantes estatales para supervisar el proceso legislativo nacional en temas de interés de los Estados. Es una forma de implantar la presencia de los Estados en la toma de decisiones del poder central. Todavía, es importante señalar que las salvaguardas no actúan de forma independiente. Las salvaguardas estructurales se centran en el proceso legislativo y en la participación de las distintas entidades federadas en el mismo. Para observar esto en Brasil, se observaron algunas producciones legislativas que podrían llamar la atención de los entes subnacionales al afectarlos.

4 “Para enmendar la Constitución, sólo se requieren dos votaciones nominales en la Cámara de Diputados y el Senado durante el mismo período legislativo (...). Además, en Brasil sólo se requiere una mayoría de tres quintos, mientras que dos tercios son típicamente requeridos cuando se necesitan super mayorías. Otras reglas que requieren super mayorías para dificultar el proceso de enmienda incluyen arenas de toma de decisiones, como referendos nacionales, como en Italia, o aprobación de una mayoría calificada de asambleas legislativas a nivel estatal en los Estados Unidos. (...) En Brasil, el juego de la enmienda constitucional ‘comienza y termina’ en el centro” (Arretche, 2013: 145).

5 Las cámaras definidas como simétricas tienen una igualdad, o moderada desigualdad, de poderes constitucionales y legitimidad democrática. “Para que el bicameralismo se considere fuerte, la cámara alta debe ser elegida sobre una base diferente a la cámara baja, y debe tener un poder real, idealmente tanto poder como la cámara baja” (Lijphart, 2012: 38; 193) (nuestra traducción).

El objetivo era identificar si hubiera espacio para la supervisión, la consulta y otras herramientas que garantizaran cierta voz, como se observa en el cuadro 3. En este se toma como ejemplo el gobierno del presidente Lula (2003-2010) y la forma como fueron aprobadas leyes que contrarían los intereses de los municipios. Este proceso muestra que la consulta al Comité de Articulación Federativa (Grin y Abrucio, 2018), donde las entidades municipalistas tenían participación, fue reducida (de veintinueve leyes en el período la representación municipal fue consultada y pactó su diseño en once de ellas). También enmarcar que, sobre todo con la aprobación del Congreso Nacional, y, en especial, del Senado Federal que, en este, sería la casa legislativa más preocupada con los intereses de los gobiernos subnacionales.

El caso del gobierno Lula es importante, pues siendo un gobierno de partido de izquierda (PT- Partido dos Trabalhadores) se esperaría más apertura para las entidades subnacionales. Fue superior al su antecesor Cardoso, de partido de derecha (PSDB- Partido Social Demócrata do Brasil)⁶, que quedó lejos de confirmar salvaguardas estructurales que garantizaran la preservación de intereses municipales en el gobierno, bien como en el Senado Federal. Como ya había evidenciado Arretche (2013), Neiva y Soares (2011) y Kauchakje (2017), el Senado Federal, en muchos temas de interés de los gobiernos subnacionales se comporta más como una arena cuyos representantes siguen más la dirección nacional del partido que propiamente los intereses de su Estado. Dicho de otra manera, tanto la Cámara de Diputados como el Senado son casas legislativas de partidos⁷.

PEC 40/2003	Seguridad social	TNJR	Instituye la “Reforma de la Seguridad Social” o “Reforma de la Seguridad Social”.	No pactada
PEC 41/2003	Tributaria	TNJR	Cambia el Sistema Tributario Nacional (modifica los criterios de reparto federal del CIDE y permite la recaudación del Impuesto de Tierras Rurales por los municipios). Desvincula los ingresos federales.	Pactada
PLP 41/2003	Administrativa	VETT	Regula el § 4 del art. 18 de la Constitución Federal, que establece el período de creación, incorporación, fusión y desmembramiento de Municipios.	No pactada
PL 475/2003	Fiscal	TNJR	Fija el porcentaje a distribuir a los municipios, por FUNDEF, del monto total recaudado del salario de educación.	Pactada
PL 2504/2003	Financiera	PRJ-DO	Prevé depósitos fiscales judiciales y extra-judiciales en el ámbito de los Municipios.	No pactada

6 Para las clasificaciones “espaciales”, es decir, político-ideológicas de los partidos brasileños, véanse, por ejemplo, Power y Zucco (2009) y Bolognesi *et al.* (2020).

7 Los datos sobre este aspecto se explorarán mejor en el ítem de salvaguardas políticas.

MPV 107/2003*	Financiera	TNJR	Instituye el PAES (Programa Especial de Liquidación de Deudas), que incorporó las cuotas cobradas por el Gobierno Federal de las deudas en el cálculo del Fondo de Participación Municipal.	No pactada
MPV 167/2004	Seguridad social	TNJR	Regula EC 41 sobre reforma de la seguridad social. Se incrementó el porcentaje de contribución patronal que paga el municipio al 11% (el mismo porcentaje que paga el servidor).	No pactada
PEC 227/004	Seguridad social	TNJR	PEC Paralelo (Modifica la Enmienda Constitucional No. 41, de 2003 - Seguridad Social o Reforma de la Seguridad Social).	No pactada
PEC 285/2004	Tributaria	EM-TRAM	Desmembramiento del PEC nº 255/2004 que forma parte del resto del PEC nº 228/2004, este último originado a partir del PEC nº 41/2003). “Mini-reforma o reforma tributaria”.	No Pactada
PEC 228/2004, 255/2004, 293/2004 e 62/2007	Tributaria	EM-TRAM	Cambia el Sistema Tributario Nacional (prevé la tributación del ICMS que tendrá tasas uniformes en todo el Territorio Nacional). Propuesta “Mini-reforma o reforma tributaria”. Se trata del tema de la “guerra fiscal”.	No pactada
EC 44/2004	Financiero	TNJR	Incrementa la transferencia de la CIDE del 29% a los Estados, aunque mantuvo la transferencia a los municipios en un 25%.	Pactada
MPV 161/2004	Tributario-financiero	TNJR	Establece cargos de la CIDE sobre la importación y venta de petróleo y sus derivados, gas natural y sus derivados y alcohol etílico combustible.	No pactada
PLP 217/2004	Financiera	TNJR	Aggrega disposiciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal para la provisión, en tiempo real, de información detallada sobre la ejecución presupuestaria y financiera de la Unión, Estados y Municipios.	No pactada
MPVs 193/2004, 237 e 271/2005, 328/2006, 355 e 368/2007, 464/2009, 501/2010	Financiera	TNJR	Prevé la prestación de asistencia financiera por parte de la Unión a los Estados, Distrito Federal y Municipios con el objetivo de promover las exportaciones del país (Fondo de Exportación - FEX).	No Pactada
PLP 244/2005			Modifica disposiciones de la Ley Complementaria N ° 87, de 13 de septiembre de 1996, que prevé el ICMS.	No pactada

PL 4896/2005	Financiera	TNJR	Regula el artículo 153 de la Constitución Federal (posibilidad de cobrar el ITR por municipios).	Pactada
PLP 380/2006			Modifica disposiciones de la Ley Complementaria N ° 87, de 13 de septiembre de 1996, que prevé el ICMS.	No pactada
PEC 495/2006	Administrativa	TNJR	Agrega un artículo a la Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias para convalidar los actos de creación, fusión, incorporación y desmembramiento de Municipios.	No pactada
PEC 415/2005	Fiscal	TNJR	Crea FUNDEB (Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valorización de los Profesionales de la Educación).	No pactada
PEC 50/2007	Tributaria	TNJR	Extiende la vigencia de la desvinculación de la recaudación de la Unión hasta el 31/12/2015 y la contribución provisional sobre movimiento o transmisión de importes y créditos y derechos de carácter económico.	No pactada
PEC 58/2007	Fiscal	TNJR	Cambia el arte. 159 de la Constitución y aumenta los recursos de la Unión al Fondo de Participación Municipal.	Pactada
PL 3721/2008	Financiera	TNJR	Prevé la prestación de asistencia financiera por parte de la Unión a los Estados, Distrito Federal y Municipios, en 2008, con el objetivo de promover las exportaciones del país (Fondo de Exportación - FEX).	No Pactada
MPV 451/2008	Administrativa	TNJR	Cambia la legislación fiscal federal (los municipios pueden estar de acuerdo con la Unión incluso si están en mora).	Pactada
PEC 351/2009	Financiera	TNJR	Cambia el artículo 100 de la Constitución Federal y adiciona el art. 97 de la Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias, que instituye un régimen especial para el pago de las órdenes judiciales por parte de los Estados y Municipios.	Pactada
MPV 462/2009	Financiera	TNJR	Prevé la provisión de apoyo financiero por parte de la Unión a las entidades federadas que reciban fondos del FPM, en el año fiscal de enero de 2009 / enero. 2010, para compensar las pérdidas de este fondo con la reducción del IPI.	Pactada
MPV 457/2009	Financiera	TNJR	Cambia los artículos 96 y 102 de la Ley N ° 11.196, de 21 de noviembre de 2005, que prevé el pago en cuotas de las deudas a cargo de los Municipios derivadas de las cotizaciones sociales.	Pactada

PL 4666/2009	Administrativa	EM- TRAM	Proporciona la transición del gobierno.	No pactada
MPV 492/2010	Financiera	TNJR	Agregar disposición al art. 1 de la Ley N ° 12.096, de 24 de noviembre de 2009, que establece un plazo para que los Municipios regularicen las cuotas relacionadas con las contribuciones a la seguridad social.	Pactada
PL 8051/2010	Fiscal	EM- TRAM	Prevé regalías adeudadas por la producción de petróleo, gas natural e hidrocarburos fluidos bajo el régimen de producción compartida en áreas estratégicas y del pre-sal.	No pactada

Cuadro 5. La toma de decisiones del gobierno Lula (2003-2010) en temas de interés de los municipios

Fuente: Elaboración propia con base en Arretche (2012), Batista (2008), Portal de Legislación del Gobierno Federal de Brasil (2022) y Sitio de la Cámara de Diputados de Brasil (2022b).

Nota: Sólo se consideraron los proyectos que se originaron en el Poder Ejecutivo o que recibieron su aprobación directa (aprobación de legislación) o indirectamente (recomendación de aprobación por los bancos de apoyo del gobierno). Como criterio de clasificación de la forma de decisión: no consensuado (ausencia de debate con los municipios) y consensuado (cuando hubo este debate). La clasificación sobre la forma de estas decisiones se basó en la información recopilada de las asociaciones municipales, especialmente del CNM. En cuanto a los tipos de decisión: Medida Provisional (MPV), Propuesta de Reforma Constitucional (PEC), Proyecto de Ley Complementaria (PLP) y Proyecto de Ley Ordinaria (PL). Estado: TNJR (transformada en estándar legal), VETT (veto total), RJTDO (rechazada), RTPA (retirada), EMTRAM (en curso), PRJDO (perjudicada) y ARQVD (archivado). Las propuestas legales marcadas con * no fueron debatidas con los municipios, sino que fueron el resultado de su presión o cabildo al Poder Ejecutivo y / o Legislativo.

Por lo tanto, al menos considerando el caso analizado, no es posible confirmar que los municipios, que son entidades federativas en Brasil, hayan sido tomados en cuenta en las decisiones federales por el gobierno ideológicamente más alienado con sus intereses. Si bien el Senado Federal es el espacio legislativo de representación estatal, y decide muchos temas de interés municipal en su rol de cámara alta, de acuerdo con los datos copilados, no es necesariamente un espacio de salvaguarda federal. El gobierno federal tiene recursos constitucionales y políticos para hacer valer su agenda, aunque eso genere restricción de autonomía de Estados y municipios, como ya había sido debatido en el caso también de la enumeración de poderes. En otras palabras, aunque frágil la capacidad de los Estados de controlar el poder central, el Senado federal es un camino, mismo que no necesariamente está alineado con las demandas de los gobernadores. Adelante vamos a ver si las salvaguardas judiciales pueden cumplir con este rol.

En cuanto a la participación de los gobernadores y Estados en la toma de decisiones en la esfera central, Brasil es distinto de otras federaciones que poseen foros intergubernamentales, como son los casos de Australia, Alemania y la misma Canadá, aunque en este caso con menos formalidad institucional. En el capítulo 9 de este libro, que aborda el tema de las salvaguardas intergubernamentales, será posible conocer cómo operan los arreglos sectoriales de cooperación intergubernamental. Todavía, tomando la dimensión territorial de ámbitos de gobierno cooperando de forma vertical por medio de sus representantes –gobernadores y la presidencia del país–, no es una realidad en la federación brasileña.

Por supuesto existen muchas arenas de cooperación vertical organizadas bajo criterios específicos de cada sector de política pública, aún así, con distintos niveles de formalización y autoridad vinculante.

Vale la pena reflexionar para Brasil sobre la importancia de un foro de cooperación federativa, como el *Bundesrat* alemán, cuyas decisiones que afectan a los gobiernos subnacionales son vinculantes y su existencia está garantizada constitucionalmente. En otras palabras, el gobierno federal está prácticamente impedido de adoptar medidas unilaterales que influyan en las competencias de los *Länder*. En Brasil, el gobierno federal adopta medidas que afectan unilateralmente los intereses de municipios y Estados, y hay muchos ejemplos en áreas como educación, salud, impuestos e incluso su autonomía política y fiscal. Si el federalismo es una combinación de autonomía subnacional e interdependencia de acción con el gobierno federal, el caso alemán es un ejemplo a tener en cuenta para Brasil.

Otro ejemplo es el caso australiano del *Council on Australian Government* (COAG). El COAG es un amplio foro de cooperación intergubernamental con sus comisiones sectoriales conformadas por ministros federales y estatales en diversas áreas de política pública. No existe una mesa federativa con estas características en Brasil, por lo que una reflexión en esta dirección sería bienvenida, especialmente por los efectos mutuos que existen en varias áreas de las políticas públicas.

También el federalismo en Brasil puede aprender del caso canadiense, inicialmente, con la mayor debilidad que resulta de la existencia de muchos foros de cooperación informales. La lógica dualista que impera en el federalismo canadiense dificulta la instalación de mecanismos de coordinación intergubernamental más institucionalizados tanto entre provincias como, sobre todo, a nivel federal. Por tanto, formalizar los foros federativos y garantizar las condiciones mínimas para su funcionamiento es una importante experiencia de aprendizaje.

A modo de resumen, las dos posibilidades de existencia de las salvaguardas estructurales destacadas por Bednar (2009) muestran diferentes caminos en Brasil. Existen poderes enumerados de Estados y municipios, tal situación no garantiza plena autonomía a estas franquías federativas. Hay una clara definición de competencias tributarias, pero en la práctica una debilidad fiscal, como es notorio en el caso de los municipios, además de cambios regulatorios implantados por el gobierno federal que redujeron la autonomía de Estados y municipios. Finalmente, la participación de los Estados en las decisiones federales existe, aunque lejos de representar una trayectoria que los considere como actores con poder suficiente para intervenir en temas de su interés.

2. Las salvaguardas populares

La pregunta que debe hacerse para observar si Brasil tiene salvaguardas populares es: ¿existen mecanismos institucionales que permitan a la población defender sus intereses en el contexto de disputas federativas? Un camino posible sería la defensa

de los intereses locales por parte de los legisladores, haciendo así que la representación parlamentaria subnacional y también en el Congreso Nacional sirva a este propósito. Por lo tanto, el mecanismo de salvaguarda popular depende de las reglas electorales y de la forma en que las unidades territoriales están representadas en los foros de toma de decisiones en las federaciones democráticas.

En particular, la literatura ha debatido los impactos de la relación federalismo-democracia en Brasil, como Stepan (1999) y los efectos del *demos restrictivo* que generan las reglas electorales. El autor afirma que el federalismo brasileño genera un efecto negativo que entorpece el proceso de toma de decisiones a favor de la mayoría, provocando que no exista una representación plena. El problema central sería un sistema que no permitiría la formación de mayorías en el Senado, dado el poder de veto que ejercen los Estados sobrerepresentados por su tamaño y peso en la federación.

Una línea clave de interpretación de esta supuesta ingobernabilidad proviene de Tsebelis y los vetos institucionales y de los actores partidistas: el sistema político formado por un federalismo centrífugo y un sistema de partidos frágil haría ingobernable a Brasil, sin embargo, lo que ocurre en la práctica muestra lo contrario (Palermo, 2000). En esta línea, Arretche (2013), al debatir la noción de constreñir al *demos*, muestra que el Senado es una casa de partido fuerte, por lo que la cuestión planteada por Stepan no confirma la dificultad de decidir a favor de los intereses de la mayoría de los ciudadanos.

Por lo tanto, aunque el Senado Federal sea una casa de representación territorial de los Estados, es probable que los partidos políticos organizados a nivel nacional se guíen no sólo por las directrices de sus líderes, sino que también pueden guiarse por las demandas de la sociedad que van en contra de los intereses regionales o localizados de sus distritos electorales. En otras palabras, las salvaguardas populares como forma de controlar a los votantes en cada Estado de donde provienen los senadores no parecen suficiente, según la investigación de Arretche (2013), para evitar la formación de mayorías que se opongan a la *demos restrictiva* señalada por Stepan (1999).

Los estudios de Turgeon y Cavalcante (2014), Soares y Lourenço (2004), Kauchakje (2017), investigaron aspectos de ese problema. En particular, la última autora, examinó todas las votaciones nominales, con datos disponibles, que se realizaron en la Cámara y el Senado entre 1989 y 2014. Una de las preguntas de la investigación que puede contribuir a la discusión sobre el poder de veto de grupos de Estados/parlamentarios en el Senado, es lo siguiente: ¿cuál es el peso de los parlamentarios de Estados sobrerepresentados para obtener una victoria en la votación legislativa? Para responder, se utilizó el índice de representación relativa (IRR)⁸ y el índice de Rice. El primero es una medida de

⁸ Utilizando el índice, Kauchakje (2017) nombró a cinco Estados brasileños como super-representados (Amapá, Acre, Roraima, Rondônia y Tocantins). En los estudios citados en este tema, se encuentran listas completas de estados brasileños sobrerepresentados e super-representados.

representación desproporcionada (Anscombe *et al.*, 2002) y el segundo de unidad de voto (Rice 1925). Se realizaron estimaciones de regresión utilizando escenarios contra-factuales.

En el primer escenario se simula lo que sucedería si parlamentarios de Estados sobrerepresentados que, de hecho, votaron con la alternativa ganadora, hubieran desertado y votado con la alternativa perdedora. En la Cámara de Diputados, representantes de Estados sobrerepresentados fueron cruciales (es decir, podría haber modificado el resultado de victoria en una derrota) en 8.7 por ciento de las votaciones y en prácticamente todas del Senado Federal (Kauchakje, 2017: 148-149).

	CD	SN
¿Parlamentarios de distritos sobrerepresentados son cruciales en las coaliciones victoriosas?		
Contrafactual: los resultados de las votaciones serían invertidos si:		
Parlamentarios de los distritos sobrerepresentados que votaron por la proposición vencedora hubieran votado por la alternativa perdedora.	8.7	96.6
Súper-representados	4.4	11.7
De moderada sobrerepresentación	3.6	56.2
Parlamentarios de los distritos sobrerepresentados que no participaron hubieran votado por la alternativa perdedora.	3.0	13.7
Súper-representados	1.5	2.5
De moderada sobrerepresentación	1.0	8.2
Parlamentarios de los distritos sobrerepresentados que votaran con la alternativa vencedora no participasen de la votación	0.40	28.6
Súper-representados	0.17	3.7
De moderada sobrerepresentación	1.5	15.3

Cuadro 6. Peso de los representantes de distritos sobrerepresentados para lograr la victoria en las votaciones legislativas, Cámara y Senado, 1989-2014. Brasil

Nota: Porcentajes referentes a las votaciones nominales válidas y no unánimes.

Participación significa sólo los votos sí o no.

Fuente: Recopilado y elaborado por Kauchakje, 2017. Base de datos legislativa, Cebrap.

Todavía, ¿votan juntos los parlamentarios de distritos sobrerepresentados? La relación entre sobrerepresentación y cohesión del voto es positiva. La cohesión de diputados de Estados súper-representados es 9 por ciento mayor que la de colegas de otros Estados; y la cohesión de senadores de estos distritos electorales es 16 por ciento mayor (Kauchakje, 2017: 115).

	CD	SN	CD	SN
Irr	0.0378	0.0133		
	(0.000)	(0.000)		
Super (Dummy)			0.09169	0.1645
			(0.000)	(0.000)

Pib_pcp	-4.29e-06 (0.001)	0.00003 (0.000)	-6.99e-06 (0.000)	0.00002 (0.000)
Idh	0.4838 (0.000)	-2.0076 (0.000)	0.3932 (0.000)	-1.5278 (0.000)
Tx_urb	-0.2751 (0.000)	0.4073 (0.002)	-0.21660 (0.000)	0.5249 (0.000)
Constante	0.4664 (0.000)	0.8418 (0.000)	0.5936 0.000	0.6793 (0.000)
R ² ajustado	0.0466	0.1460	0.0977	0.1041
Prob > F			0.0000	0.0000
N	3360	1790	5038	2650

Cuadro 7. Relación entre unidad de voto y sobrerrepresentación, Cámara y Senado, 1989-2014

(1) El N es igual al número de votaciones consideradas en cada Cámara de Diputados multiplicado por los grupos de sobrerrepresentados (súper) y de regulares en todos los años del período.

(2) Variable dependiente: índice de RÍCE. Valores P>|t| entre paréntesis. Modelo: pooled, robusto

(3) Cálculos con datos de la Cámara de Diputados y del Senado Federal fueron realizados aisladamente.

Fuente: Recopilado y elaborado por Kauchakje, 2017. Datos: IPEA; IBGE; base de datos legislativa, Cebrap.

Estos resultados no significan que la sobrerrepresentación del distrito sea el factor principal que afecta el comportamiento legislativo. La inclusión de la variable partidista en los modelos de análisis corroboró, una vez más, los hallazgos de la literatura sobre la importancia de los partidos políticos para explicar los resultados de las votaciones en el Congreso Nacional. Más adelante, volveremos a eso para discutir las salvaguardas políticas.

Otra forma de analizar las salvaguardas populares sería la participación más directa y activa de la población en los conflictos inter-federativos. Si no fuera para tanto, por lo menos identificar si la población de los Estados presenta rasgos que sostienen enlaces con sus estados. Sin embargo, no existen canales de participación que permitan esta función a los ciudadanos. Según Castro y Reis (2012), los canales de participación social existentes en el país no han sido suficientes para enfrentar la creciente apatía política de la población. De acuerdo con datos de LAPOP, el interés de los brasileños en la política ha ido disminuyendo desde 2018, lo que puede reducir el interés de la sociedad en la toma de decisiones del gobierno (Oliveira *et al.*, 2015). Realidades como estas pueden indicar que las salvaguardas populares como forma de apoyar una agenda federalizada del tema podrían ser más débiles.

Todavía, si lo hiciera, ¿quién tendría la ventaja en las disputas? Para dar respuesta a esta pregunta se recogieron *proxies* de distintas bases de datos de opinión pública que podrían aclarar un poco este tema. Estos *proxies* se describen en la tabla 8.

FUENTE	Variable	Proxy	AÑO	Nivel federal	Nivel Local
Latino Barómetro	Confianza en los gobiernos (Federales e Municipales)	Mayor confianza en diferentes órdenes de gobierno puede indicar cuáles de ellos se beneficia de la salvaguarda popular	2002	Mucha Confianza 6.5%	Mucha Confianza 8.9%
				Algo de confianza 17.5%	Algo de confianza 22.3%
				Poca confianza 36.9%	Poca confianza 37.7%
				Ninguna confianza 37.3%	Ninguna confianza 29.3%
				...	
		...	2013	Mucha Confianza 8.5%	Mucha Confianza 8.7%
				Algo de confianza 30.1%	Algo de confianza 27.7%
				Poca confianza 33.6%	Poca confianza 29.7%
				Ninguna confianza 25.2%	Ninguna confianza 31.6
LAPOP	Satisfacción con escuelas públicas locales	Insatisfacción con el gobierno local puede conllevar al apoyo a la descentralización	2012		2.646
			2014		2.553
			2016		2.658
LAPOP	Satisfacción con servicio médico de salud local	...	2012		2.97
			2014		3.013
			2016		2.93
LAPOP	Interés en política	El interés en la política es un proxy en el sentido de mostrar que, debido a su bajo índice, las salvaguardas populares pueden ser frágiles	2008	3.065	
			2010	3.028	
			2012	3.005	
			2014	3.08	
			2016	2.974	
			2018	2.869	
World Values Survey	¿Qué tan cerca te sientes de (país / Estado)?	Mayor cercanía con diferentes niveles puede indicar cuál de ellos se beneficia de la salvaguarda popular	2018	Muy cercano 18.0%	Muy cercano
				17.4%	Cercano 40.7%
				37.7%	No muy cercano 24.2%
				No muy cercano 24.2%	Nada cercano 11.9%
				Muy cercano 25.9%	
				Nada cercano 13.3%	

Cuadro 8. Proxy para salvaguardas populares. Brasil

Fuente: Elaborado por los autores a partir de datos de Latinobarómetro, Latin American Public Opinion Project (LAPOP) y World Values Survey.

Lo que más llama la atención es lo que se extrae de la base de datos de la Encuesta Mundial de Valores, donde se puede observar que no hay grandes cambios en cuanto a la cercanía que sienten los ciudadanos, ya sea a nivel estatal o federal. Esto puede ser un indicador de que la cultura política de los votantes no orienta el voto por una agenda federalizada o no permite identificar qué nivel de gobierno sería responsable de la provisión de servicios o políticas públicas.

En este sentido, de acuerdo con Bednar (2009), este problema de falta de información posiblemente genere un comportamiento de la población que no es probable que defienda ni al ámbito federal ni al subnacional. Tal comprensión también puede derivar en comportamientos oportunistas para culpar o premiar a uno u otro nivel de gobierno. En general, la población no cuenta con información suficiente para saber si un servicio público es federal, estatal o municipal. Por tanto, la salvaguarda popular no puede considerarse fuerte para preservar la federación. Ambos patrones de acción contribuyen poco a la dinámica de las relaciones inter-federativas.

Schlegel *et al.* (2021) compararon las orientaciones subjetivas de los brasileños/brasileñas en relación con la Federación a partir de dos *surveys* nacionales (2013 y 2018) y enumeraron los resultados más relevantes:

1. “la proporción de votantes a favor de un diseño federativo con más poder para los estados es minoritaria en casi todas las divisiones territoriales y años investigados;” (p.15).

Sobre este punto –los poderes de los ámbitos de gobierno– parece haber poca adherencia al concepto de división territorial del poder, toda vez que cerca “de la mitad de la muestra ya no daría poder a ninguna esfera de la Federación”. (Schlegel *et al.*, 2021: 18).

En %		Gobierno federal	Gobierno estatal	Gobierno municipal	Respuesta múltiple	Todo	Ninguna
Menos poder	2013	10.5	14.0	17.4	0.6	3.2	46.9
	2018	22.6	10.9	17.2	1.2	7.0	36.5
Más poder	2013	19.6	13.7	20.5	2.7	3.4	36.8
	2018	13.4	11.3	15.8	3.4	4.2	48.9

Cuadro 9. ¿Quién o qué nivel de gobierno debería tener el poder?

Fuente: Extraído de Schlegel *et al.* (2021). Survey - imágenes de la Federación (oleadas de 2013 y 2018).

2. “una parte relevante del apoyo al centralismo fue reemplazada por la defensa del diseño actual de la Federación, entre los dos momentos; en el Nordeste avanzó la defensa de más poder para los Estados” (p. 15).

Los autores llaman la atención sobre la variación de preferencias entre 2013 y 2018: hubo un “descenso de quienes quisieran concentrar más poder en la Unión”, especialmente en Bahía, Noreste y Sureste (Schlegel *et al.*, 2021: 20).

La tabla 9 también muestra que se mencionaron más los niveles federal y municipal que el estatal. Esto está en línea con el diseño mismo de la división de autoridad y competencias en políticas públicas estratégicas como las de carácter social, cuyas RIG más evidentes son entre el gobierno federal y las alcaldías.

3. “existe una amplia preferencia por la estandarización nacional en las políticas públicas. En diferentes sectores, al menos dos tercios abogan por que las políticas sean las mismas en todo el país” (p. 15).

En orden ascendente, las áreas de política pública en las que se prefiere la “homogeneidad territorial de las políticas” son: renta para los pobres; combate al desempleo; seguro de desempleo; cuidado de la educación; cuidado de los ancianos; cuidado de la salud; sueldo mínimo y jubilación (Schlegel *et al.*, 2021: 22).

4. “la identidad dual, con la nación y con el Estado, predomina entre los brasileños, pero hubo una fuerte caída entre los dos momentos observados en este estudio” (p. 15).

La identidad territorial que prevalece es dual, caracterizada por la mayor frecuencia (48 por ciento) en elegir la siguiente opción de respuesta: “Me siento tanto [gentilicio del Estado] como brasileño”. Todavía, se observó una tendencia a la disminución de la identidad nacional o dual, a favor de un aumento de la identidad estatal (Schlegel *et al.*, 2021: 22).

Para la discusión de las salvaguardas populares en relación a las orientaciones subjetivas, es importante recordar la literatura que ha señalado la relación entre cultura política y atributos tanto sociales (como la generación o el espacio/región) “como actitudinales (como la adhesión a la democracia y el interés en la política)” (Ribeiro y Fucks, 2020: 531), así como la adhesión a las formas institucionales de asignación territorial del poder. Es decir, se trata de trasponer las imprecisiones de la noción de Estado federativo o unitario y observar los arreglos federativos de reparto vertical del poder y de las RIG, y, también, las identidades territoriales construidas en estos arreglos.

El tema de las salvaguardas populares muestra que no existe una fuerte base de preservación de la autonomía estatal en el marco de las RIG, sobre todo con la esfera nacional.

3. Las salvaguardas políticas

Las salvaguardas políticas abordan cómo los partidos actúan para que los temas nacionales no se superpongan a la agenda subnacional. Los representantes electos buscan tener un comportamiento político congruente con la salvaguarda popular, de tal manera que ofrecen y defienden una agenda federalizada. Una forma de abordar este tema es a través de la siguiente pregunta: ¿cuál es

la agenda prioritaria en el Congreso Nacional: la organizada por los partidos políticos o la defendida por los gobernadores? Esta pregunta fue planteada por Cheibub, Figueiredo y Limongi (2009), y su investigación mostró que el hecho de que haya gobernadores de oposición al gobierno federal (un *proxy* de una agenda local contraria) no impide que el diputado federal del partido del gobernador vote en favor del gobierno nacional.

En tales casos, este partido político suele pertenecer a la coalición del presidente. En esta línea, Mignozzetti, Bernabel y Galdino (2011) calcularon los índices de Rice (una medida de cohesión entre votos, que resta el porcentaje de votos negativos del porcentaje de votos positivos). El índice de Rice se calculó para dos grupos, partidos y Estados, en dos períodos y el promedio del partidista siempre fue mayor. Es decir, los diputados federales elegidos por cada Estado de la federación se comportaron más de acuerdo con las definiciones de sus directivos nacionales que con los intereses de sus gobernadores.

También Kauchakje (2017) utilizó el índice Rice, pero comparando la unidad de voto en la Cámara y el Senado en las votaciones nominales entre 1989-2014. Las estimativas demostraron que en la Cámara la relación entre ser parlamentario afiliado a un partido que integra la coalición gubernamental y votar en conjunto es más fuerte. En la Cámara la cohesión del voto de los congresistas de partidos de coalición gubernamental es un 27 por ciento mayor que la de los legisladores sin este atributo, en el Senado es un 17 por ciento mayor.

	Cámara	Senado
Coalición gov (Dummy)	0.2715 (0.000)	0.1671 (0.000)
Pib_pcP	6.23e-06 (0.013)	0.00001 (0.000)
Idh	-0.3012 (0.002)	-1.2213 (0.000)
Tx_urb	-0.0198 (0.596)	0.3638 (0.000)
Constante	0.5394 (0.000)	0.7037 (0.000)
R ² ajustado	0.1968	0.1223
Prob > chi2	0.0000	0.0000
N	3360	1719

Cuadro 10. Relación entre la unidad de voto y la coalición de gobierno, Cámara y Senado, 1989-2014

(1) Variable dependiente: índice de RICE

(2) Valores P>|t| entre paréntesis

(3) Modelo: PCSE

(4) Cálculos con datos de la Cámara de Diputados y del Senado Federal realizados aisladamente

Fuente: Recopilado y elaborado por Kauchakje, 2017. Datos: IPEA; IBGE; base de datos legislativa, Cebrap.

Estos estudios indican que las agendas y la cohesión de los partidos y su desempeño en la arena parlamentaria inciden en las salvaguardas federales, ya que la alineación partidista fue, en la mayor parte del período democrático reciente, capaz

de apoyar las agendas presidenciales, aunque pueda contrariar intereses de sus Estados de origen. Estos estudios aún logran mostrar cómo la salvaguarda política no es lo suficientemente fuerte, aunque mucho más robusta que las salvaguardas populares, para reducir los problemas de asimetría de información (Bednar, 2009).

Los presidentes, a quienes se delegan poderes de decreto (Medidas Provisionales de acuerdo con el artículo 62 de la Constitución Federal), generalmente tienen poder de veto o derechos exclusivos para proponer legislación. En los países latinoamericanos, los decretos presidenciales son poderes legislativos, mientras que, en los Estados Unidos, los decretos son recursos regulatorios para que las agencias ejecutivas estandaricen las decisiones del Congreso (Carey y Shugart, 1992). Estos recursos políticos permiten a los presidentes ajustar mejor sus agendas en la toma de decisiones parlamentarias (Carey y Shugart, 1992; Carey, 2005; Melo y Pereira, 2013). En este tipo de diseño institucional, los poderes presidenciales, y los resultados alcanzados por una presidencia proactiva, cuentan con recursos legales, políticos y administrativos para inducir y controlar el proceso legislativo (Melo y Pereira, 2013). Sin embargo, tal delegación requiere negociación, ya que el presidente no puede gobernar la legislatura, imponer su agenda o eludir el parlamento. Además, la dominación presidencial requiere el consentimiento del Congreso, sin el cual la presidencia no puede aprobar políticas, pues para obtener el consentimiento debe negociar la participación de diferentes partidos políticos en el gobierno.

La visión clásica del presidencialismo como una división de la formulación de políticas con la legislatura y en la que el jefe de gobierno tendría poderes reactivos (por ejemplo, el poder de veto, su recurso político clave) (Ginsburg, Cheibub y Elkins, 2013), no se aplica al caso brasileño. El presidente tiene muchas prerrogativas legales, constitucionales y legislativas que lo convierten en un actor político dominante, como el poder exclusivo para proponer el presupuesto y la autoridad para legislar a través de decretos legalmente vinculantes (Carey y Shugart, 1992).

El “poder de agenda categórica” (Palermo, 2000) se convirtió en un estilo de toma de decisiones de los presidentes cuando se restableció el orden democrático después de 1988. Las competencias del Poder Legislativo se redujeron en comparación con las extendidas al presidente (Figueiredo y Limongi, 2001). Brasil es un caso extremo de poder legislativo presidencial con pocos requisitos para trabajar con el Congreso (Carey y Shugart, 1992). La presidencia cuenta con poderosos recursos políticos con los cuales busca obtener altos índices de cooperación parlamentaria (Melo y Pereira, 2013).

Además, es imperativo analizar las características del proceso de toma de decisiones legislativas, que se centra más bien en el liderazgo del partido. Los recursos de poder procedural que garantizan poder a los liderazgos de los partidos en el Congreso Nacional aumentan la probabilidad de acercar la agenda presidencial a los intereses de la coalición gobernante (Figueiredo y Limongi, 2001). Por la norma interna del Parlamento, estos liderazgos reúnen mucho poder para definir la forma en que van a comportarse los diputados y senadores, lo que también fortalece su vinculación con el partido en nivel nación, ya que

pueden ser ellos premiados (si siguen la línea partidista) o punidos (si desobedecen la línea partidista). Siendo los parlamentarios actores racionales, su comportamiento es más basado en sus intereses que, en muchos casos, van en contra de sus gobernadores y de sus propios Estados.

En cuanto a la disciplina partidaria, Freitas, Izumi y Medeiros (2017) muestran que, de 1989 a 2010, los parlamentarios se comportaron durante las sesiones legislativas de conformidad con su vinculación con el gobierno. La tasa de aprobación promedio para el período es del 81 por ciento, lo que siempre favorece a la coalición mayoritaria. Finalmente, las Medidas Provisionales son aprobadas por voto simbólico o por mayoría simple, lo que facilita la aprobación de agendas presidenciales con decisiones concentradas en los líderes de los partidos. En resumen, el poder de agenda del presidente establecido por mandato constitucional, junto con el patrón centralizado de toma de decisiones del Congreso, fortalece el dominio del ejecutivo y la aprobación esperada de sus políticas públicas.

Las ventajas estratégicas del Ejecutivo son enormes, ya que pueden influir en la formación de preferencias parlamentarias. La cooperación genera un sistema que no está “dividido ni unificado” en el cual el presidente es un actor político clave (Palermo, 2000). Sin embargo, la presidencia necesita construir soluciones de compromiso con su coalición gobernante en el Poder Legislativo. El multipartidismo dificulta la formación de mayorías legislativas con sólo el partido del presidente electo. La construcción y el mantenimiento de mayorías, a pesar del dominio presidencial, se sustenta en reglas electorales y del sistema de partidos. En Brasil, el término “presidencialismo de coalición” (Abranches, 1988) se utiliza para analizar cómo los presidentes constituyen su base de apoyo partidista y regional.

La forma en que se fortalece constitucionalmente el poder del presidente y el conjunto de recursos políticos que tiene a su disposición permiten, en caso de voluntad política de negociar con los partidos, que el titular del Poder Ejecutivo forme su coalición. Al lograr este resultado, uno de los efectos es subordinar el voto de los congresistas a sus prioridades y no al de sus respectivos gobernadores, pertenezcan o no al mismo partido del gobernador. Los gráficos 2 y 3 muestran los efectos de esta relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional.



Gráfico 2. Participación del Poder Ejecutivo en el total de proposiciones legislativas en el Congreso Nacional (en %). Fuente: Pereira (2017).

Se observa que, en el período analizado, hubo un gran predominio presidencial en la proposición de medidas legales, así como su tasa de éxito, lo que muestra el comportamiento mayoritario de los diputados federales no como una salvaguarda federal, como cabría esperar. La mayor participación del Poder Ejecutivo en la propuesta legislativa se relaciona con agendas de interés mayoritario nacional, aunque no necesariamente confronten los intereses de los Estados y municipios. Sin embargo, según Arretche:

En los dos mandatos del presidente Fernando Henrique, la aprobación de asuntos en los que la Unión limita la autonomía de decisión de los gastos estatales y municipales revela que este tema pasó al centro de la agenda del gobierno. Esta legislación, de hecho, representó un cambio importante en relación a las deliberaciones del CF 88, que otorgó amplia autonomía de gasto a los estados y municipios, con excepción del área docente. La aprobación de esta legislación significó una reducción sustancial de la autonomía de decisión de los gobiernos estatales y municipales sobre la asignación de sus propios gastos (2012: 47).

Si bien en el período analizado (1995-2016) la tasa de éxito presidencial ha disminuido, nunca fue inferior al 62 por ciento del total de propuestas presentadas por él. Estas tasas de éxito sólo se lograron porque los partidos políticos apoyaron las agendas presidenciales en lugar de las agendas relacionadas con los intereses de sus estados. Los diputados y senadores logran satisfacer las demandas de sus Estados de diversas formas, todavía cuando se impone la agenda presidencial, los partidos generalmente la apoyan, incluso si va en contra de los intereses de los gobernadores.

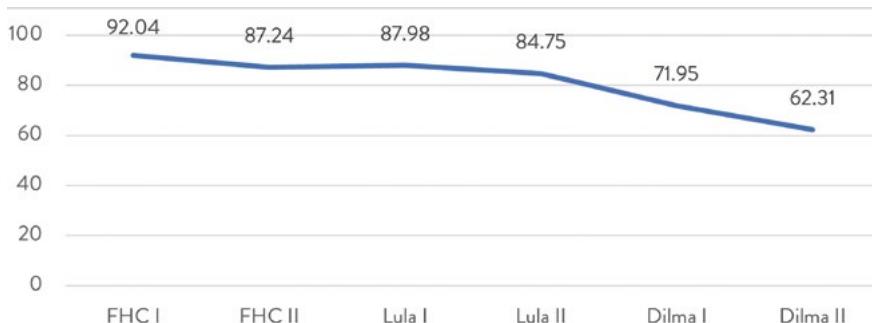


Gráfico 3. Tasa de éxito del Poder Ejecutivo en el total de sus proposiciones legislativas en el Congreso Nacional (en %). Fuente: Pereira (2017).

Para actualizar estos estudios, utilizando los diseños de investigación de Cheibub, Figueiredo y Limongi (2009), se utilizó la técnica estadística de regresión logística con datos de votaciones nominales disponibles en el Portal de la Cámara de Diputados. Lamentablemente, no fue posible delimitar las áreas

de políticas públicas. La variable dependiente es la congruencia entre el voto del congresista y el voto del líder del gobierno en la cámara (este voto se usa como un poder para observar el interés del gobierno federal). Las variables independientes de interés que forman el factor interactivo son si el legislador es parte de la coalición del presidente y si el gobernador de su Estado se opone al gobierno federal (que se usa como un *proxy* para indicar que los intereses del Estado pueden no estar alineados con el del gobierno federal).

El recorte de tiempo, de 2002 a 2020, abarca cinco presidentes y siete gobiernos diferentes. Cheibub, Figueiredo y Limongi (2009), quienes analizaron dos mandatos presidenciales, agregaron una variable que indicaba si hubo impacto en el presidente. En este estudio, se decidió crear diferentes modelos para cada uno de estos gobiernos. Esta opción también permitió que en el modelo referente a los años que engloba el gobierno de Bolsonaro, fuera posible agregar una variable que identifique si la votación fue antes o después del primer caso de la pandemia Covid-19 en el país. Así, se agregó al modelo una variable que indicaba si el país ya estaba pasando por una pandemia, así como dos factores más interactivos, de esta nueva variable con las anteriores.

La coalición de partidos siempre tiene un mayor efecto en la determinación del voto⁹. Además, tener un gobernador que se opone al gobierno federal sólo reduce las posibilidades de congruencia con el líder de gobierno en la Cámara Federal en las administraciones de FHC, el segundo gobierno de Lula y el gobierno de Bolsonaro. En las demás, ni siquiera tiene impactos negativos cuando el gobernador se opone al presidente. Por lo tanto, en línea con los estudios existentes, en estos períodos presidenciales las agendas locales no tuvieron impacto en las decisiones legislativas.

	Cardoso	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Bolsonaro
Govop	-0.078 (0.057)	0.041** (0.020)	-0.137*** (0.015)	0.055** (0.023)	0.090** (0.036)	0.242** (0.020)	-0.095*** (0.018)
Coalipresi	0.788*** (0.037)	1.129*** (0.018)	1.009*** (0.011)	0.471*** (0.018)	0.441*** (0.011)	0.083*** (0.013)	0.158*** (0.044)
Pandemia							0.407*** (0.023)
Govop:- coalipresi	-0.034 (0.071)	0.052** (0.022)	0.085*** (0.018)	-0.153*** (0.025)	-0.117*** (0.042)	-0.211*** (0.021)	0.112** (0.045)
Govop:- pandemia							-0.129*** (0.024)
Coalipre- si:pandmia							0.004
Constant	-0.288*** (0.033)	-0.851*** (0.016)	-0.735*** (0.010)	-0.460** (0.017)	-0.525*** (0.010)	-0.500*** (0.011)	-0.258*** (0.017)

9 Es posible observar esto colocando los valores de los coeficientes en módulo, es decir, sin los signos más y menos, observando solo los valores numéricos. Esto se hace porque los signos sólo indican la dirección de la interacción, no el tamaño del efecto.

Observations	21.544	215.902	310.218	224.569	230.135	271.557	400.564
Log Likeli-hood	-14.415.970	-143.154.600	-207.168.100	-154.863.200	-157.729.200	-182.621.700	-274.823.700
Akaike Inf. Crit.	28.839.950	286.317.200	414.344.100	309.734.400	315.466.300	365.251.300	549.661.500

Cuadro 11. Modelos de Regresión Lineal. Fuente: Elaborado por los autores.

Sin embargo, cuando se observa el factor interactivo entre las dos variables, los resultados apuntan en la dirección opuesta. Al demostrar que cuando un diputado tiene un gobernador que se opone al presidente (es decir, una agenda local contraria a la federal), aunque también sea de la coalición del presidente, esto disminuye sus posibilidades de votar según el líder del gobierno. Esto podría indicar que, con la excepción de los gobiernos de Lula y Bolsonaro, las agendas locales influenciadas por los gobernadores importaban más que las definiciones de partido.

En general, lo que se puede inferir de estos modelos de regresión son tres preguntas sobre qué puede llevar a un diputado a ser congruente con el gobierno federal y su agenda. En todos los gobiernos, el impacto de ser parte de la coalición del presidente es mayor que tener al gobernador de su Estado en oposición al gobierno federal. En segundo lugar, no necesariamente tener un gobernador opositor hará que el congresista vote en contra del gobierno federal. Finalmente, en la mayoría de los períodos presidenciales, excepto Lula y Bolsonaro, si un diputado es tanto de la coalición del gobierno federal como de un Estado donde el gobernador es un oponente, la agenda local puede pesar más y el comportamiento del diputado puede no ser congruente con la orientación del líder del gobierno.

Se sabe que esta regresión carece de muchos controles que expliquen cómo se toman estos votos y ahonden en los mecanismos que hacen que estos factores impacten en las elecciones de los diputados. Aun así, se puede sugerir, con base en los resultados que arroja esta regresión logística, que: a) existen formas que pueden llevar a los diputados federales a actuar a favor de las salvaguardas políticas basadas en el comportamiento de voto en la defensa de los intereses locales; b) la cohesión partidaria definida por la dirección nacional y su líder partidario pueden ser factores que definan el voto y más favorables al *demos habilitador* (Stepan, 1999). De hecho, no se puede decir que las salvaguardas políticas sean lo suficientemente fuertes para la forma en que el presidente organiza su coalición de apoyo en el Congreso Nacional.

Vale la pena mencionar una última advertencia. La primera, el voto del parlamentario a favor de los asuntos locales no siempre es expresión de una agenda federal, ya que puede representar intereses parroquiales enfocados en bases electorales en los territorios. Sin embargo, se escapa de este capítulo analizar este tema, ya que aquí la prioridad fue analizar estadísticamente si la salvaguarda política es un comportamiento que se puede inferir de los votos de los diputados, los cuales resultaron no ser lineales en todos los mandatos presidenciales desde la vigencia democrática del gobierno social de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).

4. Las salvaguardas judiciales

El Supremo Tribunal Federal (STF) es el órgano máximo de defensa de la CF 88. En cuanto al tema de las salvaguardas judiciales, una importante competencia es la que le autoriza a tramitar y juzgar causas y conflictos entre la Unión y los Estados, la Unión y el Distrito Federal, o entre ellos. Esta competencia está prevista en el artículo 102, inciso I, inciso f, de la Constitución Federal de 1988. En tanto, como se discute, en la práctica, en buena medida, el STF comprende el derecho federal como la defensa de las prerrogativas del gobierno federal. Este comportamiento que predomina en el arbitraje federativo también es recurrente de que, en Brasil, la lógica de la simetría federativa se confunde con la prioridad que asumen las acciones del nivel central por sobre los gobiernos subnacionales.

En cuanto a las garantías legales, la principal referencia para explicarlas es el trabajo de Abrucio, Grin, Franzese, Segatto y Couto (2020), Oliveira (2009) y Canello (2016). Estos autores analizan cómo el Poder Judicial ha impactado en las relaciones federativas brasileñas, principalmente a través de la herramienta de las denominadas Acciones Directa de Inconstitucionalidad (ADI) presentadas por los Estados y la Unión al Tribunal Supremo Federal (STF). Este tipo de acción es el instrumento que permite a las entidades federativas utilizar el Poder Judicial como instrumento para preservar su autonomía y facultades exclusivas que les otorga la Constitución. Los instrumentos constitucionales son medios para tratar de preservar las salvaguardas federales. Antes de sumergirnos en los textos, es importante señalar que los municipios no pueden presentar ADI, dejándoles el rol de imputados, y los Estados y la federación pueden denunciarlos, sin embargo, el contrario no es posible. Por tanto, los municipios no cuentan con esta salvaguarda constitucional.

Oliveira (2009) analiza una serie de ADI y llega a dos conclusiones principales. El primero se refiere a si de hecho se trata de un instrumento válido para mediar en las relaciones federativas. Esto se debe a que gran parte de las acciones no son juzgadas, lo que plantea la cuestión de posibles excusas del STF para llevarlas a cabo o pueden revelar una debilidad para asumir el rol de salvaguarda federal como Tribunal Constitucional. El segundo punto es que en los casos de ADI juzgados, el gobierno federal ha sido el principal vencedor desde que entró en vigencia el CF 88.

Canello (2016) se basa en una base de datos de acciones de la Suprema Corte Federal y muestra al STF como un actor mayoritariamente pro-unión con pocos casos de decisiones favorables a los Estados. Al acceder a la base de datos creada por el autor, se puede apreciar que de 145 acciones presentadas por Estados contra la federación, sólo once fueron consideradas válidas, tres parcialmente válidas, otras cincuenta y cuatro tuvieron decisiones pro-unión, siete fueron extinguidas y el resto (setenta, aproximadamente la mitad) están a la espera de juicio. La Unión, a su vez, requiere mucho menos, en total fueron

nueve acciones contra gobernadores, Estados, alcaldes y municipios, con sólo un perjudicado y el resto en espera de juicio.

Los trabajos de Oliveira (2009) y Canello (2016) apuntan en la misma dirección. En Brasil, el STF es un instrumento tímido a la hora de salvaguardar las relaciones federativas, ya que sus decisiones son generalmente favorables a la Unión, aunque los reclamantes más recurrentes son los Estados. Esto puede indicar que, a pesar de ser un instrumento válido en las relaciones federativas, y previsto en la Constitución Federal, quizás las ADI sean instrumentos frágiles para salvaguardar a los Estados. Si el STF recibe denuncias de inconstitucionalidad de los Estados, y en general no las favorece, sus decisiones pueden favorecer acciones más centralizadoras y oportunistas de la Unión. El ámbito federal puede invadir la autonomía y competencia de las entidades subnacionales a través de cambios constitucionales o legales sin cualquier queja que reciba el debido refugio en el STF.

Para Oliveira (2009), un total de 305 ADI analizadas por el Supremo Tribunal Federal entre 1988-2002 fueron organizadas en dos grandes bloques de acciones: las presentadas por los Estados (gobernadores o asambleas) contra la Unión, y las de la Unión contra los Estados. Los resultados son muy evidentes: “el Poder Judicial brasileño, al dar seguimiento a los ADI presentados por el gobierno federal, en razón a las de los gobiernos estatales, estaría favoreciendo el desarrollo de un federalismo centralizador, que representa unión sentada” (Oliveira, 2009: 246). La investigación muestra que 68.4 por ciento de medidas exigidas por los Estados no prosperaron y otras 15.8 por ciento avanzaron. En cuanto a las ADI presentado por el gobierno federal el 73.6 por ciento obtuvo la aprobación, en su totalidad o en parte. Esto significa que el Poder Judicial suspendió actos estatales considerados inconstitucionales.

En una línea similar, Barbosa (2014), sostiene que la Suprema Corte protege el poder central cuando juzga procesos en los que la Unión es parte, esto refleja un alto porcentaje de acciones aún por juzgar. “La Corte Suprema de Brasil no actúa como árbitro del federalismo brasileño, ni actúa para equilibrar el juego federativo. De hecho, la omisión de la Corte Suprema, o su activismo judicial negativo mantiene el *status quo* a nivel regional, cuyos costos políticos y económicos se cancelan. Las políticas fiscales y tributarias ya arraigadas por el tiempo son demasiado altas, y protegen la Unión Federal a nivel nacional” (Barbosa, 2014: 63). Esta afirmación es evidenciada de forma empírica: en el conflicto horizontal las demandas tardan en promedio 2.5 años en ser juzgadas, en cuanto en el conflicto vertical el promedio es de 3.1 años.

Por otra parte, estudios más recientes han matizado estas afirmaciones, como la investigación de Dantas (2020) al analizar un conjunto específico de 316 Acciones Civiles Ordinarias (ACOs), de 1988 a 2019, involucrando disputas entre el gobierno federal y los Estados. Este conflicto federativo está relacionado mayoritariamente con la descentralización de los recursos de la Unión, siendo fundamentalmente una cuestión fiscal. Es mayoritariamente instigado

por los Estados, siendo estos los autores en el 92 por ciento de la muestra mencionada, frente al 8 por ciento de los casos en los que la Unión figura como autora. Los datos muestran que el Estado ganó las demandas en aproximadamente el 79 por ciento de los casos (pp. 28-36).

En estos casos, el Poder Judicial favorece la descentralización de recursos de la Unión hacia los Estados y muestra una tendencia descentralizadora del STF en favor de las entidades subnacionales. Por lo tanto, hay que al menos considerar otra senda explicativa del rol de la Suprema Corte, de suerte que hay dos tendencias distintas en la jurisprudencia federalista del STF: a) la jurisprudencia que centraliza el federalismo brasileño y que reduce la autonomía estatal o amplia los poderes de la Unión; b) decide sobre conflictos entre la Unión y los Estados, en casos como las ACOs, el STF promueve la descentralización de recursos. La jurisprudencia del STF promueve un movimiento dual sobre el federalismo brasileño: centraliza los poderes legislativos en las decisiones bajo el control concentrado de constitucionalidad, pero promueve la descentralización de recursos, resuelve la disputa entre el Gobierno Federal y los estados en cuanto a las ACOs (Dantas, 2020: 28-36).

Contrario a estos estudios, el reciente artículo de Abrucio *et al.* (2020) muestra un posible punto de la trama. El estudio se centra en el análisis de los impactos de la pandemia COVID-19 sobre el federalismo bolsonarista (sistema que ya estaba desequilibrando los pilares establecidos en el CF 88). El trasfondo de la decisión del STF, en el apogeo de la pandemia, fue un conflicto creado por el presidente del país contra gobernadores y alcaldes a favor de medidas de cierre, por ejemplo. El STF, con base en el artículo 23 del CF 88, validó las acciones de los Estados y municipios y rechazó como inconstitucional la Medida Provisional 926/2020, que buscaba centralizar toda la lucha contra la pandemia en manos del gobierno federal. El punto central de la decisión fue el argumento de que, dado que la salud pública es una competencia común de los tres niveles federativos, en ausencia del nivel superior, no se impidió a las entidades subnacionales establecer medidas sanitarias para combatir la pandemia. Es decir, el STF actuó dando autonomía a los Estados y municipios para que tomen medidas restrictivas para prevenir la propagación del virus.

Otra forma de analizar esa cuestión puede ser basada en protección de la autonomía municipal, que es relativamente reciente, ya que hasta 1988 las localidades eran, para fines legales, unidades político-administrativas. Todavía, luego del año 1988, adquirieron estatus constitucional de entidad federativa con autonomía administrativa, financiera y política. Aún así algo se puede sacar del nuevo diseño constitucional. La CF 88 insertó a los municipios en el pacto federal como entidades autónomas, pero no son mencionados en el artículo 102. Así, en términos prácticos, el STF no acepta causas y conflictos que involucren a los municipios entre sí o los municipios y otras entidades de la federación.

En primer lugar, la presencia de más de una entidad con poder político requiere la definición de reglas para sus acciones, que consisten en la división de

competencias entre las entidades federales, con el objetivo de evitar la superposición de las atribuciones. Por ejemplo, cada esfera de gobierno está basada en el principio de interés: la Unión en nivel nacional, Estados en nivel intermedio, localmente, los municipios y, el caso del Distrito Federal que asume interés local y estatal. En este sentido, la autonomía municipal no puede contradecir reglas constitucionales y general de la Unión y Estados (ahora un ejemplo: los Estados tienen poder para decretar estado de calamidad por cuenta de la pandemia del Covid-19 y los municipios no tienen respaldo legal para contraponerse). Por ahora, tanto los municipios como los Estados, pueden complementar normas generales de la Unión de forma autónoma. Por supuesto, los municipios pueden, donde no hay reglas federales y municipales, definir normas. En efecto, el gobierno local, tiene legitimidad constitucional para producir leyes sobre temas de interés local y complementar la legislación federal y estatal.

Otro ejemplo, este quizás el más importante, es la prerrogativa constitucional de los municipios para elaborar sus Leyes Orgánicas Municipales, limitadas por las Constituciones Federal y Estatal. Es decir, ese texto define todas las responsabilidades, roles y atribuciones que el autogobierno municipal se atribuye de forma autónoma.

Por fin, regresando una vez más al tema ya abordando en la sección de las salvaguardas estructurales, hay una definición muy restricta de cuáles son las posibilidades constitucionales de intervención federal y estatal en los municipios, acorde el artículo 35 de la CF 88: “El Estado no intervendrá en sus Municipios, ni la Unión en Municipios ubicados en Territorio Federal, excepto cuando: a) dejen de pagar la deuda fundada, sin razón de fuerza mayor, por dos años consecutivos; b) las cuentas vencidas no se presenten, de conformidad con la ley; c) el mínimo requerido de ingresos municipales no se haya aplicado en el mantenimiento y desarrollo de la educación y en acciones y servicios de salud pública; d) el Tribunal de Justicia confirme la representación para garantizar el cumplimiento de los principios indicados en la Constitución del Estado o para hacer cumplir la ley, el orden o la decisión judicial.

A parte de los casos contenidos en la disposición antes mencionada, el Estado o la Unión no pueden interferir en sus Municipios. Quizás, este sea el ejemplo más concreto de que la autonomía municipal está protegida y no puede ser confrontada de forma discrecional por las demás esferas de gobierno. En este caso, la autonomía consignada en la CF 88 está bien defendida.

En resumen, la salvaguarda judicial existe en el federalismo brasileño en cuanto una regla constitucional, como es común en todas las federaciones. El punto nodal es cuán efectiva puede ser en la defensa de los intereses de los gobiernos subnacionales. Así, por las informaciones de estudios sobre el tema, el STF como una corte de arbitraje federativa, puede ser considerado como una instancia de salvaguarda o equilibrio de las relaciones federativas en unas áreas, pero no en otras. Es una salvaguarda cuya fortaleza en favor de los intereses subnacionales y su autonomía es dependiente del tipo de tema que define el

contenido del conflicto federativo vertical. Todavía, hay que considerar el ejemplo reciente de la decisión del STF durante la pandemia de COVID-19. Aunque sea muy temprano para afirmar que está en curso un cambio de dirección, es importante señalar que se trató de una decisión de gran envergadura considerando el largo histórico de medidas en favor del gobierno federal. Como puede ser que, en situaciones donde el interés de la mayoría de la sociedad es confrontado por el nivel federal, quizás el STF pase a adoptar decisiones en favor de los gobiernos subnacionales si estos defienden los intereses colectivos.

5. Las salvaguardas severas

En cuanto a las salvaguardas severas, por definición son más aplicables a las confederaciones que a las federaciones, razón por la cual es algo raro. Federaciones como Brasil, Estados Unidos, México, España, India y Nigeria no cuentan con dispositivos constitucionales en este sentido. Y los casos de secesión, como el que pasó en la nación de Yugoslavia, movida por razones étnicas, no traen buenos recuerdos. Sólo en Etiopia la constitución permite el derecho de secesión, todavía nunca experimentado. Así, el tema parece más pacificado, de verdad, virtualmente como una “no salvaguarda” en la práctica. Aún así se debe considerar la forma como las constituciones federales definen sus términos para evaluar los tipos de restricciones. Por ejemplo, la federación brasileña es una “unión indisoluble” y la federación americana es una “unión indestructible”, aunque otras federaciones como Alemania, Suiza y Australia son omisas sobre el tema.

Todavía, como comenta Bednar (2009), las salvaguardas severas se expresan por medio de comportamientos de salida del sistema federal a manera de represalias. Tales acciones son llevadas adelante por grupos políticos que, por distintas razones utilizan estas amenazas para mostrar su desacuerdo o insatisfacción con la forma como el gobierno federal trata su región o Estado. En este sentido, en Brasil, existen distintos auto-denominados movimientos separatistas cuya capacidad de representar una efectiva amenaza a la federación es virtualmente nula. Tales grupos son de expresión muy localizada y no disfrutan de gran audiencia nacional, y tampoco tienen representación en los poderes ejecutivos y legislativos tanto federal como estatales.

Es decir, la posibilidad de que esta salvaguarda tenga alguna efectividad es esencialmente ninguna. La CF 88 es clara que la federación brasileña es una cláusula pétrea y no puede ser objeto de enmiendas constitucionales que cambien esta forma de organización territorial del Estado. Ni siquiera una Enmienda Constitucional puede reconocer el derecho de secesión, ya que el art. 60 de la CF 88 establece que “la enmienda propuesta destinada a abolir: I - la forma federativa de Estado no será objeto de deliberación”. Es inexistente el derecho de secesión en el marco del pacto federativo. La CF 88 en su artículo 34 es muy

clara: el intento de retirada dará lugar al decreto de intervención federal en el Estado “rebelde”.

Aunque que no se conozca cuántos son estos grupos en Brasil, hay más de veintisiete grupos formados que defienden la independencia de Estados y regiones.

Nombre	Estados	Región
São Paulo libre	São Paulo	Sureste
Movimiento República de São Paulo	São Paulo	Sureste
Movimiento Independiente de São Paulo	São Paulo	Sureste
São Paulo para los Paulistas	São Paulo	Sureste
Movimiento São Paulo Livre	São Paulo	Sureste
El Espíritu Santo es mi país	Espírito Santo	Sureste
Río es mi país	Rio de Janeiro	Sureste
Movimiento Minas Gerais Liberta	Minas Gerais	Sureste
El Sur es mi país	Rio Grande do Sul, Santa Cata- rina y Paraná	Sur
Nación Sur	Rio Grande do Sul, Santa Cata- rina e Paraná	Sur
Movimiento por la Independencia de la Pampa	Rio Grande do Sul	Sur
Movimiento Brasília Independiente	Distrito Federal	Centro-Oeste
Brasília é meu país	Distrito Federal	Centro-Oeste
Movimiento Separatista de Candango	Distrito Federal	Centro-Oeste
Movimiento Independiente del Noreste	Estados de Noreste	Noreste
Frente Libertario Noreste Libre	Noreste	Noreste
Frente Libertária Nordeste Independente	Noreste	Noreste
Movimento Nordeste é Minha Nação	Nordeste	Nordeste
República Federativa da Bahia;	Bahia	Noreste
Grupo de Estudo e Avaliação de Pernam- buco Independente	Pernambuco	Noreste
Movimiento Ceará Meu País	Ceará	Noreste
Roraima	Roraima	Norte
Movimiento Amazónico Independiente	Amazonia	Norte
Movimiento MS Independiente	Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste
República de Goiás	Goiás	Centro-Oeste
Mato Grosso é o meu país	Mato Grosso	Centro-Oeste
Movimiento Separatista do Mato Grosso	Mato Grosso	Centro-Oeste

Cuadro 12. Movimientos separatistas en Brasil

Fuente: Xavier (2018).

Como ejemplo de los casos de movimientos, de acuerdo con la materia periodística “Hay movimientos separatistas inconstitucionales por todo Brasil” (Melo, 2018). “El Sur es mi país” es el más activo, con reuniones de células todas las semanas. En los últimos años, el grupo ha celebrado un plebiscito para interrogar a los sureños sobre la separación de Brasil. En 2017, el Plebisul se realizó con la participación de 364 mil 256 votantes (solo el 1.72 por ciento

de los votantes del sur). Fueron 96.26 por ciento a favor de la separación. Con el lema “Sampadeus”, el movimiento São Paulo Livre se caracteriza por ser “civil, pacífico y no partidista”. El grupo tiene “4 verdades fundamentales”: si vives en São Paulo, eres 1 de São Paulo; no tenemos nada contra Brasil o los brasileños; la independencia paulista vendrá por medios pacíficos; defender la libertad no es un crimen.

En la capital federal, el Movimiento Brasília Independiente sostiene que el Distrito Federal paga más impuestos a la Unión de los que recibe. En 2017, algunos de ellos publicaron un manifiesto que decía: “los movimientos independentistas en Brasil, a partir de ahora, trabajarán juntos por la autodeterminación de sus pueblos y naciones, teniendo como enemigo común a Brasilia y sus perversas prácticas de neocolonialismo interno”. Aunque son numerosos, los movimientos separatistas no representan una porción significativa de la población, no tienen fuerza política y tampoco cuentan con representación abierta en el Congreso.

Es oportuna una reflexión sobre la articulación entre las salvaguardas severas y las demás. Mencionamos antes que consideramos casi nulo el potencial de riesgo federativo objetivo que ofrecen estas organizaciones y movimientos separatistas, por tres razones principales: a) su movilización y ocupación del espacio público y los canales de comunicación política no son ampliamente accesibles; b) las noticias sobre sus miembros son raras; c) poco se sabe sobre cómo estas propuestas se insertan en instituciones políticas como los partidos o el poder legislativo, por ejemplo. Las salvaguardas estructurales y políticas tienen institutos que se adelantan a la expansión de sus proyectos separatistas.

Pese a ello, el contrafactual a considerar es si sus manifestaciones pueden difundirse en la cultura política en este momento de conflicto federativo provocado por el gobierno de Bolsonaro (Abrucio *et al.*, 2020). Esto podría ser un elemento adicional para fomentar la desconfianza en las instituciones políticas, especialmente en el diseño federativo, en línea con la deconstrucción del pacto constitucional que impulsa el actual gobierno federal. En esta línea, la relación entre elementos de salvaguardas populares y severas podría dar lugar a nuevos enfoques en el estudio del federalismo brasileño.

6. Conclusión

En las seis secciones fue posible verificar que hay reglas que definen el reparto de competencias entre el gobierno central, estatal y municipal, que también es una entidad federativa. Por tanto, el primer objetivo del capítulo se muestra bien encaminado: el aporte teórico del concepto de salvaguarda federal es válido para el caso brasileño.

Sin embargo, en términos empíricos la realidad se muestra un poco más compleja, pues la dinámica de las RIG en la federación brasileña, así como

la división de autoridad entre los tres órdenes de gobierno. Aunque existan responsabilidades definidas por la CF 88 para el gobierno federal, los Estados y municipios, eso no significa que no existan superposiciones o mismo oportunismo intergubernamental. Esto es más claro en las salvaguardas estructurales, ya que los artículos constitucionales 21, 22, 23 y 24 tanto definen atribuciones de los Estados y municipios al mismo tiempo que confieren un gran poder al gobierno federal. En otras palabras: el concepto de salvaguarda estructural quizás debería considerar realidades más matizadas donde existen poderes enumerados para los gobiernos subnacionales, pero sin quitar la posibilidad de que el nivel nacional intervenga en estas mismas áreas. Y eso torna la utilización del concepto más compleja del que decir, de forma más simplificada, si hay o no salvaguardas estructurales.

Aún en este caso, si el concepto de participación de los gobernadores es tomado de forma más literal como parámetro de análisis queda suelta la posibilidad de considerar que hay actores y foros sectoriales donde la presencia estatal para ejercer algún control sobre el gobierno nacional tiene materialidad. Así, el caso brasileño muestra que se podría alargar el concepto considerando que el juego de las RIG tanto manejado por generalistas (gobernadores), como por especialistas (responsables por sectores de políticas públicas).

Otra consideración es el confronto entre la formalidad y la realidad del ejercicio de una salvaguarda, como es la judicial. Si bien existe la posibilidad de que Estados recurran a la Suprema Corte, todavía esta ha tomado decisiones, a lo largo del tiempo, más favorables al gobierno nacional. El punto de inflexión en favor de Estados y municipios en el caso de la pandemia es algo novedoso que aún debe ser analizado para verificar si fue un caso aislado o puede representar un cambio. Todavía el punto es: la regla garantizando las salvaguardas judiciales debe ser considerada de acuerdo con la trayectoria histórica de decisiones del STF, bien como la interpretación del derecho federal como proclive a los intereses del gobierno nacional. La existencia de reglas de salvaguardas judiciales es una condición necesaria, pero insuficiente sin considerar la práctica de su implementación por la Corte Suprema.

El caso de las salvaguardas políticas muestra una situación peculiar, muy distinta tanto de la perspectiva rikkeriana sobre el rol de los partidos políticos en la federación americana, bien como de otras federaciones como Argentina y Canadá donde partidos provinciales son relevantes actores políticos en las ofertas federativas. En Brasil, la ley no permite partidos políticos provinciales, pues sólo pueden ser nacionales. Además, por fuerza de la dinámica de funcionamiento del poder presidencial y su relación con el Congreso Nacional, ocurre, como se discutió, que los partidos políticos pueden defender y aprobar antes agendas en favor del gobierno nacional que de sus gobernadores. Es decir, sin analizar otras características de la estructura y funcionamiento del sistema político en un país, el rol de partidos políticos puede revelar aparentes contradicciones, como podría parecer ser el caso de Brasil. Todavía, cuando se analiza el comportamiento de los partidos

en la arena congresual se comprende que no hay contradicción cuando no siempre se presentan como una salvaguarda en defensa de los intereses de sus estados.

Finalmente, en el caso de las salvaguardas populares, seguramente las más débiles en Brasil, hay que considerar el diseño de las políticas públicas bajo lógicas descentralizadoras donde hay reparto de competencias entre los tres ámbitos de gobierno de acuerdo con lógicas más cooperativas. En casos como de salud y asistencia social, en Brasil, es muy difícil para la población identificar responsabilidades estatales, federales o municipales. Quizás en federaciones más duales o centralistas la delimitación de autoridad sea más clara, pero en aquellas más proclives a lógicas cooperativas es más complejo. El segundo punto es considerar el análisis de las salvaguardas populares en sectores distintos de políticas públicas, pues algunas son más claras en definir responsabilidades para los distintos órdenes de gobierno que otras. Así, más allá de identificar salvaguardas populares de forma general, en términos analíticos sería más provechoso hacerlo por tipo de política pública.

El camino realizado en este capítulo muestra que el concepto de salvaguarda federal bien como sus dimensiones analíticas pueden ser útiles herramientas para analizar el federalismo brasileño.

Referencias consultadas

- Abranches, S. H. H (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 5-34.
- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 41-67.
- Abrucio, F. L. (2010). A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. En R.P. Oliveira y W. Santana (Ed.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade* (pp. 39-70). Brasília: Unesco.
- Abrucio, F. L. y Franzese, C. (2007). Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. en M. F. I. Araújo e L. Beira (Ed.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos* (pp. 13-31). São Paulo: Edições FUNDAP.
- Abrucio, F. L.; Sano, H. y Sydow, C. T. (2010). Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. En J. Klink (Ed.). *Governança das metrópoles* (pp. 21-48). São Paulo: Annablume.
- Abrucio, F. L. & Grin, E. J. (2015). From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil. En *II International Conference on Public Policy*, 2015, Milan, Vaulx-en-Velin:

- International Public Policy Association. <https://www.ippapublicpolicy.org//file/paper/1434043516.pdf>
- Abrucio, F.L. et al. (2020). Combating COVID-19 under Bolsonaro's federalism: a case of intergovernmental incoordination. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p.663-677.
- Almeida, M. H. T. (2005). Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, 24, 29-40.
- Amorim, O. N. y Simonassi, A. G. (2013). Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Revista de Economia Política*, 33(4), 704-725
- Ansolabehere, S., Gerber, A. y Snyder, J. (2002). Equal votes, equal money: Court-ordered redistricting and public expenditures in the American states. *American Political Science Review*, 96(4), 767-777.
- Arretche, M. T. S (1999). Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40), 111-141.
- Arretche, M. T. S. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 17-26.
- Arretche, M. y Rodden, J. (2004). Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 47(47), 549-576.
- Arretche, M. T. S. (2005). Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na Federação Brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 69-85.
- Arretche, M. T. S. (2009). Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 52, 377-423.
- Arretche, M. T. S. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 53, 587-620.
- Arretche, M. T. S. (2012). *Democracia, Federalismo e Centralização*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz.
- Arretche, M. T .S (2013). Demos-constraining or demos-enabling federalism? Political institutions and policy change in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, 5(2), 133-150.
- Arretche, M. T. S. (2013). Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos*, 95, 39-57.
- Arretche, M. T. S. (ed.). (2015). *Trajetórias da desigualdade: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo, Editora da Unesp.
- Barbosa, L. V. (2014). Guerra fiscal e o ativismo judicial negativo: Mapeando o conflito federativo no Supremo Tribunal Federal. *Revista Política Hoje*. 23(2). 43-66.
- Batista, M. B. (2008). *Os municípios nos governos FHC e Lula: uma abordagem sob o ponto de vista da ação legislativa*. Brasília: Universidade do Legislativo Brasileiro.

- Barceló, D. (2006). La teoría política de la república federal de James Madison. De los clásicos de la antigüedad a la ilustración estadounidense. Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. En *Tomo II. Sistemas jurídicos-Derecho comparado-Temas diversos* (19-55). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Bednar, J. (2009). *The robust federation. Principles of design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bichir, R., Simoni, S. y Pereira, G. (2020). Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(102), 1-23,
- Bolognesi, B.; Ribeiro, E. y Codato, A. (2020). Esquerda, centro ou direita? Como classificar os partidos no Brasil. *Observatório das Eleições*. <https://noticias.uol.com.br/colunas/observatorio-das-eleicoes/2020/11/24/esquerda-centro-ou-direita-como-classificar-os-partidos-no-brasil>
- Bremaeker, F. E. J. (2017). *As finanças municipais em 2017*. Observatório de Informações Municipais. http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/5692940D-FC-44-AF79-776F3A069819DBC718102018043020.pdf&i=3126
- Câmara de Diputados de Brasil (2022a). *Votación de los diputados. Datos abiertos*. <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger>
- Câmara de Diputados de Brasil (2022b). *Legislacao*. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>
- Canello, J. (2016). *Judicializando a Federação? O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais* (Tesis de doctorado. Universidad de Rio de Janeiro).
- Carey, J. M. (2005). Presidential versus parliamentary government. En C. Ménard y M. M. Shirley (Ed.). *Handbook of New Institutional Economics* (91-122). Amsterdam: Springer.
- Carey, J. M. y Shugart, M. S. (1992). *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Castro, H. C. D. O. y Reis, F. T. (2012). Participação política no Brasil no século XXI: mudanças e continuidades. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, 21(2).
- Cheibub, J. A., Figueiredo, A., y Limongi, F. (2009). Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 52, 263-299.
- Dantas, A. Q. (2020). O STF como árbitro da federação: Uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. *Revista Direito GV*. 16(2). DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201964>
- Deda, C. C. y Kauchakje, S. (2019). Determinantes das transferências fiscais para as unidades municipais: efeitos da representação desproporcional dos distritos eleitorais brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53, 150-172.

- Dickovick, T. (2011). Recentralization in Latin America: Institutional Layering and presidential. Leverage. *Anais da Conferência Anual da American Political Science Association, Seattle, Washington, United States, 107th*.
- Eaton, K. y Dickkovich, J. Tyler (2004). The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, 39(1), 90-122.
- Figuereido, A. C. y Limongi, F. M. P. (2001). *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Freitas, A. M.; Izumi, M. y Medeiros, D. (2017). Finding the party legislative behavior in Brazil. En *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Montevideo*. <https://bit.ly/3n2zFSb>
- Fructuoso, J. (2010). A gestão do Sistema Único de Saúde. En R. P. Oliveira y W. Santana (Ed.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade* (pp. 89-108). Brasília: Unesco.
- Gibson, E. L., Calvo, E. F. y Falleti, T. G. (2004). Reallocation federalism: territorial overrepresentation and public spending in the Western Hemisphere. En E. L. Gibson (Ed.). *Federalism and democracy in Latin America* (pp. 173-193). Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Gobierno Federal de Brasil (2022). *Portal da Legislação do Governo Federal*. <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>
- Grin, E. J.; Bergues, M. y Abrucio, F. L. (2017). El estudio de las relaciones intergubernamentales en Brasil. En A. A. P. Aguilar, J. Mendoza, J. E. Grin y R. Moreno (Ed.). *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil* (pp. 75-118). FONTAMARA.
- Grin, E. J. y Fernandes, G. (2019). Capacidades estatales en los municipios brasileños: resultados tímidos en un contexto de autonomía política local y un escenario de dependencia financiera. En E. J. Grin, E. R. Completa, A. P. C. Hernández y F. L. Abrucio (Ed.). *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas* (pp. 92-1480). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Grin, E. J. y Nogueira, I. (2021). Walking backwards Recentralization in Latin American Federations: The Cases of Brazil and Mexico. *V International Conference on Public Policy, Barcelona 2021*. Vaulx-en-Velin: International Public Policy Association. <https://www.ippapublicpolicy.org//file/paper/60c1f4167bfff.pdf>
- Grin, E. J., Santos, A. H. L. y Abrucio, F. L. (2020). La recentralización en el federalismo brasileño: una salida con muchas sendas. En J. Mendoza y E. J. Grin (Ed.). *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp. 397-428) Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Grin, E. J. y Abrucio, F. L. (2018). O Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: os percalços da cooperação territorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(97), 1-22.

- Grin, E. J., Bergues, M., y Abrucio, F. (2018). Policy decision-making no Brasil: arenas de pactuação intergovernamental e salvaguardas federativas. *XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guadalajara, México*.
- Kauchakje, S. (2017). *Representação distrital e coalizões legislativas: o impacto da sobrerrepresentação nas votações no Congresso brasileiro*. Tesis de doctorado. Universidade Federal de São Carlos.
- LAPOP (2022). *Barómetro de las Américas*. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>
- Latino Barômetro (2022). *Corporación latinobarómetro*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Melo, M. A. (2005). O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 48(4), 845-889.
- Melo, M. A. y Pereira, C. (2013). *Making Brazil work: checking the president in a multiparty system*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mignozzetti, U. G., Bernabel, R. y Galdino, M. (2011). Faz alguma diferença corrigir as distorções de representação no Brasil. Um estudo sobre a interação entre a arena eleitoral e a arena legislativa no âmbito federal. *Cadernos Adenauer*, XII(2).
- Oliveira, V. E. y Lotta, G. S. (2019). Momentos da recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil (1995-2014). *Planejamento e políticas públicas*, 52, 437-458.
- Oliveira, V. E. (2009). Poder Judiciário: Árbitro dos conflitos constitucionais entre Estados e União. *Lua Nova*, 78, 223-250.
- Oliveira, A. G., Catapan, A. y Vicentin, I. C. (2015). A apatia da participação política do povo brasileiro na administração e governança da república: Motivos e consequências. *Revista de Globalização, Competitividade e Governabilidade*, 9(2), 108-123.
- Pacheco, M. J. J. et al. (2016). Emendas Constitucionais e Descentralização Fiscal: Evolução e Interferências na Autonomia Financeira dos Municípios. *Desenvolvimento em questão*, 16(42), 180-208.
- Palermo, V. (2000). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 43(3), 521-557.
- Pereira, C. (2017). *Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma*. Tesis de maestría. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade de Brasília.
- Piola, S. F. et al. (2013). *Financiamento público da saúde: uma história à procura de rumo*. Texto para discussão 1846. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

- Pires, R. R. C., Lotta, G. S. y Torres Junior, R. D. (2018). Burocracias implementadoras e a (re) produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional. En R. Pires, G. Lotta y V. E. Oliveira (Eds.) *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* (pp. 247-266). Brasília: IPEA: ENAP.
- Power, T. J. y Zucco Jr., C. (2009). Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication. *Latin American Research Review*, 44(1), 218-246.
- Rezende, F. (2013). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidades de reformas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Ribeiro, E. y Fuks, M. (2020). Tolerância política no Brasil. *Opinião Pública*, 25, 531-555.
- Rice, S. (1925). The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement. *Political Science Quarterly*, 40(1), 60-72.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge University Press.
- Sano, H. y Abrucio, F. L. (2011). A experiência de cooperação interestatal no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos Adenauer*, XII(4), 91-110.
- Schnabel, J. (2020). *Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*. Switzerland: Palgrave Mcmillan.
- Schlegel, R., Ferrari, D. y Arretche, M. (2021). Qual a importância dos Estados na percepção dos brasileiros (p. 15-26). *Boletim de Análise Político-Institucional*. Brasília: Ipea
- Soares, M. M. y Neiva, P. R. P. (2011). Federalism and public resources in Brazil: federal discretionary transfers to states. *Brazilian Political Science Review*, 5(2), 94-116.
- Soares, M. M. y Machado, J. A. (2018). *Federalismo e Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.
- Souza, C. (2005). Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. *Revista de Sociologia Política*, 24, 105-121.
- Souza, C. (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em perspectiva*, 18, 27-41.
- Souza, C. (2002). Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*, 7(3), 431-442.
- Stepan, A. (1999). Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 42(2), 197-251.
- Turgeon, M. y Cavalcante, P. (2014). *Desproporcionalidade da representação dos estados no Congresso Nacional e seus efeitos na alocação dos recursos federais*. Texto para discussão 1980. Brasília: IPEA.

Viana, A. L. D. Á., Lima, L. D. D., y Ferreira, M. P. (2010). Condicionantes estruturais da regionalização na saúde: tipologia dos Colegiados de Gestão Regional. *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(5), 2317-2326.

World Values Survey (2022). *Welcome to the World Values Survey site*. <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

Xavier, R. (2018). Inconstitucionais, movimentos separatistas estão por todo o Brasil. *Poder 360*. <https://www.poder360.com.br/brasil/inconstitucionais-movimentos-separatistas-estao-por-todo-o-brasil/>

CAPÍTULO 7

LAS SALVAGUARDAS POLÍTICAS EN EL FEDERALISMO MEXICANO. UN ACERCAMIENTO A LAS SALVAGUARDAS POPULARES

Ady P. Carrera Hernández y Ma. Gabriela Martínez Tiburcio

Introducción

El federalismo es una forma de organización política cuya naturaleza es intrínsecamente evolutiva. De ahí la importancia del estudio de los procesos a través de los cuales los sistemas federales logran la estabilidad de sus arreglos. Las salvaguardas son un mecanismo cuyo propósito es resolver el conflicto que es inherente a este tipo de organización. El objetivo de este capítulo es ofrecer un acercamiento a este tema poco estudiado en las federaciones latinoamericanas, a través del análisis de las salvaguardas populares.

El texto se estructura en cinco secciones; la primera de ellas expone el marco teórico general sobre las salvaguardas en los sistemas federales. La segunda parte elabora los conceptos básicos para tipificar las denominadas salvaguardas populares. Mientras que la tercera sección analiza la forma en que este tipo de mecanismos ha funcionado en México. La cuarta parte presenta el caso del Estado de México y el Distrito Electoral Federal 23 para ilustrar con mayor detalle el nivel de diferenciación del voto, como posible salvaguarda popular, que se ha desarrollado en el país. La última sección contiene las reflexiones finales.

1. Salvaguardas del federalismo

El federalismo puede ser definido como un sistema que mediante una constitución establece una división de poderes entre diferentes niveles o ámbitos de gobierno. Por lo general existen dos esferas, la nacional, central o federal; y la estatal, provincial o regional. En algunos casos, los sistemas federales reconocen tres ámbitos de gobierno al aceptar los poderes constitucionales de los gobiernos locales, como ocurre en Sudáfrica o Brasil (Bulmer, 2017).

Es importante señalar que las constituciones de los Estados federales son vistas, casi universalmente, como algo dinámico, evolucionando permanentemente de acuerdo con los cambios que se dan en las relaciones entre las partes que integran una federación (Vile, 1961; Friedrich, 1968; Benz, 2008; Benz y

Broschek, 2013; Resnik, 2014, citados en Gardner, 2017). Por eso, el federalismo contemporáneo puede entenderse como un proceso evolutivo permanente para dar respuesta a las nuevas necesidades, o dificultades, que va presentando la sociedad de cada país.

La literatura sobre el desempeño de los sistemas federales se divide básicamente en tres temas: a) el desempeño económico del federalismo, b) su desempeño político y c) las fuentes que proveen estabilidad a los arreglos federales (Weingast, 2005). Este libro aspira a convertirse en una aportación sobre el tercer tema, del cual no existe mucha literatura en la región de América Latina. Diversos autores coinciden en que en una federación todos los ámbitos de gobierno tienen incentivos para transgredir el pacto federal y ampliar su poder a expensas de otras jurisdicciones, lo cual representa una amenaza para la supervivencia del sistema (Sala, 2014).

El gobierno federal debe tener cierto grado de control sobre los Estados, para poder sancionarlos en caso necesario; pero este poder puede ser usado indebidamente para invadir su esfera de competencias. Por lo tanto, la preservación del federalismo involucra dos tipos de dilemas (Weingast, 2005):

- ¿Qué previene al gobierno nacional de destruir al federalismo?
- ¿Qué previene a las unidades constituyentes de debilitar al federalismo mediante comportamientos oportunistas (*free riding*) y otras estrategias para no cooperar?

En la mayor parte de los casos, el gobierno federal puede intervenir en asuntos de los Estados o entidades que conforman la federación con el fin de asegurar la estabilidad democrática, el Estado de derecho, garantizar los derechos humanos y otros principios. Esta intervención puede convertirse en abusiva y debilitar la distribución federal del poder. Los gobiernos estatales tendrían muy poca autonomía si estuvieran en riesgo de ser disueltos o despojados de sus poderes en cualquier momento, por cualquier razón mediante un acto arbitrario del gobierno federal (Bulmer, 2017).

Para prevenir este tipo de comportamientos, y manejarlos de manera óptima cuando se presentan, las federaciones han creado lo que se denomina “salvaguardas”. La literatura sobre el federalismo de los Estados Unidos de América las define como “las herramientas, mecanismos y prácticas que mantienen el orden constitucional de los Estados Unidos, significativamente federal” (Francis, 2017: 1). En general, la literatura clasifica las salvaguardas del federalismo en dos grupos: 1) salvaguardas judiciales, y 2) salvaguardas políticas.

Las salvaguardas judiciales son aquellas que involucran al poder judicial para revisar las acciones del gobierno federal o de los Estados, en contra de lo que la constitución establece como sus obligaciones hacia el sistema federal (Francis, 2017). Estas son necesarias por la tendencia al conflicto que tienen las federaciones, por lo que crean organismos para definir la división de poderes entre esferas

de gobierno e impedir cualquier intento de cualquier gobierno que quiera ejercer poder más allá de su jurisdicción (Sala, 2014).

Por ejemplo, para prevenir el abuso por parte del gobierno federal, las salvaguardas judiciales le definen límites de tiempo y la necesidad de que el poder legislativo apruebe su intervención en los asuntos de los Estados. Las constituciones de cada federación señalan las condiciones y procedimientos en los que el gobierno federal puede iniciar un proceso de esta naturaleza. Este tipo de provisiones son necesarias por dos razones: a) el fracaso de una entidad puede poner en riesgo el adecuado funcionamiento de la federación, y b) los ciudadanos de cada entidad tienen derechos que deben ser respetados por el gobierno federal, y si este tiene que intervenir debe tener mecanismos claramente señalados para hacerlo (Bulmer, 2017).

Las salvaguardas políticas del federalismo son el conjunto de derechos, relaciones y prácticas entre diversos actores no judiciales: instituciones, funcionarios, votantes, grupos de interés, partidos políticos, asociaciones de gobernadores, legislaturas estatales, la opinión pública fragmentada y el resto de la sociedad civil que participa en lo que de manera amplia se denomina el proceso político (Pursley, 2014; Francis, 2017). Mientras las salvaguardas judiciales son instituciones formales, las salvaguardas políticas pueden ser tanto formales como informales, y su propósito es ayudar a mediar las relaciones entre el gobierno federal y los Estados. Ejemplo de este tipo de instituciones son las redes que se crean entre los funcionarios estatales para incidir en las políticas nacionales (Gerken y Holtzblatt, 2014).

En los Estados Unidos de América, la fricción entre la federación y los Estados es considerada tanto un problema como parte indispensable de una democracia que funciona bien. Por lo tanto, el objetivo no es eliminar la fricción, sino controlarla para que la competencia entre las dos esferas de gobierno sea productiva (Gerken y Holtzblatt, 2014). Lo mismo ocurre en el federalismo canadiense, cuya intención no es darle estabilidad al sistema suprimiendo el conflicto, sino todo lo contrario. Se considera que los enfrentamientos son inevitables y no pueden ser erradicados, por lo que la constitución busca darle estabilidad a la federación creando un espacio en el que las disputas puedan surgir de manera predecible y segura (Gardner, 2017).

Para muchos especialistas estadounidenses, la mejor arena para ello es la de las salvaguardas políticas, que evitan recurrir a las cortes y procesos judiciales, evitando así que los jueces se conviertan en árbitros de los conflictos Estados-federación (Gerken y Holtzblatt, 2014). Algunos de ellos incluso afirman que los delegados de la Convención Constitucional de los Estados Unidos de América (*Framers*), consideraban a las salvaguardas políticas como los mecanismos apropiados y exclusivos para imponer límites al poder federal. Lo cual es inconsistente ya que la constitución federal otorga poder a las cortes federales y estatales precisamente para proteger los límites explícitos e implícitos del poder federal (Prakash, 2002).

Otros autores plantean una posición más equilibrada al considerar que tanto las salvaguardas políticas como las judiciales son útiles e importantes para darle estabilidad al federalismo (Young, 2001). En general, la literatura estadounidense reconoce que las salvaguardas políticas funcionan y que protegen al federalismo en contra de conflictos que las cortes no pueden, o no deben resolver (Pursley, 2014).

En el caso del federalismo canadiense, a pesar de que existe una corte constitucional ampliamente respetada, con el poder judicial y la disponibilidad para revisar los límites de los poderes judiciales, en las últimas tres décadas las provincias raramente han recurrido a mecanismos de litigio para conseguir lo que desean del gobierno federal. Los acuerdos intergubernamentales han sido el principal vehículo, mucho más que las cortes, para solucionar conflictos sobre la asignación de poder (Gardner, 2017).

2. Las salvaguardas político-populares

El primer capítulo de este libro hace referencia a otra clasificación de las salvaguardas federales, elaborada por Bednar (2009), quien las tipifica en cuatro grupos: estructurales, populares, políticas y judiciales. Este capítulo se enfoca en las salvaguardas populares, que se definen como “la capacidad del público de forzar la distribución de autoridad” (Bednar, 2014: 9). Retomando la tipología dual de salvaguardas judiciales y políticas, las salvaguardas populares de la clasificación de Bednar formarían parte del segundo grupo; es decir, son un tipo de salvaguarda política y este texto se referirá a ellas utilizando el nombre que usa Bednar, salvaguardas populares.

Madison identificó al juicio ciudadano como el principal mecanismo para controlar al gobierno federal: “Una dependencia en el pueblo es, sin duda, el control principal del gobierno” (Madison, 1791, citado en Máiz, 2013: 5). De acuerdo con esta visión, los controles institucionales señalados por la constitución federal, la separación de poderes y la rama judicial eran considerados como precauciones auxiliares. De la misma manera, Hamilton señaló que es el pueblo y no las cortes quienes determinarían si una autoridad había sido rebasada (Rakove, 1996; citado en Bednar, 2014). La “lealtad popular” es la salvaguarda más importante de la soberanía de los Estados ante el gobierno federal (Young, 2001).

Esta lealtad popular requiere de una sociedad que comparta un conjunto de valores, “preconcepciones compartidas” que definan el umbral de lo que debe ser considerado oportunista o que exceda los límites de cada nivel de gobierno (Ostrom, Weingstan y Watts, citados en Máiz, 2013: 6). De esta forma, las salvaguardas populares hacen posible que a través de consensos se forme lo que podría denominarse una cultura federal que transforme “un Estado federal en una nación federal” (Bednar, 2009, citado en Máiz, 2013: 6). Esta cultura federal es una de las siete variables que se consideran necesarias para la consolidación

y desarrollo del federalismo (figura 1). Cómo se construye este conjunto de valores compartidos es objeto de debate, algunos lo consideran un factor exógeno y para otros es endógeno (Weingast, 2005b).



Figura 1. Variables necesarias para la consolidación y desarrollo del federalismo. Fuente: Máiz, 2013.

Para Madison, de manera natural, el primer apego de los votantes será el que tienen con el gobierno de su Estado. La principal razón es la mayor cercanía de este con sus representados, asumiendo que su gestión hará todo lo posible por atender sus intereses. Asimismo, el electorado se preocupará más por las acciones del gobierno que influye de manera más inmediata en su vida cotidiana. Por lo que si el gobierno estatal atiende esas necesidades puede contar con la lealtad popular, la cual no sólo proviene de lo que los gobiernos estatales hacen por sus ciudadanos, sino también por las oportunidades que estos últimos tienen de participar en lo que hacen los Estados. Lo cual es difícil que ocurra en el caso del gobierno federal, al cual pueden ver como algo muy lejano (Young, 2001).

A pesar de que son ampliamente reconocidas, las salvaguardas populares son ambiguas y existen pocos trabajos que tratan de medirlas (Kam y Mikos, 2007; Cole y Kincaid, 2006, citados en Bednar, 2015). Bednar ofrece algunos elementos que ayudan a determinar cómo podrían evaluarse de manera concreta cuando afirma que este tipo de salvaguarda la usan los Estados cuando movilizan a su ciudadanía para contradecir la acción federal (2015). Asimismo, señala que son ejercidas por el pueblo para vigilar los límites entre las autoridades federales y estatales a través de las elecciones, y castigar a los políticos que rompan esas reglas (2009).

Por lo tanto, es posible considerar que las salvaguardas populares se materializan en la opinión pública, la participación ciudadana y el voto. La opinión pública es una institución de tipo informal, mientras que las dos últimas son de tipo formal ya que debe existir un marco jurídico que las regule. La opinión pública y la participación ciudadana pueden interactuar en ocasiones, pero no siempre son una fuerza suficientemente robusta para incidir en los enfrentamientos

entre el gobierno federal y los Estados. Sobre todo, en aquellas federaciones que no son democracias consolidadas.

Incluso en países como Canadá se afirma que es muy poco frecuente que las provincias recurran a la movilización de la opinión pública para presionar al gobierno federal. Como ha sido el caso de la renegociación de tratados bilaterales sobre los ingresos derivados de los recursos naturales. Eso se debe a que la cultura política canadiense privilegia la consulta respetuosa por encima de la confrontación, y a que la política no se caracteriza por un alto grado de involucramiento popular (Gardner, 2017).

Weingast señala que existen tres principios que garantizan la estabilidad constitucional de una federación (2005a):

- La habilidad de ambos órdenes de gobierno para impedir que el otro traspase su esfera de autoridad.
- Límites para lo que se pone en juego en la política.
- El papel de las elecciones y el sistema de partidos políticos.

La necesidad de ganar elecciones es uno de los principales incentivos que sostienen al federalismo. Considerando la existencia de una lealtad popular a su Estado, se esperaría que la ciudadanía votara por representantes que buscaran favorecer a sus respectivas jurisdicciones; pero esto no necesariamente ocurre así. Algunos autores afirman que, en el caso de los Estados Unidos de América, el pueblo ha perdido identificación con su Estado y se consideran americanos más que texanos o californianos; lo cual hace dudar de la efectividad de este tipo de salvaguarda para garantizar la autonomía estatal (Riker, en Bednar, 2019).

A pesar del supuesto de que los gobiernos estatales o locales están más cerca del pueblo y por lo tanto conocen y pueden atender mejor sus necesidades y preferencias, esto no se refleja siempre en el patrón de voto. Ello se debe a un problema de asimetría de información entre el electorado y los candidatos; los primeros, generalmente, saben poco sobre los segundos, e incluso carecen de información sobre los partidos que contienden a nivel estatal y local. Ante esto, la gente vota de acuerdo con las preferencias que tiene por los candidatos federales para la presidencia o el congreso. A esto se le llama elecciones de segundo orden (*second order election*), y es un fenómeno consistente en los procesos electorales de Estados y gobiernos locales de los Estados Unidos de América (Schleicher, 2017).

En Europa, el análisis de los procesos electorales subnacionales se ha realizado con base en el modelo de segundo orden. Sin embargo, en los últimos años, las elecciones a nivel regional, e incluso europeo, han ido ganando importancia; revelando un patrón de múltiples arenas electorales que muestra un comportamiento diferenciado de los votantes (Golder *et al.*, 2017). El breve marco teórico que se ha esbozado en las dos primeras partes del presente capítulo se basa principalmente en la experiencia de los Estados Unidos de América. No obstante,

proporciona algunos elementos que pueden ser útiles para analizar el caso de la federación mexicana.

3. Salvaguardas populares en la federación mexicana

Varias de las federaciones latinoamericanas no han construido instituciones efectivas para mantener los equilibrios entre las distintas esferas de gobierno, lo cual ha generado “arreglos federales degenerados” (Figueiredo y Weingast, 2005: 105). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoció la organización político-administrativa del país como una federación en 1917. Sin embargo, la distribución de facultades entre las esferas de gobierno y el sistema político que se construyó después del conflicto revolucionario evidenciaron que “el federalismo mexicano es más un mito de papel que una realidad política” (Johnson, 1968: 45).

La división de poderes entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial careció desde entonces de auténticos mecanismos de balance (Rodríguez, 1997). En la cúspide del sistema se colocó al presidente de la república, como el principal tomador de decisiones y apoyándolo se encontraba el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Wynia, 1990). Hasta la década de los 70 del siglo pasado, el PRI mantuvo el monopolio del poder público. La presidencia de la república, las cámaras de diputados y senadores del congreso federal, las gubernaturas y legislaturas estatales, así como los ayuntamientos, estaban ocupados por autoridades de ese partido político (Purcell, 1975).

Este control fue asegurado a través de un mecanismo enormemente efectivo: la centralización del ingreso público. Entidades federativas y municipios dependen hasta hoy de la bolsa federal para obtener la mayor parte de sus ingresos. La escasa autonomía fiscal de los Estados les resta la autonomía y soberanía que el federalismo necesita, lo que los puede convertir en meros agentes administrativos del gobierno nacional (Figueiredo y Weingast, 2005).

Al igual que el resto de América Latina, México inició un proceso de democratización en la década de los 80; hasta entonces, la federación mexicana no había conocido ningún tipo de salvaguarda, ni judicial, ni política. Las graves crisis económicas de esa década, la evidente corrupción de la administración de José López Portillo (1976-1982) y la ineficaz respuesta a la tragedia provocada por el terremoto de 1985 en la capital del país, sirvieron de catalizador para el proceso de democratización que inició en el ámbito local (Grindle, 1996; Lustig, 1998).

De 1979 a 1987, los partidos de oposición solo habían gobernado 135 municipios; trece años después lo hacían en 549 ayuntamientos cuya población representaba el 50 por ciento del total nacional, sin incluir la de la Ciudad de México (Lujambio, 2000, citado en Moreno, 2008: 36). Entre 1982 y 1983, el Partido Acción Nacional (PAN) logró varios triunfos electorales importantes a nivel municipal, al conquistar las capitales de cinco Estados: Chihuahua,

Durango, Sonora, Guanajuato, y San Luis Potosí (Rodríguez, 1992). Esto fue el inicio de la transformación del mapa político mexicano.

En 1989, Ernesto Rufo dio la primera gubernatura al PAN, primera vez en la historia del México moderno que se elegía un gobernador que no provenía de las filas del PRI. Durante este periodo de transición hacia un sistema político menos centralizado, se produjeron los que podrían considerarse ejemplos del ejercicio de la salvaguarda popular. En 1991 se llevaron a cabo elecciones de algunas gubernaturas, una de ellas fue la del Estado de San Luis Potosí. Esta consistió en la disputa entre el candidato del PRI, Fausto Zapata, y Salvador Nava, apoyado por la Coalición Democrática Potosina integrada por el PAN, el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Después de la jornada electoral se declaró ganador al candidato del PRI, a pesar de que el proceso había sido impugnado antes de realizarse debido a la enorme cantidad de irregularidades que había. La Coalición inició una serie de protestas, las más destacadas fueron el bloqueo de la entrada del palacio de gobierno que realizó un grupo de mujeres para impedir el acceso del gobernador. La otra protesta más significativa fue la llamada “Marcha de la Dignidad”, encabezada por Salvador Nava con el acompañamiento no sólo de los partidos de la Coalición, sino también por la ciudadanía, organizaciones civiles y líderes políticos (Gama, 1995).

La marcha se dirigía a la Ciudad de México con el propósito de llegar allá el 1º de noviembre, convirtiéndose en un asunto de cobertura nacional al mismo tiempo que México negociaba con Estados Unidos y Canadá el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Estas circunstancias provocaron que el gobierno federal ofreciera una negociación antes de que la caravana llegara a la capital, acordándose que el gobernador recién electo renunciara y se nombrara un gobernador interino (Gama, 1995).

Algo parecido ocurrió el mismo año en la elección del gobernador de Guanajuato, en la que participaban Ramón Aguirre (PRI), Vicente Fox (PAN) y Porfirio Muñoz Ledo (PRD). Durante el proceso de campaña, Fox y Muñoz Ledo “se disputaron las propuestas políticas más modernas coincidentes en el reclamo de la soberanía de las entidades federativas y en el tránsito a la democracia” (Martínez, 1997: 362). Concluida la jornada electoral, se declaró ganador al candidato del PRI mientras Fox denunciaba fraude electoral. Este y Muñoz Ledo organizaron una serie de protestas a las que convocaron a la ciudadanía para defender su voto. Aunque la participación ciudadana fue limitada y el conflicto se resolvió a través de negociaciones políticas entre el presidente Salinas y el PAN (Rionda, 1996), también podría considerarse un caso en el que los actores políticos hicieron uso de la salvaguarda popular.

Más recientemente, la “Encuesta Nacional de Federalismo. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales”, aportó información que muestra las áreas de política pública en las que la ciudadanía de las entidades

opina que debería haber mayor o menor intervención del gobierno federal (Valadés, 2015) (cuadro 1). Como puede observarse, es claro que hay temas, los contenidos de la televisión y el aborto, en los que menos personas desearían la intervención de la federación.

	La pose- sión de armas de fuego	Lo que se enseña a los niños en la escuela	La violen- cia dentro de la fa- milia	La organi- zación de las elec- ciones	La venta de pro- ductos en la calle	Los pro- gramas que se pasan en la televisión	La deci- sión de abortar de una mujer
Sí	62.3	56.5	54.3	52.3	43.4	40.9	34.2
No	25.2	28	29.5	33.4	36.3	40.9	47.2

Cuadro 1. Por lo que usted piensa, ¿el gobierno federal debería o no debería intervenir en las decisiones con respecto a...? Fuente: elaboración propia con base en Valadés, 2015: 110.

Por otra parte, ante la pregunta acerca de cómo deberían tomarse las decisiones importantes para México, sólo el 16 por ciento opinó que las debería tomar solo el gobierno federal (Valadés, 2015: 113). La mayor proporción de entrevistados consideró que deberían participar tanto la federación como los Estados (gráfico 1).

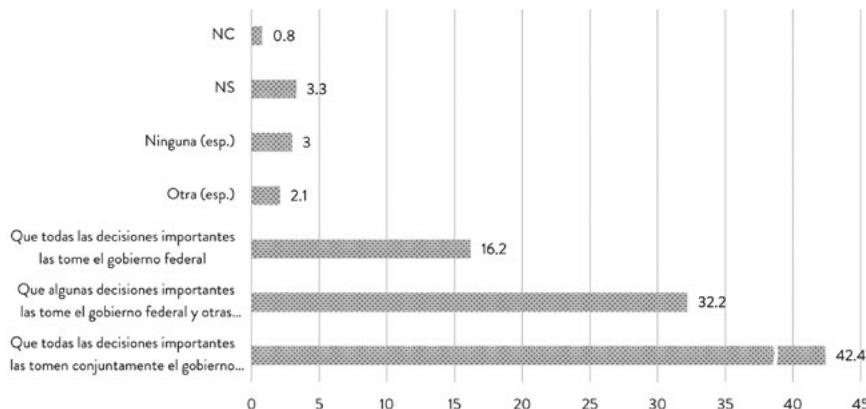


Gráfico 1. En su opinión, ¿cómo deberían tomarse las decisiones importantes para el país?
Fuente: Valadés, 2015: 113.

A la pregunta ¿cómo deberían tomarse las decisiones más importantes para su Estado?, 26.7 por ciento respondió que deberían tomarlas de manera conjunta la federación, los Estados y los municipios; mientras que 25.4 por ciento consideró que algunas deberían tomarlas los Estados y otras la federación. Solo 16 por ciento opinó que algunas las deberían tomar los gobiernos estatales y otras los municipios (Valadés, 2015: 114).

Ante la evidente carencia de una cultura federal y democrática, es difícil que la opinión pública o la participación ciudadana puedan convertirse en

salvaguardas eficaces en la federación mexicana. Por lo tanto, otra variable que podría servir para analizar el uso de salvaguardas populares podría ser el voto diferenciado, o cruzado (*Split-Ticket*), que es:

Cuando los electores optan por apoyar a candidatos de distintos partidos y/o coaliciones en una misma jornada electoral. En vez de votar uniformemente por los candidatos de un mismo partido, los electores seleccionan candidatos de diferentes partidos para los distintos puestos de elección popular (Izquierdo *et al.*, 2008: 37).

Mientras el PRI tuvo el monopolio del poder esta clase de voto fue inexistente, pero esto cambió en la década de los 80 cuando los partidos de oposición empezaron a ganar elecciones a nivel municipal y estatal hasta llegar al congreso federal y a la presidencia de la república en el 2000. El voto diferenciado en el ámbito nacional puede ser una salvaguarda popular ya que “busca favorecer contrapesos que son esenciales para atajar la concentración del poder en la persona del titular del Ejecutivo, y ello es particularmente cierto en regímenes presidenciales” (Peschard, 2018). Para los Estados y municipios, este fenómeno favorece el equilibrio vertical de poderes y fortalece al federalismo porque las autoridades subnacionales “pueden” actuar como barreras para imponer límites a la federación.

La falta de procesos electorales con auténtica competencia partidista provocó que el electorado mexicano optara por no participar. Durante la década de los 80, menos de la mitad de los ciudadanos registrados en el padrón electoral participaba en los comicios. Los triunfos de partidos de oposición en elecciones subnacionales, produjo que la participación aumentara 15 por ciento en 1991, en relación con 1988; tendencia que se mantuvo durante los 90 (Torres-Ruiz, 2017: 35) (cuadro 2).

Año de elección	Autoridad electa	% de participación
1991	Diputados	65.97
1994	Presidente	77.16
1997	Diputados	57.69
2000	Presidente	63.97
2003	Diputados	41.32
2006	Presidente	58.55
2009	Diputados	44.76
2012	Presidente	63.08
2015	Diputados	47.72
2018	Presidente	62.62

Cuadro 2. Participación ciudadana en las elecciones federales, 1991-2018. Fuente: Elaboración propia con datos de Martínez *et al.*, 2020: 24-25.

La primera gubernatura ganada por un partido de oposición, el PAN, fue la de Baja California en 1989; a partir de entonces fue posible ver el voto diferenciado en las tres esferas de gobierno. De 1989 a 1999, los partidos de oposición

obtuvieron el triunfo en diez entidades, incluyendo el entonces Distrito Federal. Si se analizan los datos a nivel de ayuntamientos, para 2002, 54 por ciento de la población era gobernada por partidos de oposición a pesar de que el PRI tenía 21 de las 31 gubernaturas (Espinoza, 2002: 68).

Si se considera que en 1994 se había realizado una elección presidencial en la que se registró una participación histórica y fue ganada por el PRI; y que la oposición tenía mayor presencia en los municipios que el partido oficial y gobernaba 10 de los 31 Estados; esto significa que para finales del siglo XX México ya mostraba claramente un padrón de voto diferenciado.

Hasta 2014, los calendarios electorales eran distintos en cada entidad y las elecciones para gobernadores no siempre coincidían con las presidenciales. En ese año se llevó a cabo la más reciente reforma electoral que debilita al federalismo, ya que:

El actual sistema está diseñado para que, en cualquier circunstancia, la autoridad nacional pueda ejercer su facultad de atracción o asunción sobre la elección o algún tema en particular. Esta circunstancia debilita a las autoridades locales y coloca el centro de decisión en otro espacio (Martínez *et al.*, 2020: 20).

En relación con los procesos electorales, la reforma determinó que las entidades tienen la obligación de armonizar su legislación electoral para garantizar la existencia de procesos concurrentes con la federación. La justificación fue la reducción de costos, facilitar el control de la autoridad nacional y fomentar la participación ciudadana, que siempre es más alta cuando se eligen autoridades federales. En 2018 se llevaron a cabo las elecciones más grandes, hasta entonces, de la historia moderna ya que se eligió presidente de la república, los 500 miembros de la Cámara de Diputados y 128 Senadores (Martínez *et al.*, 2020).

A ello se sumaron procesos electorales en 30 de las 32 entidades federativas. En 22 de ellas se votaron ayuntamientos y diputados estatales, en cuatro se eligieron sólo congresos estatales, en dos se votó por autoridades municipales y en nueve se eligieron gobernadores y la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México (Martínez *et al.*, 2020). El partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) ganó la presidencia, la Jefatura de Gobierno y cuatro de las ocho gubernaturas. Cuatro gubernaturas correspondieron a las coaliciones de otros partidos políticos, con excepción del Estado de Jalisco en donde triunfó sólo el partido Movimiento Ciudadano.

En julio de 2021 se realizaron elecciones, a nivel se federal se renovaron los 500 escaños de la Cámara de Diputados. En las entidades se eligieron 15 gubernaturas, 30 renovaron sus congresos y se eligieron 1923 ayuntamientos; un total de 19 mil 915 cargos (INE, 2021a). Morena obtuvo el triunfo en 11 gubernaturas, una vez que se haya realizado la toma de posesión de las nuevas autoridades, gobernará 17 de las 32 entidades federativas, el PAN 8, el PRI 4, Movimiento Ciudadano 2 y el Partido Verde Ecologista Mexicano/Partido del Trabajo 1 (Badillo, 2021).

Los resultados a nivel municipal muestran con mayor claridad el patrón de voto diferenciado de esta elección. Morena gobernará el 36 por ciento de los municipios del país, el PAN 27 por ciento, el PRI 31 por ciento, el PRD 25 por ciento, Movimiento Ciudadano 5 por ciento, el Partido del Trabajo 18 por ciento y el Partido Verde Ecologista Mexicano 10 por ciento. En suma, Morena gobernará a casi 45 por ciento de la población del país, el PRI a casi 22 por ciento y el PAN a 18 por ciento (Badillo, 2021). Los datos agregados dicen poco acerca del nivel de diferenciación que puede encontrarse en la federación mexicana; con el propósito de ofrecer un panorama más preciso, en la siguiente sección se realiza el análisis de un caso específico.

4. El voto diferenciado en el Estado de México

El Estado de México es una de las entidades federativas más importantes del país, es la más poblada con 16 millones 992 mil 418 habitantes, de los cuales el 51.44 por ciento son mujeres y el resto hombres (48.56 por ciento) (INEGI, 2020). Esta entidad siempre ha sido gobernada por el mismo partido político: el PRI; sin embargo, desde los años noventa, la composición de su congreso, así como de sus ayuntamientos ha tenido una composición plural y múltiples experiencias de alternancia política (Arzuaga-Magnoni, 1999).

En las elecciones realizadas en 2021, tanto a nivel federal como estatal y municipal, la pluralidad fue una característica básica. Destaca que el Estado tuvo una mayor participación por parte de la ciudadanía con respecto a otros procesos electorales, pues a nivel nacional en 2018 participó el 63.42 por ciento de la lista nominal y en 2021 el 52.66 por ciento (INE, 2021b). En junio de 2021, esta entidad presentó un porcentaje de participación ciudadana superior al nacional, 54.30 por ciento, además de mostrar un patrón de voto altamente diferenciado (INE, 2021b).

El Estado de México tiene 125 municipios y su congreso está integrado por 75 diputaciones, de estas, 45 son de mayoría relativa, asignadas a través del voto directo de los ciudadanos, y 30 son de representación proporcional¹, todas con una duración de tres años. En la Cámara de Diputados federal, los 300 diputados electos por mayoría relativa corresponden cada uno a un Distrito Electoral², ubicados en todo el territorio nacional. En la entidad mexiquense se cuenta con 41 distritos electorales federales que también fueron sujetos a elección en junio de 2021.

1 Este principio electoral, asigna cargos públicos a partir del número de votos obtenidos por cada partido político y su finalidad es que garantizar la representación y participación de las minorías políticas.

2 Según el Acuerdo INE/CG165/2016, los criterios y reglas operativas para la distritación federal 2016-2017, se considera en primer lugar, lo relativo a la búsqueda del escenario que represente mejor equilibrio poblacional; en segundo lugar, el correspondiente a conformar distritos integrados con municipios de población indígena y a conformar distritos con municipios completos; y en tercer lugar, a la búsqueda de distritos con una forma geométrica regular, menores tiempos de traslado al interior del distrito, así como el relativo a la continuidad geográfica.

Los mexiquenses votaron por la renovación de los diputados federales, correspondientes a los 41 distritos electorales federales que existen en la entidad. En esta elección se observó la conformación de alianzas, al igual que ocurrió en las elecciones de ayuntamientos y diputados estatales. La alianza de Morena, PT y PVEM ganó en nueve distritos electorales federales, individualmente Morena obtuvo 15. Por su parte, la alianza PRI, PAN y PRD ganó en 15 distritos electorales federales y el PAN de manera individual en dos (gráfico 2).

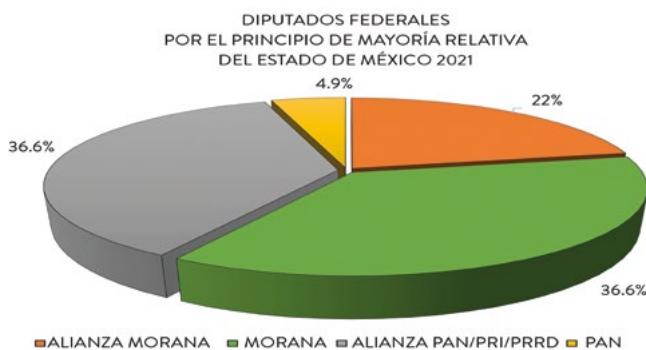


Gráfico 2. Fuente: Elaboración propia con base en INE, 2021b.

En este mismo proceso electoral se eligieron diputados para conformar el Congreso del Estado de México, se votó por 45 diputados de mayoría relativa. Una de las alianzas que se conformó para las candidaturas de diputados estatales fue la del PRI, PAN y PRD que logró ganar el 51 por ciento de los cargos; esto es en 23 distritos locales. Por su parte la alianza conformada por Morena, PT y Nueva Alianza Estado de México (NAEM), ganaron el resto de curules, 22, que constituyen el 49 por ciento de las diputaciones estatales de mayoría relativa (gráfico 3).



Gráfico 3. Fuente: Elaboración propia con base en IEM, 2021.

Los resultados de las elecciones de los 125 ayuntamientos de la entidad muestran un mosaico aún más diverso³. La alianza formada por PAN, PRI y PRD logró obtener el triunfo en 50 municipios, que representan el 40 por ciento del total. En el caso de la alianza celebrada entre MORENA, PT y NAEM, obtuvo la victoria en 30 municipios que representan el 24 por ciento de la entidad. Tanto el PRI como el PAN y el PRD obtuvieron triunfos de manera individual.

Destaca el caso del PRI que logró ganar en 22 municipios, equivalentes al 18 por ciento del total. En este contexto, se puede señalar que en conjunto los partidos políticos PAN, PRI y PRD estarán gobernando el 62 por ciento del total de los municipios mexiquenses. En este mosaico de partidos políticos también se observan los triunfos de partidos nuevos como: Redes Sociales Progresistas (RSP), Partido Encuentro Solidario (PES) y el Partido Fuerza por México (Fxm) (gráfica 4).

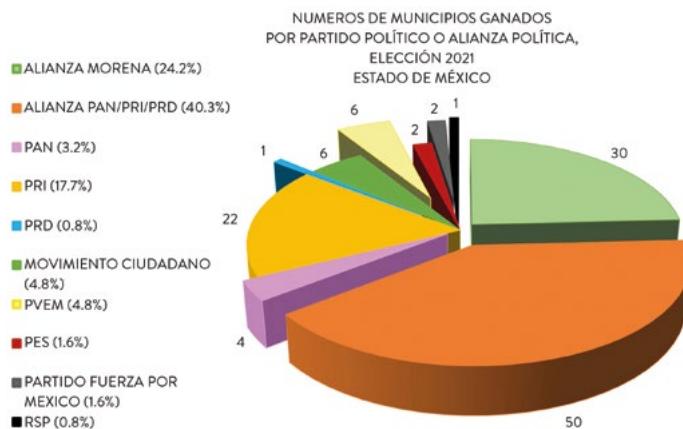


Gráfico 4. Fuente: Elaboración propia con base en IEEM, 2021.

Los datos presentados revelan que Morena, partido del presidente, y sus aliados obtuvieron la mayoría de los distritos electorales federales, 58.6 por ciento; más que lo que logró en el Cámara de Diputados del Estado de México, en donde alcanzó el 49 por ciento. Mientras que, en las elecciones de ayuntamientos, la alianza de Morena solo logró poco más del 24 por ciento. Esto refleja que la votación de los ciudadanos mexiquenses no se realizó en un mismo sentido para todos los cargos públicos que se eligieron el 6 de junio de 2021, presentando un voto diferenciado.

3 Cabe mencionar que para este proceso solo se tienen datos de 124 municipios ya que Nextlalpan tuvo problemas electorales, y su proceso de elección extraordinaria se realizó el 14 de noviembre de 2021; por tal motivo para los porcentajes presentados en la gráfica 3 solo se contemplan esos 124 municipios.

Para mostrar con mayor nitidez el detalle de este fenómeno, se expone el caso del distrito electoral federal 23 ubicado en Lerma de Villada, que es uno de los 300 distritos electorales en los que se encuentra dividido el país para la elección de diputados federales. El Distrito Electoral Federal 23 está compuesto por nueve municipios: Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Xalatlaco, Lerma, Ocoyoacac, Ocuilan, Texcalyacac y Tianguistenco.

En este conjunto de municipios hay dos distritos electorales donde se eligen diputados del congreso estatal. El Distrito 4, con cabecera en Lerma, se integra por siete municipios: Atizapán, Capulhuac, Xalatlaco, Lerma, Ocoyoacac, Texcalyacac y Tianguistenco. Y el Distrito 7, con cabecera en Tenancingo, en donde se encuentran dos municipios pertenecientes al distrito electoral federal 23: Almoloya del Río y Ocuilán.

El análisis de los resultados de las elecciones de 2021 muestra que, a nivel municipal, el PRI ganó en cinco municipios, el PVEM en dos, Morena ganó en uno y el PES en uno. Se observa que en los dos distritos locales en los que se ubican los nueve municipios que componen el Distrito Electoral Federal 23, en el Distrito Local 4 ganó el PRI y en el Distrito Local 7 ganó la alianza conformada por el PAN/PRI/PRD; mientras que la diputación federal la ganó Morena (cuadro 3).

ÁMBITO DE GOBIERNO	Federal	Estatal	Estatal	Municipal
Distrito 23		Distrito 4 Cabeza en Lerma	Distrito 7 Cabeza en Tenancingo de Degollado	PARTIDO POLÍTICO GANÓ GOBIERNO MUNICIPAL
	9 Municipios	7 Municipios	Incluye 2 Municipios del Distrito 23	
1	Almoloya del Río		x	PVEM
2	Atizapán	x		PRI
3	Capulhuac	x		PRI
4	Xalatlaco	x		MORENA
5	Lerma	x		PRI
6	Ocoyoacac	x		PVEM
7	Oculian		x	PES
8	Texcalyacac	x		PRI
9	Tianguistenco	x		PRI
PARTIDO POLÍTICO GANÓ DIPUTACIÓN MAYORÍA RELATIVA	MORENA	PRI	Alianza PAN/PRI/PRD	PRI=5 PVEM=2 MORENA=1 PES=1

Cuadro 3. Resultados del proceso electoral 2021 para ayuntamientos, diputado estatal y diputado federal en el Distrito Electoral Federal 23. Fuente: Elaboración propia con base en INE, 2021b.

Finalmente, destaca que en el caso de los municipios que conforman este Distrito Electoral Federal 23, siete de los nueve cambiaron de partido político

con respecto al partido que los gobernó de 2019 a 2021, y solo en dos se mantuvo el mismo partido político: Lerma y Texcalyacac (cuadro 4).

Municipio	Elección 2018	Elección 2021	CAMBIO PARTIDO POLÍTICO EN EL GOBIERNO MUNICIPAL
Almoloya del Río	ALIANZA PAN/PRD/MC	PVEM	Si
Atizapán	ALIANZA PT/MORENA/ES	PRI	Si
Capulhuac	Nueva Alianza	PRI	Si
Xalatlaco	PVEM	MORENA	Si
Lerma	PRI	PRI	No
Ocoyoacac	ALIANZA PT/MORENA/ES	PVEM	Si
Oculian	ALIANZA PAN/PRD/MC	PES	Si
Texcalyacac	PRI	PRI	No
Tianguistenco	ALIANZA PT/MORENA/ES	PRI	Si

Cuadro 4. Cambio de partido político en los gobiernos municipales que conforman el Distrito Electoral Federal 23. Fuente: Elaboración propia con base en IEEM, 2021.

5. Reflexiones finales

El federalismo es una forma de organización política cuya naturaleza es intrínsecamente evolutiva. Las federaciones necesitan transformarse continuamente para reacomodar los intereses de los distintos grupos sociales y políticos de las diferentes esferas de gobierno que integran cada nación. De ahí la importancia del estudio de los mecanismos a través de los cuales los sistemas federales logran la estabilidad de sus arreglos. Uno de los más importantes son los procesos que utilizan para evitar que la federación invada la competencia de los Estados y para que estos últimos no desarrollen un comportamiento oportunista para aprovecharse del sistema.

Ese es el papel de las salvaguardas, que pueden ser judiciales o políticas, cuyo propósito es resolver el conflicto que es inherente a todo Estado federal. En este capítulo se ha analizado una salvaguarda de tipo político, las denominadas populares, que son esencialmente instituciones informales, tales como la opinión pública o el apoyo de la ciudadanía por su gobierno estatal o municipal. La literatura estadounidense las considera el medio óptimo para solventar las fricciones entre las partes integrantes de una federación, pero para cumplir con esta función requieren ciertas condiciones.

Una cultura federal, compartida por la mayor parte de los habitantes del país, es necesaria para que las salvaguardas populares sirvan como mecanismo de

negociación; por eso se le considera un elemento esencial para la consolidación y el desarrollo de cualquier sistema federal. La federación mexicana ha desarrollado lo que Figueiredo y Weingast llaman “arreglos federales degenerados” (2005) debido a que sus instituciones no son eficaces para garantizar los equilibrios de poder entre los ámbitos de gobierno. Su tradición de centralismo y verticalidad ha hecho imposible la generación de valores y principios federales compartidos por la mayor parte de los mexicanos.

No obstante, el proceso de democratización, iniciado en el ámbito municipal en la década de los 80, ha permitido que se empleen salvaguardas populares. La opinión pública y la participación ciudadana fueron útiles para el arribo al poder de partidos políticos de oposición, no solo a través del voto sino también mediante acciones de protesta para defender los triunfos electorales que les habían sido negados por el sistema controlado por el PRI.

En general, este tipo de salvaguardas populares ha tenido un uso muy limitado dada la tradición de escasa cultura participativa de la sociedad mexicana. Los resultados electorales evidencian que el voto diferenciado puede ser el principal mecanismo a través del cual la población del país manifiesta su lealtad a su Estado y municipio, para “protegerlos” de la intrusión del gobierno federal. Como lo muestran los datos analizados, es posible reconocer un sofisticado patrón de voto que sugiere que el ciudadano prefiere otorgar su confianza de manera distinta en la elección de autoridades de cada esfera de gobierno.

Este texto es sólo un acercamiento a un tema que ha sido escasamente estudiado en las federaciones latinoamericanas, y como tal, solo aspira a ofrecer una primera mirada a este fenómeno. Es necesario examinarlo con mayor detenimiento y profundidad para comprenderlo mejor y ser capaces de dilucidar si el voto diferenciado es producto de una reflexión consciente por parte del electorado y en qué medida contribuye a fortalecer la autonomía de los gobiernos estatales y municipales del país.

Referencias consultadas

- Arzuaga-Magnoni, J. (1999). Configuración-territorial de la competitividad electoral en el estado de México: un análisis de los años noventa. *Quivera Revista de Estudios Territoriales*, 1(1), 59-74. <https://quivera.uaemex.mx/article/view/10948>
- Badillo, D. (2021). Nuevo mapa político de México tras las elecciones del 6 de junio. El Financiero. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Nuevo-mapa-politico-de-Mexico-tras-las-elecciones-del-6-de-junio-20210613-0001.html>
- Bednar, J. (2014). The Resilience of the American Federal System. Tushnet, M., Levinson, S. Graber, M. (eds.). The Oxford Handbook of the U. S. Constitution. Oxford University Press. <http://www-personal.umich.edu/~jbednar/WIP/handbook.pdf>

- Bednar, J. (2009). *The robust federation, principles of design*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Bulmer, E. (2017). Federalism. Sweden. International IDEA Constitution-Building Primer 12.
- Espinoza, V. (2002). Alternancia política y gobiernos locales en México. *Estudios Sociológicos. XX* (1). 67-89.
- Figueiredo, R. y Weingast, B. (2005). Self-Enforcing Federalism. *Journal of Law Economics and Organization. 21* (1). 103-135.
- Francis, D. (2017). Litigation as a Political Safeguard of Federalism. *Arizona State Law Journal. 49* (3). 1023-1060. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2916263
- Gama, J. (1995). San Luis Potosí: una alternancia política conflictiva. Larrosa, M. y Valdés, L. (coords.). *Elecciones y Partidos Políticos en México 1995*. México. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. 145-155. http://dcsch.itz.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Políticos%20/1995%20div/san%20luis%20potosi%20.pdf
- Gardner, J. (2017). Canadian Federalism in Design and Practice: The Mechanics of a Permanently Provisional Constitution. *Perspectives on Federalism. 9* (3). 1-71. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5619772>
- Gerken, H. y Holtzblatt, A. (2014). The Political Safeguards of Horizontal Federalism. *Michigan Law Review. 113* (1). 57-120.
- Golder, S., Lago, I., Blais, A. Gidengil, E. y Gschwend, T. (2017). *Multi-Level Electoral Politics: Beyond the Second-Order Election Model (Comparative Politics)*. Oxford. Cambridge University Press.
- IEEM (2021). Resultados de los cómputos distritales y municipales de la elección de diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos del 6 de junio de 2021. https://www.ieem.org.mx/2021/resultados_computos_2021/index.html
- INE (2021a). Numeralia de procesos electorales 2020-2021. México. <https://ine.mx/voto-y-elecciones/>
- INE (2021b) Cómputos Distritales 2021. Elecciones Federales. <https://computos2021.ine.mx/circunscripcion5/mexico/distrito23-lerma-de-villada/votos-candidatura>
- Izquierdo, J., Morales, M., Navia, P. (2008). Voto cruzado en Chile: ¿Por qué Bachelet obtuvo menos votos que la Concertación en 2005? *Política y Gobierno. XV* (1). 35-73.
- Johnson, K. (1968). Mexico. Burnett, B. & Johnson, K. (eds.). *Political Forces in Latin America. Dimensions of the Quest for Stability*. USA. Wadsworth Publishing Company.
- Lusting, N. (1998). *Mexico. The Remaking of An Economy*. Washington, D.C. Brooking Institution Press.

- Máiz, R. (2013). Beyond Institutional Design: The Political Culture of Federalism (A Normative Approach). López, A. y Escajedo, L. (eds.). *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Berlin. Springer. 83-102.
- Martínez, C. (1997). El pasado y el presente político de Guanajuato. *Estudios Sociológicos. XV*(44). 351-369.
- Martínez, C., Palazuelos, I. y García, M. (2020). *Elecciones concurrentes y participación electoral en México, 1991-2018*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Moreno, C. (2008). *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México*. Torreón. Universidad Iberoamericana Puebla-ITESO- Universidad Iberoamericana Torreón.
- Peschard, J. (2018). La pertinencia del voto diferenciado. El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/jacqueline-peschard/la-pertinencia-del-voto-diferenciado/>
- Prakash, S. (2002). Are the Judicial Safeguards of Federalism the Ultimate Form of Conservative Judicial Activism? *University of Colorado Law Review*. 73. 1363-1382.
- Purcell, S. (1975). *The Mexican Profit-Sharing Decision. Politics in an Authoritarian Regime*. USA. University of California Press.
- Pursley, G. (2014). The Campaign Finance Safeguards of Federalism. *Emory Law Journal*. 63 (4). 781-855.
- Rionda, L. (1996). Guanajuato: el aprendizaje de la democracia y la difícil vivencia de un gobierno dividido. *Frontera Norte*. 8 (16). 37-56.
- Rodríguez, V. (1997). *Decentralization in Mexico. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. USA. Westview Press.
- (1992). Mexico's Decentralization in the 1980s: Promises, Promises, Promises... Morris, A. y Lowder, S. (eds.). *Decentralization in Latin America. An Evaluation*. New York. Praeger.
- Sala, G. (2014). Can Courts Make Federalism Work? A Game Theory Approach to Court-Induced Compliance and Defection in Federal Systems. *Economies*. 2. 193-217. doi:10.3390/economies2040193
- Schleicher, D. (2017). Federalism and State Democracy. *Texas Law Review*. 95. 763-820
- Torres-Ruiz, R. (2017). El voto en México: ayer y hoy. *Espacios Públicos*. 20 (48). 27-44.
- Weingast, B. (2005). 7. The Performance and Stability of Federalism: An Institutional Perspective. Menard, C. y Shirley, M. (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Netherlands. Springer. 149–172.
- Weingast, B. (2005b). Self-Enforcing Federalism. *The Journal of Law, Economics, & Organization*. 21 (1). 103-135. doi:10.1093/jleo/ewi005

- Wynia, G. (1990). *The Politics of Latin American Development*. USA. Cambridge University Press.
- Young, E. (2001). Two Cheers for Process Federalism. *Villanova Law Review*. 46. 1349-1395. https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2532&context=faculty_scholarship
- Valadés, D. (2015). Capítulo III. El federalismo mexicano: una perspectiva empírica. Barceló, D. *et al.* (coords.). *Percepciones sobre el federalismo en México*. México. 89-149.

CAPÍTULO 8

LOS MECANISMOS INTERGUBERNAMENTALES EN LA ARGENTINA EN MATERIA EDUCATIVA, SANITARIA Y DE ASISTENCIA SOCIAL

Alejandro Liberman T.

Introducción

En este capítulo nuestro objetivo se centra en evaluar a detalle el desempeño del Consejo Federal de Educación (CFE), entre los años 2002-2020, de estructura vertical, mediante la aplicación de los indicadores de Schnabel (2020) para proyectar la prevención del unilateralismo disruptivo en el marco del grado de solidez del Consejo Federal de Salud (COFESA) y de las organizaciones horizontales, así como de la inexistencia del consejo vertical de asistencia social; todo ello, dentro del eje rector del federalismo de tipo dual.

El énfasis metodológico lo desarrollaremos, en una primera instancia, a través del encuentro del contenido de las actas disponibles de las reuniones que nos permitan precisar las características institucionales de la salvaguarda intergubernamental de la educación. En segundo lugar, a través de las valoraciones del tipo de unilateralismo disruptivo nos proponemos proyectar la prevención de este en el marco de la ausencia total o parcial de la salvaguarda intergubernamental del COFESA y de las organizaciones horizontales, así como de la inexistencia del consejo vertical de asistencia social. Tres sectores, de la política redistributiva, que ocupan alrededor de un 95 por ciento del presupuesto nacional (Torres C., 2019).

A su vez, dedicaremos un apartado en cada uno de los diseños institucionales que se correlacionan con las respectivas políticas redistributivas de las cuales se observa un desempeño y evolución propios que le otorgan cierta tipicidad a la trayectoria histórica en la que se desenvolvieron.

En último lugar, daremos un espacio para ofrecer las conclusiones referidas a los hallazgos peculiares que definen las articulaciones intergubernamentales.

1. Antecedentes y casuística de la política educativa

La constitución nacional, reformada en el año 1994, reconoce e introduce una “nueva cláusula del progreso” la cual, implica que el órgano legislativo nacional debe sancionar leyes de organización y de base de la educación, respetando las particularidades provinciales y locales; asegurando la responsabilidad

indelegable del Estado a asegurar la educación como derecho fundamental, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos, la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; garantizando los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal, y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (Finnegan y Pagano, 2007; Zalazar y Rodríguez-Firpo, 2017).

A partir de tales premisas y para dar cumplimiento a los recaudos constitucionales, el sistema educativo argentino se estructura a través de un ministerio de educación de rango federal y 24 ministerios de educación de nivel jurisdiccional.

A su vez, como órgano intergubernamental se reedita, por decreto-ley del ejecutivo *de facto* en la década de los 80, del siglo pasado. En 2006, se plasma en la ley de educación nacional (LEN), el CFE en el afán de dotarlo con “un rol más protagónico en la definición de políticas educativas, tanto por la cantidad de veces que es ubicado como mediador o consultor (a través de la sentencia ‘con acuerdo de’) del Ministerio Nacional, como porque pasa a adquirir, si la Asamblea lo dispone, capacidad de emisión de resoluciones vinculantes para las jurisdicciones” (Suasnábar, 2012: 265). En palabras de Knuepling, la LEN ha diseñado un ente permanente de participación obligatoria para ejercitar la coordinación y la concertación interjurisdiccional federal y, así lograr los acuerdos necesarios contenidos en los principios legislativos y en la arena política educativa nacional¹ “donde las responsabilidades están compartidas o solapadas” (2017: 22). En el mismo sentido, sobresale su especial rol como ámbito interjurisdiccional (Scioscioli, 2015: 181). Por otra parte, se replantea “la distribución tripartita de competencias en el ámbito nacional, encabezada por el ministerio nacional, el ámbito federal (por el CFE) y los ámbitos provinciales” (Scioscioli, 2015: 156).

Para el caso argentino, sin brindar una definición explícita del CFE, la LEN señala ocho competencias exclusivas en donde el CFE fijará las disposiciones necesarias para que las distintas jurisdicciones garanticen: a) la revisión de la estructura curricular de la educación secundaria; b) las alternativas de acompañamiento de la trayectoria escolar de los jóvenes, tales como tutores y coordinadores de curso; c) un mínimo de 25 horas reloj de clase semanales (equivalente a 180 días de clases efectivas según ley 25.864/2004 y Res. CFE 94/2011); d) la discusión en convenciones colectivas de trabajo (donde el Comité Ejecutivo del CFE es parte empleadora, según Decreto PEN 52/2018); e) la creación de espacios extracurriculares, fuera de los días y horarios de actividad escolar, para el conjunto de los estudiantes y jóvenes de la comunidad; f) la inclusión de adolescentes y jóvenes no escolarizados en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plena; g) el intercambio de estudiantes

1 El Consejo Nacional de Educación (CNE) se creó el 28 de enero de 1881 durante el primer gobierno de Julio A. Roca. Su primera autoridad fue Domingo Faustino Sarmiento con el cargo de Superintendente General. Si bien inicialmente su jurisdicción era sólo en escuelas ubicadas en Buenos Aires, posteriormente se fue extendiendo hacia el resto del país impulsando así la enseñanza primaria laica, gratuita y obligatoria, en Museo Roca *et al.* (2021).

de diferentes ámbitos y contextos, así como la organización de actividades de voluntariado juvenil y proyectos educativos solidarios; y h) la atención psicológica, psicopedagógica y médica de aquellos adolescentes y jóvenes que la necesiten. Más adelante, consignamos las competencias concurrentes entre el PEN y las unidades componentes que integran el cuerpo intergubernamental.

En tanto, el ministerio nacional tiene amplias competencias reconocidas en la LEN. Estas se hallan prescritas en el artículo 115 y, son: a) fijar las políticas y estrategias educativas, conforme a los procedimientos de participación y consulta de la presente ley; b) asegurar el cumplimiento de los principios, fines, objetivos y previsiones establecidos por la presente ley para el Sistema Educativo Nacional a través de la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos. En caso de controversia en la implementación jurisdiccional de los aludidos principios, fines y objetivos, someterá la cuestión al dictamen del CFE (...); c) fortalecer las capacidades de planificación y gestión educativa de los gobiernos provinciales para el cumplimiento de las funciones propias y aquellas emanadas de la presente ley; d) desarrollar programas de investigación, formación de formadores e innovación educativa, por iniciativa propia o en cooperación con las instituciones de educación superior y otros centros académicos; e) contribuir con asistencia técnica y financiera a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires para asegurar el funcionamiento del sistema educativo; f) declarar la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación de los alumnos que cursan los niveles y ciclos de carácter obligatorio. Esta decisión y las medidas que se instrumenten deberán contar con el acuerdo de la jurisdicción involucrada y del CFE, y serán comunicadas al Poder Legislativo Nacional; g) dictar normas generales sobre equivalencias de planes de estudios y diseños curriculares de las jurisdicciones, en acuerdo con el CFE y otorgar validez nacional a los títulos y certificaciones de estudios; h) dictar normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos expedidos y de estudios realizados en el extranjero; y, i) coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional y promover la integración, particularmente con los países del Mercosur.

MEN	CFE
Con la iniciativa del Ministerio:	Fijará las disposiciones necesarias para que las distintas jurisdicciones garanticen:
1. Fijar las políticas y estrategias educativas, conforme a los procedimientos de participación y consulta.	1. Revisión de la estructura curricular de la educación secundaria.
2. Asegurar el cumplimiento de los principios, fines, objetivos y previsiones establecidos en la ley a través de la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos.	2. Alternativas de acompañamiento de la trayectoria escolar de los jóvenes.

3. Fortalecer las capacidades de planificación y gestión educativa de los gobiernos provinciales.	3. Mínimo de 25 horas reloj de clase semanales (180 días).
4. Desarrollar programas de investigación, formación de formadores e innovación educativa, por iniciativa propia o en cooperación con las instituciones de educación superior y otros centros académicos.	4. Discusión en convenciones colectivas de trabajo.
5. Contribuir con asistencia técnica y financiera a las jurisdicciones para asegurar el funcionamiento del sistema educativo.	5. Creación de espacios extracurriculares, fuera de los días y horarios de actividad escolar.
6. Declarar la emergencia educativa jurisdiccional (*).	6. Inclusión de adolescentes y jóvenes no escolarizados en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plena.
7. Dictar normas generales sobre equivalencias de planes de estudios y diseños curriculares de las jurisdicciones (*).	7. Intercambio de estudiantes de diferentes ámbitos y contextos.
8. Dictar normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos expedidos y de estudios realizados en el extranjero.	8. Atención psicológica, psicopedagógica y médica de aquellos adolescentes y jóvenes que la necesiten.
9. Coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional y promover la integración.	

Cuadro 1. Competencias del CFE y del MEN. (*) Competencias deben concurrir con el CFE.

Fuente: Elaborado por el autor.

A la sazón de la arquitectura legal que conforma el sistema educativo argentino destacamos cuatro etapas coincidentes con los mandatos de las alianzas gobernantes en los períodos estudiados: a) 2001-2002, b) 2003-2015 (que incluye los sub-períodos 2003-2007; 2007-2011 y 2011-2015), c) 2015-2019 y, finalmente, d) 2019-2020.

El primer período lo denominamos de emergencia educativa cuyos efectos se entienden dentro de un contexto generalizado de crisis político-institucional profunda y de transición.

Una de las crónicas atina a conjeturar que la crisis de 2001 cayó como una bomba sobre la sociedad argentina y sobre su sistema escolar, considerado tradicionalmente uno de los más exitosos de América Latina. Con más del 50 por ciento de la población en desempleo, decenas de miles de niños y adolescentes abandonaron el circuito educativo, teóricamente obligatorio hasta los dieciocho años (Gallego-Díaz, 2011). Este último eje constituye un problema estructural sistémico que se prolonga hasta nuestros días como lo remarca el historiador Gerchunoff al coincidir en que “el producto de 2001 no terminó en 2002. Es un proceso permanente y volátil, a veces crece la marginalidad, a veces baja, pero su tendencia es al alza” (2021: 3) En igual sentido, “la crisis ha dejado huellas directas en el espacio de la educación, entre otras la pauperización salarial que encuentra a un alto porcentaje de los docentes bajo la línea de la pobreza, la agudización de los procesos de segmentación del sistema educativo, el deterioro de la infraestructura escolar, el asistencialismo forzado de la escuela” (Carli, 2003: 2).

En el año 2002, extrajimos la articulación entre el MEN y el CFE, en sendas asambleas extraordinarias: la emergencia edilicia (Res. CFE 172), la distribución de fondos para la implementación del Plan Federal de Educación (Res. CFE 173), el Programa de Terminalidad de Educación Secundaria en su modalidad de Educación a distancia para los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar de las distintas jurisdicciones que voluntariamente quieran acceder al mismo (Res. CFE 184) debido a la demostración de la “deserción que se multiplica en los primeros años de la secundaria y de la universidad” (Lorca, 2002), realización de un anteproyecto de ley específico que contemple el sostenimiento de la inversión educativa y la intangibilidad del presupuesto educativo tanto en el nivel nacional y jurisdiccional (Res. CFE 195), entre otros.

El siguiente período gobernado en tres ocasiones sucesivas y dominado por una alianza política y movimientista de extracción variopinta, es comúnmente denominada kirchnerista, en alusión al apellido del *pater familias* gobernante.

Contrasta con un primer empuje positivo y expansivo coincidente con la recuperación económica y el anclaje de la agenda eleccionaria al proceso democrático nacional que incluyó reformas educativas que comenzaron a pergeñarse “desde la segunda mitad del año 2005” (Ruiz, 2009a: 292).

A continuación, según Feldfeber, no sin dificultades y limitaciones, se impulsaron políticas públicas destinadas a generar procesos de ampliación de derechos y de inclusión con justicia social que también tuvieron su expresión en el campo educativo (2020), expresión respaldada en la Res. CFE 89/2009.

En los albores de 2004 se presentan, desde el MEN, un conjunto de herramientas entre las cuales se encuentra la identificación de un núcleo de aprendizajes prioritarios de la educación primaria y secundaria (NAP) que “garantizarán una base común y equivalente de aprendizajes para todos los niños y jóvenes contribuyendo a reducir brechas actuales” (Res. CFE 214/2004, Anexo 1)² y que definieron los conocimientos y competencias esenciales que todo alumno debe lograr en cada año escolar para los niveles inicial, primario y secundario” (Veleda, Mezzadra y Ribas, 2015: 11).

Este modelo, basado en un compromiso de los niveles nacional y jurisdiccional tuvo diversas revisiones en los años posteriores. Además, los contenidos de las diferentes áreas de los aprendizajes se reprodujeron en cuadernillos distribuidos y publicados por el MEN a través de la plataforma Educ.ar (2019).

Sobre ellos, sin embargo, los contenidos no tienen un carácter prescriptivo. La Res. CFE 367, anexo I, nos previene al respecto:

Los NAP (...) se formulan, a modo de orientaciones, un conjunto de criterios flexibles para guiar la contextualización curricular jurisdiccional que se presentan como alternativas abiertas, sugerencias de propuestas para reorganizar, priorizar y secuenciar los saberes prioritarios de los niveles educativos y las modalidades. Estas recomendaciones conjugan los avances que ya

2 CFE. Anexo I de la Res. CFE 214/2004.

vienen desarrollándose en las jurisdicciones, reconoce las definiciones propias de cada una de ellas y promueve las determinaciones y acciones que, a partir de sus propias regulaciones curriculares, decidan realizar para reorganizar, seleccionar, guiar la secuenciación de contenidos y priorización de metas de aprendizaje de todas las áreas según sus criterios y situaciones particulares en el contexto actual. (2020: 1)³

En 2006, se aprobó la LEN cuya impronta “definió a la educación como un derecho social y restableció el rol centralizador del Estado, que asume ahora una responsabilidad indelegable en la materia” (Méndez, 2016). Junto con ello, se dieron aumento en la matrícula de estudiantes de los diferentes trayectos escolares, impulsado por el Plan Nacional de Educación Obligatoria en el año 2009 (Res. CFE 79/2009) y se imprimió un mayor impulso a la inversión monetaria al sector en detrimento de la calidad educativa que “no frenó la caída en el aprendizaje de los alumnos” (Corvalán, 2016).

El Plan Nacional de Educación Obligatoria para el nivel secundario “representa la promesa y apuesta histórica de la sociedad argentina” (Res. CFE 89/2010, Anexo 3), el cual reasegura el mandato previsto en la nueva LEN prescribiendo “la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales” (artículo 16), así como otras resoluciones y compromisos (como el “Compromiso Chapadmalal”, abordado, producido y aprobado por el pleno del CFE)⁴.

Asimismo, los resultados de las políticas educativas escrutadas en alumnos de quince años, se registran en el Informe PISA, del año 2009, el cual había colocado a la Argentina en el puesto 58º a nivel mundial y 7º en América Latina (*La Nación*, 2013).

El derrotero se repite para el año 2012 destacándose entre otros: a) magros resultados relacionados con la equidad y la calidad de la educación muy por debajo del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y, b) la ausencia de criterios de distribución basados en la compensación, es decir, orientar los mejores recursos a las escuelas de contextos más críticos, para favorecer la igualdad de oportunidades en países con mayor desigualdad social (OCDE, 2017: 51 y 120). Esta tendencia es estructural. “La crisis que vive la secundaria en la Argentina es la más profunda de todo el sistema y se puede explicar en cifras: de cada 100 alumnos que la empiezan, solo 45 la terminan en el tiempo previsto” (Drovetto, 2019).

En resumen, el poder legislativo tuvo una fuerte actuación, en este tramo, al promulgar la LEN (ley 26.206), la Ley de Financiamiento Educativo (ley 26.075), la Ley de Educación Técnico Profesional (ley 26.058), la Ley Nacional

3 CFE. Anexo I de la Res. CFE 367/2020.

4 CFE. Compromiso Chapadmalal (2020, 22 de febrero).

de Educación Sexual Integral (ley 26.150), la Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de Clase (ley 25.864), la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (ley 25.919) y la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (ley 26.061).

Un tercer bloque temporal gobernado por la alianza Cambiemos podemos considerarla una continuidad del proceso anterior con algunos atisbos de mejoras en cuanto al afianzamiento consensuado de un operativo de evaluación federal anual y obligatorio para cada una de las escuelas de las jurisdicciones del nivel primario y secundario que comenzó a aplicarse en el año 2016 (Res. 280/2016).

El último bienio considerado se colma con la transición electoral, el cambio de signo de la alianza gobernante y el inicio y desarrollo del Covid-19 en el cual, si bien se consiguió un cierto acuerdo vertical consensuado entre las unidades componentes, que giró en torno a propuestas conjuntas de baja intensidad, en especial, amarrado al régimen presencial de clases y el cumplimiento de protocolos ligados a diferentes medidas de prevención epidemiológica emitidas por el PEN y alguna de ellas ratificadas por el Congreso Nacional⁵.

Seguidamente, hubo signos de desgaste de las medidas impuestas por reiteradas normas del ejecutivo nacional (llamados decretos de necesidad y urgencia) que desplegaron un período de tensiones entre el gobierno nacional y algunas jurisdicciones como la ciudad de Buenos Aires y Mendoza reproduciendo el llamado del principio de autonomía jurisdiccional plena⁶.

Más tarde y, en medio de un proceso eleccionario de medio término, de manera progresiva, hubo un cambio de timón protagonizado por una apertura veloz respecto a la “presencialidad” de los alumnos de la escuela inicial, primaria y secundaria con la expectativa del ingreso de la nueva variante delta (o cualquier otra) y bajo la amenaza de un escenario que genere nuevas tensiones interjurisdiccionales.

3. La salvaguarda federal intergubernamental en el sector de la educación

Toda vez que exhibimos una colección casuística de hitos que delinearon las cuatro etapas de las coaliciones gobernantes, acto seguido, nuestro objetivo se basa en auscultar una de las unidades teóricas propuestas por Schnabel (2020) relacionadas con las salvaguardas federales. En relación a ellas, nuestro punto focal estará dado por la llamada *intergovernmental safeguards* agrupada en los consejos intergubernamentales, su diseño y los antecedentes formales volcados

5 Normas relativas a las medidas de prevención del Covid-19, desde el 23/12/2019 al 16/4/2021, en Ministerio de Justicia de la Nación (2022).

6 En un artículo de opinión, Abihaggle (2021, 25 de julio), en virtud de la Res. CFE 398/2021, acerca de la guía para las instituciones educativas, condiciones y recomendaciones para habitar la escuela durante el período del COVID-19, llama a “defender nuestra institucionalidad y nuestra autonomía en todos aquellos aspectos que no hayamos delegado en la Nación. Construir un federalismo orgánico es una responsabilidad diaria y permanente, independientemente de la ideología o política con la que simpaticemos”.

en las actas producidas a lo largo del período estudiado y otras fuentes documentales que ofrecen elementos decisivos para sostener nuestras conclusiones.

Coincidente con Parker (2012), para el caso argentino, uno de los requisitos para la existencia del CFE es la reunión periódica y convocante de la autoridad nacional, las 24 jurisdicciones subnacionales (23 estados provinciales y la ciudad de Buenos Aires) y tres miembros del consejo de universidades, todos ellos, en calidad de autoridades de aquel incluidos en la Secretaría General del CFE dentro del organigrama del ministerio respectivo (cuadro 3).

Este organismo interjurisdiccional supone ser el ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, el cual normativamente, asegura la unidad y articulación del sistema educativo nacional.

Apoyados en las categorías que propone Schnabel (2020), en procura de que el diseño de estos pueda proteger la autonomía de los gobiernos subnacionales cuando los problemas de políticas afectan a todos los gobiernos (con nuestra categoría teórica adicional apoyada en resoluciones vinculantes por votación de mayorías), para el caso que nos ocupa, apuntamos las cualidades normativas recogidas en los marcos legales que propician la organización de la institución intergubernamental.

3.1. Elementos propios de la institucionalización del CFE

En este apartado describimos los cinco elementos que cumplen los extremos que enuncia Schnabel (2020), especialmente en su capítulo tercero, para aspirar a un alto nivel de institucionalización del Consejo de referencia y, asimismo, la vinculación de las decisiones tomadas en la Asamblea.

3.1.1. Reuniones de la Asamblea Federal. Periodicidad y participación ampliada
Como mínimo se reunirán una vez al año, según la LNE en su artículo 120 y, de acuerdo con el reglamento interno aprobado por el CFE, creado por la ley 22.047/1979 juntamente con la primer asamblea ordinaria en 1979 y ratificado parcialmente, con el gobierno democrático, por el decreto 943/1984⁷, habilita a que la asamblea se reúna en forma: ordinaria dos veces al año, debiendo celebrarse dichas reuniones preferentemente durante el curso de los meses de marzo y septiembre; extraordinaria, cuando lo considere necesario el presidente o por iniciativa del Comité Ejecutivo o a pedido de 1/3 por lo menos de sus miembros⁸.

⁷ CFE. Ley 22.047/1979 que crea el Consejo Federal de Cultura y Educación y el decreto 943/1984 complementario de la ley citada (1988).

⁸ El Comité Ejecutivo es uno de los tres órganos del CFE; está legislado en la LEN (artículo 117, inciso b): “b) “El Comité Ejecutivo ejercerá sus actividades en el marco de las resoluciones adoptadas por la Asamblea Federal. Estará presidido por el ministro del área del Poder Ejecutivo Nacional e integrado por los miembros representantes de las regiones que lo componen, designados por la Asamblea Federal cada dos años. A efectos de garantizar mayor participación según el tipo de decisiones que se consideren, podrá convocarse al Comité Ejecutivo ampliado, integrado por las autoridades educativas jurisdiccionales que se requieran”.

A partir de la creación del nuevo reglamento de funcionamiento, en 2007, se destaca que la asamblea federal del CFE sesionará al menos diez veces por año, según el artículo 2º; a su vez, se procederá a convocar a los representantes de organizaciones gremiales docentes con personería nacional para considerar agendas definidas de común acuerdo, como mínimo, dos veces al año. Del período analizado se dio cuenta que en todos los años la cantidad de reuniones ha superado los umbrales mínimos establecidos.

	Período	Umbral legal	Reuniones (promedio p/periodo)
1	2002-2007	2	26.2
2	2008-2020	10	27.7

Cuadro 2. Cantidad promedio de reuniones por período según ley. Fuente: Elaborado por el autor

3.1.2. Grupos de trabajo o de apoyo

Hallamos tres: consejos consultivos (LNE, artículo 119 y Res. CFE 1/2007, artículo 20), a saber: a) de políticas educativas, b) económico y social y, c) de actualización curricular. Los participantes son elegidos por mayoría simple por un año y su mandato puede ser renovado; además, podrá tener comisiones especiales o transitorias.

El Consejo Ejecutivo tiene potestad de actuar como parte empleadora en las paritarias docentes. Hay un caso paradigmático, de tránsito complejo, en el cual intervienen varios organismos, incluida la representación del Comité Ejecutivo del CFE, en donde se establecen acuerdos circunstanciales, principalmente, y en torno a establecer el umbral salarial docente. Mediante un decreto del PEN, y otro posterior que lo modifica, se ha dictado el procedimiento y los actores que participarán en el acuerdo (Decreto 457/2007 y 52/2018).

En resumidas cuentas, el gobierno nacional en carácter de legislador toma la iniciativa con el objetivo de reglamentar el artículo 10º de la ley de financiamiento educativo. A tales fines, obliga a abrir una instancia de negociación reuniendo a aquellas partes interesadas e identificadas, *stricto sensu*, para incidir y decidir sobre materias tales como la remuneración mínima de los docentes de todo el país. El diseño consagrado por la norma selecciona y escinde a una parte del CFE para que actúe como parte empleadora sobre el acuerdo marco tripartito entre el Estado nacional, el Comité Ejecutivo del CFE y las entidades gremiales con representación nacional.

3.1.3. Existencia de una secretaría permanente

Dependiente del MEN de carácter electivo, rotativo cada dos años (con posibilidad de ser reelegido): tendrá la misión, entre otras, de conducir y coordinar las actividades, trabajos y estudios según lo establezcan la Asamblea Federal, el Comité Ejecutivo (presidido por el Ministro de Educación) y los Consejos

Consultivos. Con mayor grado de detalle sobre la integración y atribuciones del CFE, se puede consultar en Bernal (2020: 141).

3.1.4. Estatutos que formalizan su funcionamiento

Incluido en la LEN y el Reglamento de Funcionamiento, según la Res. CFE 1/2007 (aprobado favorablemente en el CFE con la ausencia de las jurisdicciones de Santa Cruz, Santa Fe, Misiones y Salta).

3.1.5. Toma de decisiones. Resoluciones y recomendaciones

En la mayoría de los casos, serán de cumplimiento obligatorio a nivel nacional, cuando la Asamblea así lo disponga y no podrán decidir sobre cuestiones donde la legislación vigente asigne competencia exclusiva las jurisdicciones (Res. 1/2007 CFE, art. 11). Sin embargo, las resoluciones que refieran a transferencias de partidas del presupuesto nacional, regirán los mecanismos de supervisión y control establecidos por la ley de financiamiento educativo vigente desde el año 2006. Como ejemplo, trajimos el párrafo correspondiente al dictamen de las comisiones del poder legislativo, de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN), en relación a la ley de educación sexual: “Para la aplicación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral deberán tomarse en cuenta también las resoluciones del Consejo Federal de Educación, que ha dictado normas y acuerdos federales en este sentido, con el objeto de dar efectivo cumplimiento a la presente y garantizar el desarrollo de los lineamientos curriculares” (2018: 1).

Explícitamente aparecen los mecanismos del quorum y la votación (mayoría agravada para las resoluciones y simple mayoría de los presentes para las recomendaciones). Una de las críticas a esta segmentación “Se evidencia por la falta de precisión taxativa en los aspectos sobre los cuales deben hacer referencia ambas categorías de decisiones. Con ello se deja a que sea la Asamblea o bien su Secretaría General la que proponga qué cuestiones constituyen resoluciones y cuáles otras recomendaciones” (Ruiz, 2009b: 45).

	Consejos Inter- gubernamentales Schnabel (2020)	CFE	Exis- tencia Si/No
1	Alta frecuencia de reuniones	a) Asamblea Federal presidida por el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y 3 representantes del Consejo de Universidades ⁹ . b) Promedio de 25.72 reuniones anuales (2002-2020).	Si

⁹ Los órganos de coordinación y consulta del sistema de educación superior se conforman a través del Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior. Se encuentra ceñido por la ley 24.195/1995 que regula la educación superior no universitaria y

2	Comités o grupos de trabajo	Consejos consultivos y comisiones.	Si
3	Secretaría	Secretaría general permanente anidada en el Ministerio de Educación y votada por los miembros del Consejo ¹⁰ . A partir de la Decisión Administrativa 495/2016, es atribución de la Secretaría (parte pertinente): punto 4: “elaborar los proyectos de resolución, documentos técnicos de la Asamblea y el Comité Ejecutivo como asimismo las actas de las sesiones de ambos órganos”.	Si
4	Estatutos que formalizan el funcionamiento	Reglamento de Funcionamiento a partir del año 2007.	Si
5	Toma de decisiones	Resoluciones (Res.) vinculantes y recomendaciones (Rec.) no vinculantes.	Si

Cuadro 3. Diseño del CFE. Grado de institucionalización y vinculación. Fuente: Elaborado por el autor.

Por lo expuesto, consideramos al CFE altamente institucionalizado por cumplir con la totalidad de los atributos concebidos por Schnabel (2020: 54-57) con la dominancia del gobierno federal expuestos en el punto 1a) y 3 del Cuadro 3.

3.2. Coordinación de la política pública intergubernamental en el CFE

Siguiendo a Schnabel (2017: 197), la coordinación de la política pública intergubernamental es otra de las categorías propuestas por la autora. Es decir que, para la autora, la coordinación multivel tiene como objetivo que los diseños y la implementación de las políticas públicas redistributivas sean eficaces y eficientes.

En el sistema federal argentino, de impronta dual, la coordinación interjurisdiccional, dentro del CFE, se hace más ostensible en el enfoque normativo-axiológico (es decir, con todo el andamiaje legal que lo sostiene) en detrimento de la “operacionalización” del sistema educativo¹¹ (en relación al despliegue de acciones para el logro de soluciones conjuntas).

Tal afirmación evoca la trayectoria que ha tomado el CFE en su diseño y con las propias reglas que imponen las autonomías jurisdiccionales en cuanto

universitaria. A su vez, el sistema de Educación Superior de Argentina está organizado regionalmente para facilitar la planificación y articulación. Las regiones son siete y cada una está coordinada por un Consejo Regional, integrado por los ministros de educación de las provincias comprendidas en la región y los rectores de las universidades, públicas y privadas. La Secretaría Ejecutiva realiza el seguimiento de la agenda de estos Consejos y presta apoyo técnico a sus actividades (MEN, 2022a). El funcionamiento los Consejos de Planificación de la Educación Superior (CPRES) está legislado, por el Ministerio de Educación, en el decreto 280/2016 (MEN, 2022b).

10 A partir de la decisión administrativa 495/2016 del MEN se aprueba la estructura administrativa del organismo. Aquí aparece la adecuación de las responsabilidades primarias y las diferentes acciones de la Secretaría General del CFE (2016, 18 de mayo).

11 Cao, Rey y Serafinoff se apoyan en el federalismo cooperativo argentino al incluir los pactos y consejos federales en la categoría del modelo cooperativo (2016: 75). Entendemos que los autores asumen esta postura desde un punto de vista normativo.

a la administración y gestión de cada uno de los sistemas educativos subnacionales que, de hecho, en términos comparativos persisten las fragmentaciones e inequidades sistémicas y multicausales (infraestructura, recursos materiales y humanos, pobreza, accesibilidad, calidad de los servicios, etc.) que recortan los buenos augurios de las garantías y apoyos federales prescritos en la LEN.

En general, las políticas educativas siguen los lineamientos estructurales y unificadores del sistema nacional sectorial plasmado en la LEN (norma reformada en 1993 y 2006). Sin embargo, la búsqueda de prioridades para hallar soluciones conjuntas y coordinadas de manera positiva, en la esfera del CFE y para avanzar hacia procesos de acuerdos para la implementación de políticas en las jurisdicciones no ha logrado torcer el mandato de la mencionada norma que, además, es el resultado de los principios recogidos de la Constitución Nacional, en su artículo 16:

El Ministerio de Educación de la Nación (MEN) y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales (1994).

Además de esta manda incumplida, la evidencia empírica de las políticas educativas desnuda tres problemáticas de índole estructural:

Privatización	El contundente crecimiento de la educación privada en todos los niveles educativos (...) y, sobre todo desde 2003, con un impacto de características excepcionales en el nivel primario, donde se comprueba la disminución de la matrícula en las escuelas primarias públicas, que no paran de perder alumnos, que se fugan hacia el ámbito privado (Narodowski, 2018: 7).
Sistema de formación docente	La lenta y prolongada organización institucional del sistema de formación docente aprobada en el CFE. Aquí, “las limitaciones políticas, presupuestarias y técnicas, así como las diferentes posturas provinciales sobre los problemas de la formación, dificultan la implementación de los consensos federales” (Mezzadra y Veleda, 2014: 26).
Evaluaciones	El descurso de los magros resultados obtenidos en las evaluaciones nacionales e internacionales identificados <i>ut supra</i> ; a) la baja escolarización, repetencia y deserción de los estudiantes del nivel secundario del sistema educativo formal. Este último estándar produce: “b) una fuerza de trabajo menos competente y más difícil de calificar -cuando las personas no han alcanzado ciertos niveles mínimos de educación- (...); c) la baja productividad del trabajo, y su efecto en el menor crecimiento de las economías; d) un costo social generado por los mayores gastos que son necesarios para financiar programas sociales y de transferencias a los sectores que no logran generar recursos propios; y, e) la reproducción intergeneracional de las desigualdades sociales, la pobreza y su impacto negativo en la integración social (...)" (Muñoz, 2011: 7).

Cuadro 4. Problemáticas estructurales del sistema educativo

Fuente: Elaborado por el autor.

3.3. Capacidad del CFE para procesar problemas de relevancia federal

En esta categoría, bajo ciertas condiciones y en general, los consejos, para Schnabel, “deben garantizar que todos los gobiernos participen en el desarrollo, adopción e implementación de una solución conjunta” (2020: 18).

Aterrizados en el caso argentino, la capacidad del CFE para procesar problemas de relevancia federal presenta dos escollos normativos que fundamentan la falta de potencia de la categoría señalada. Una primera dificultad aparece en la propia LEN: el PEN es aquel que propone los temas y asuntos que se desarrollarán en las asambleas del CFE, bajo los preceptos empleados en la primera parte de la citada norma. Las razones esgrimidas por el MEN surgen de las actas de las asambleas del CFE para dar continuidad a las respectivas agendas. Scioscioli ha observado que:

- a) durante la mayor parte de su tiempo de actuación, su carácter de coordinador y concertación se ha visto recortado, puesto que se han impuesto frecuentemente en su seno los intereses de los actores nacionales en vez de constituirse en espacios de coordinación y/o conciliación de las diferencias y,
- b) (...) el sistema está vinculado a la deficiente tarea de articular mecanismos tendientes a fiscalizar el cumplimiento efectivo de los pisos mínimos normativos federales en la materia así como de prevenir violaciones del derecho a la educación en las distintas provincias (2015: 187).

Por otro lado, las unidades constituyentes son jugadoras relevantes en las cámaras legislativas nacionales en representación de los intereses de sus adherentes y territoriales, recintos que poseen comisiones en los que las negociaciones, la voz y el voto resuelven la legislación vigente y solventan las consecuencias del dominio federal en el seno del CFE¹².

4. Rasgos estructurales que permean la procedencia del unilateralismo disruptivo

Tanto el alto grado de los primeros tres componentes, es decir, la capacidad para procesar problemas de política de importancia federal del CFE como su institucionalización, la toma de decisiones vinculantes y, por último, la ausencia del dominio del gobierno federal reúnen, para Schnabel (2020: 63), las condiciones necesarias para producir soluciones conjuntas de manera colaborativa en un sistema federal.

Sin embargo, bajo este acápite, procederemos a señalar algunos rasgos distintivos en los cuales se desenvuelve el CFE, cuyo diseño se ve amenazado por

12 En el artículo 74 del Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación (HCSN) se hallan las competencias de la Comisión de Educación y Cultura (2021). Existe también clara definición de las competencias de la Comisión de Educación de la HCDN (2021).

factores internos y externos que atentan con los principios de autonomía federal de las unidades componentes y con los resultados de las políticas consensuadas.

La última reforma de la LEN confirma que las atribuciones del Estado nacional en acuerdo con el CFE se resumen en cuatro: a) el establecimiento de los contenidos básicos comunes; b) la evaluación de los resultados del sistema educativo nacional; c) la implementación de programas compensatorios; y d) la capacitación docente.

El CFE, en materia de diseño institucional, orbita bajo la presidencia del organismo, a cargo del ministro de educación nacional el cual tiene la potestad de proponer al candidato a ocupar la secretaría general de raíz ministerial. Este esquema, nacido de la propia LEN, predestina a que el CFE ciña su ejercicio a favor del dominio del gobierno federal.

Para nuestro caso, hemos confirmado renglones atrás, que el diseño del CFE posee un alto grado de institucionalización y vinculación de las decisiones a través de las resoluciones de carácter obligatorio que así lo prevea la Asamblea; sobre esto último, en cuanto a los efectos de las decisiones que menciona Bolleyer (2009), sostenemos que dependiendo de las políticas a implementar, de las unidades componentes que lo aplican, de los plazos de cumplimiento establecidos, y otros factores conexos, no siempre se arriba a similares resultados entre las jurisdicciones¹³.

Hay cuatro elementos significativos que menguan la solidez de la salvaguarda intergubernamental del sector educativo. Uno de carácter intrínseco al diseño del CFE y los restantes marchan de manera complementaria a él.

Hemos tomado en cuenta la relevancia teórica que le asigna Schnabel (2020: 47) al grado de consistencia de los consejos intergubernamentales en virtud de sostener la fortaleza de la salvaguarda federal. A lo largo del período estudiado hallamos intermitencias y cambios circunstanciados que nos señalan una tendencia, a partir del período 2006-2007 con la aplicación de la nueva LEN y el remozado reglamento interno del CFE. Ambos plexos legales resignificaron al órgano intergubernamental de acuerdo con las nuevas competencias exclusivas y concurrentes que le otorgaron una mayor y periódica actividad e incumbencia en materia de la política educativa con el consecuente “crecimiento exponencial de su actividad a través de una lectura de sus últimas resoluciones” (Scioscioli, 2015: 186).

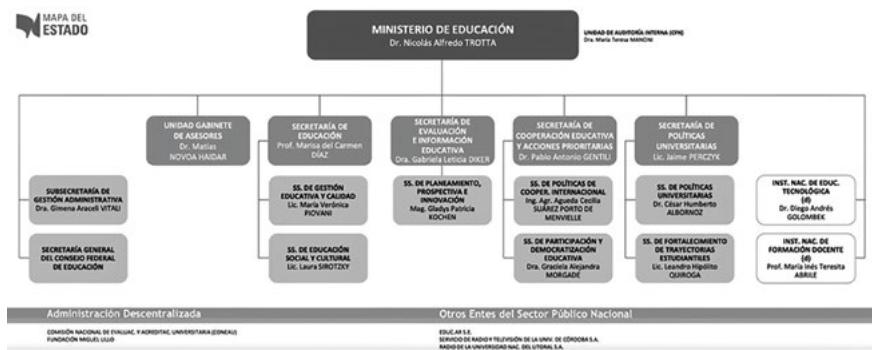
Ahora bien, animados por la evidencia empírica intentamos presentar a continuación y para nuestro caso: a) la existencia del dominio del gobierno nacional al amparo del diseño institucional del consejo intergubernamental; b) la

13 En materia de educación al ser los ejecutores y el control del servicio básicamente provincial, la falta de cumplimiento de las obligaciones a su cargo, habilitaría en principio, a la jurisdicción provincial. Esto podría implicar también una dispersión de la litigiosidad en las jurisdicciones provinciales, dificultando la “visibilidad” y la fuerza de los precedentes en clave de exigibilidad de los derechos. Por lo demás, es probable también que las justicias locales provinciales, incluso sean más reacias a marcar la falta del cumplimiento directo de las obligaciones por los ejecutores provinciales debido a la cercanía y/o dependencia con el gobierno local (Rivas, 2004).

baja capacidad de procesamiento, en correlato con las competencias exclusivas de origen legal, el órgano legislativo nacional y el gobierno federal que opera sobre los asuntos de política relevantes de alcance federal; c) ausencias y/o deserciones de las unidades componentes; y, d) el solapamiento del corporativismo sindical.

4.1. La existencia del dominio del gobierno nacional al amparo del diseño institucional del consejo intergubernamental

En cuanto a los elementos que cohesionan la alta institucionalización del cuerpo, la afectación de la propia configuración y diseño de la salvaguarda federal se verifica en el propio organigrama actualizado del MEN. Sobre la izquierda del cuadro 5 observamos el enrolamiento de la secretaría del CFE y el contenido de la responsabilidad primaria y sus acciones según la decisión administrativa 495/2016 del Ministerio de Educación Nacional¹⁴.



Cuadro 5. Organigrama del Ministerio de Educación de Nación (parte pertinente). Fuente: Jefatura de Gabinete de Ministros (2021b).

4.2. La baja capacidad de procesamiento, en correlato con las competencias exclusivas de origen legal, el órgano legislativo nacional y el gobierno federal que opera sobre los asuntos de política relevantes de alcance federal

En referencia a la capacidad para procesar problemas de política de importancia federal, hallamos que las resoluciones que toma el CFE son vinculantes, en tanto lo indique expresamente la Asamblea, para todas las partes componentes de aquél, inclusive para aquellas jurisdicciones que estuvieron ausentes en las asambleas. Sin embargo, de aquí se infieren dos escenarios posibles que relativizan las capacidades institucionales en búsqueda de soluciones conjuntas colaborativas y duraderas.

14 CFE, Boletín Oficial, 18 de mayo de 2016. Decisión Administrativa 495/2016 referida a la aprobación de la estructura administrativa.

Una de ellas tiene que ver con la baja intensidad de temas relevantes de las políticas educativas que se elaboran en el seno del CFE, prescritas en la LEN vigente en referencia a las capacidades dispositivas del cuerpo (artículo 32) en detrimento de las amplias facultades, estructuras burocráticas solapadas y recursos que posee el MEN para acordar con el CFE¹⁵.

Tiramonti asume la debilidad con la que ha operado el CFE, “que se ha limitado a coordinar y consensuar medidas de política educativa procedentes del poder central” (2001). Sciosioli manifiesta que este cuerpo:

Debe erigirse en un espacio autónomo de los intereses y presiones nacionales, debiendo sus integrantes en calidad de representantes genuinos de los intereses provinciales o locales, formular políticas de cooperación que atiendan a los problemas jurisdiccionales y más allá de la política nacional a la que no obstante se deben comprometer esfuerzos para confluir (2015: 188).

En relación con el párrafo precedente, el análisis muestral de las actas del período 2002-2020 evidencia y particulariza los temas desarrollados en las asambleas. En la mayoría de los casos se observa que la cartera ministerial toma la iniciativa en la agenda, *in situ*, cuyo objetivo redunda en el logro de acuerdos con las jurisdicciones presentes en el seno del CFE, sobre todo, en aquellas prescripciones contenidas en la LEN (según el artículo 36 y siguientes donde se hace referencia “en acuerdo con”). En definitiva, las resoluciones modelan un sistema de soluciones conjuntas que producen el sesgo de imposición federal por cuanto el gobierno nacional diseña la política para ser presentada en las asambleas traducida como una oferta de “tómalo o déjalo” (Schnabel, 2020: 42) estandarizando las políticas en las jurisdicciones más allá de las propias problemáticas que cada una de ellas posee que las unidades componentes no han puesto en la mesa de las asambleas (según el relevamiento de las actas producidas).

Asimismo, nos apoyamos en algunas de las resoluciones volcadas en las actas: a) aprobar el Plan Estratégico para el otorgamiento de la Validez Nacional 2014-2016, de los títulos y certificados emitidos por instituciones educativas de gestión estatal y de gestión privada reconocidas por las autoridades educativas jurisdiccionales, correspondientes a los estudios presenciales de los niveles Inicial, Primario, Secundario y Superior y las modalidades del Sistema Educativo Nacional previstos por la ley 26.206, que como anexo I, integra la presente resolución (Res. CFE 200/2006); b) acordar la asignación de 14 millones de pesos del Fondo Nacional de para la Educación Técnico-Profesional relativo al año 2007 como recursos adicionales para atender a los requerimientos del financiamiento de los Planes de

15 El caso de las definiciones curriculares de la política de educación técnico-profesional, más específicamente, el proceso de reconocimiento oficial de las instituciones y la validación nacional de los estudios y certificaciones, sirve de evidencia empírica que implican: a) un sistema sumamente complejo; b) múltiples instancias burocráticas y competencias solapadas; y c) deficiencia en las precisiones conceptuales del procedimiento. Se puede profundizar sobre esta política pública en Ruiz (2009a: 295-296).

Mejora Institucionales del Programa Específico para las Universidades Nacionales (Res. CFE 3/2007); c) aprobar el Programa Nacional “Una computadora para cada alumno” a ser implementado en escuelas técnicas públicas de gestión estatal dependientes de las provincias y de la CABA, en los términos indicados en el anexo que forma parte de la presente resolución, extendiendo así los alcances de la Res. CFE 62/08. Establecer que, a partir de la fecha de la presente resolución y hasta el 14/8/2009, las jurisdicciones educativas podrán presentar su solicitud de inclusión en el Programa. Establecer que el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) tendrá a su cargo el análisis de tales solicitudes conforme los lineamientos y los criterios que se aprueban como Anexo de la presente resolución (Res. CFE 82/2009); d) aprobar para la discusión (...) el documento “Objetivos y Acciones 2010-11 de Formación Docente” que, como Anexo, forma parte integrante de la presente Resolución (Res. CFE 97/2010, 1º a 3º); e) aprobar el documento “Intensificación del uso de TICs en las escuelas para la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje” (Res. CFE 244/2015); f) aprobar un aporte económico básico destinado a la adquisición de herramiental menor de propósito general para las prácticas formativas de taller, laboratorio o espacios productivos de las Instituciones de Educación Técnica Profesional de nivel secundario donde el INET, en el marco de lo dispuesto por la Res. CFE 175/12, tendrá a su cargo la administración y gestión de dicho aporte económico (Res. CFE 267/2015); g) aprobar el documento del marco de referencia del “Agente de Policía” para la Formación Profesional Inicial (Res. CFE 335/2018).

Aparecen otras resoluciones que exaltan atributos y mandas que se repiten en los plexos jurídicos del sistema educativo. Por caso, aquella que implica al MEN y los ministerios jurisdiccionales para arbitrar los medios necesarios para la continuidad y profundización de las políticas educativas, a los efectos de garantizar en todos los niveles y modalidades del sistema, la mejora progresiva de la calidad en las condiciones institucionales de escolaridad, el trabajo docente, los procesos de enseñanza y los aprendizajes (Res. CFE 134/2011, 1º).

Dentro de una casuística compleja, la propia ley nacional de financiamiento educativo estableció alcanzar el 6 por ciento en la inversión en educación en relación al producto bruto interno (PBI) para el 2010, “sin fijar pautas que induzcan una asignación correcta de esos recursos” (IDES, 2013) y la inexistencia de un consenso interjurisdiccional previo que legitime la medida. Bajo esta legislación, “el ámbito nacional también pasa a sostener materialmente una parte de la educación en todo el territorio nacional, aunque ello deriva en un importante recurso de poder por las disparidades regionales en razón de las dependencias diferenciales respecto de los recursos fiscales provenientes de la coparticipación” (Morduchiwicz, 2002).

La mencionada norma involucra al CFE para que acuerde con el MEN la implementación y seguimiento de las políticas educativas destinadas a cumplir con el incremento escalonado de la inversión.

Luego de alcanzado, por el estado nacional este umbral de inversión, la LEN sancionada en 2006 estableció destinar el 6 por ciento del PIB exclusivamente a la educación (artículo 9). Sin embargo, desde su sanción en 2006, se observaron ciclos con incrementos progresivos, aunque, el mismo Estado nacional, no alcanzó a cumplir su cometido (cf. Claus, 2019; Banco Mundial, 2021).

Otra de las políticas normadas (Res. MEN 1.041/2012, Res. CFE 215/2014, ley 27.489/2018) y aún no implementadas tiene como objetivo principal la generación de un sistema de información que recopile el trayecto personalizado de cada estudiante, a través del Sistema Integral de Información Digital Educativa (SInIDE). Buchbinder, McCallum y Volman, al respecto, sostienen que

... la implementación de un sistema de recolección de información educativa nominal permitiría no sólo mejorar la precisión de los indicadores que actualmente pueden construirse, sino crear nuevos indicadores e implementar extensiones como, por ejemplo, sistemas de alerta temprana que prevengan el abandono escolar (2019: 112).

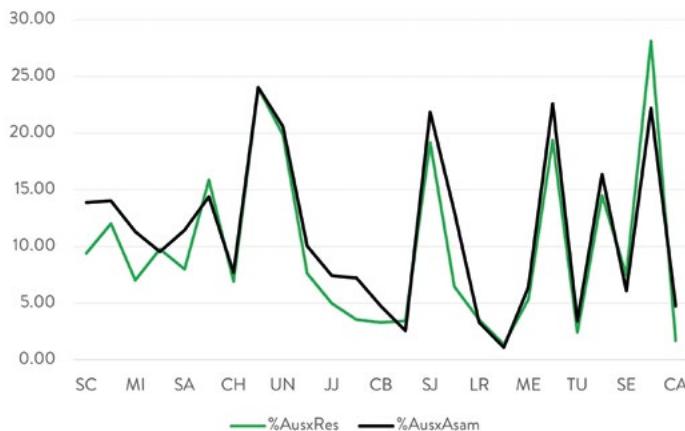
En general, el Consejo no representa un espacio de aplicación de las decisiones; más bien, se constata en la transcripción de las asambleas, es decir, se pasa revista a un determinado *números clausus* de temas preconcebidos en la Secretaría que son puestos a consideración y posterior votación de los miembros presentes sin la narración sintética previa del contenido de las consultas precedentes –si las hubiere–, la posterior deliberación y, por otro lado, la inexistencia de vetos y abstenciones dentro del pleno¹⁶. En este orden de ideas, ciertos debates que afectan a las jurisdicciones se plasman en normas de diferentes jerarquías que obligan a aquellas a su efectivo cumplimiento.

4.3. Ausencias y/o deserciones de las unidades componentes

Las derivaciones de esta configuración externa al conjunto del CFE, propicia incumplimientos o elusiones, con la consiguiente carencia de un sistema sancionatorio formal ante tales inobservancias y, como otro factor concomitante, la ausencia de alguna o algunas unidades componentes en las asambleas.

Sobre esto último, del 100 por ciento de la muestra de las actas del período estudiado, hemos hallado reiteradas ausencias o deserciones de algunos de los representantes que ocupan una silla en el CFE. Esta situación provoca, al menos, dos consecuencias, una posible y otra inevitable. La primera consiste en que la unidad componente ausente pierda la chance de emitir expresamente una opinión contraria o ratificar la que se haya consensuado si hubiera estado presente. La otra, implica que la unidad componente ausente debe subsumirse a las resoluciones dictadas en las asambleas sin valorar su estado de ausencia (cuadro 6).

16 De la muestra seleccionada, y de acuerdo con los datos suministrados en las actas del CFE, hemos detectado un sólo caso de abstención de la provincia de Santa Cruz en 2018.



Cuadro 6. Ausentismo por cantidad de resoluciones y asambleas (por provincia, en promedio, en %). Años 2007-2020. Fuente: Elaborado por el autor.

Como otro resultado posible, y a través del estudio de cierta casuística, nos obliga a explorar la búsqueda de soluciones unilaterales de las jurisdicciones, en el ámbito del sistema judicial, cuyo objetivo es soslayar, en parte o *in totum*, los acuerdos alcanzados en el ámbito del CFE. Esta cuestión se desarrolla más ampliamente en el Capítulo 4.

4.4. *El solapamiento del corporativismo sindical*

Como unidad teórica relevante introducimos el corporativismo cuyo significado apela a debatir ciertas obstrucciones con intereses sectoriales que afectan, primordialmente, la eficacia y eficiencia del sistema educativo.

En este orden de ideas, se concibe un cuerpo relevante y polimorfo de centrales sindicales representativas de docentes agremiados (del nivel nacional y jurisdiccional), que opera por dentro (ocasionalmente) y por fuera de las fronteras del CFE y que, a su vez, ingresa en la escena repetida de la conflictividad atendiendo, especialmente, a reclamos, en el espacio público, de índole salarial bajo un sistema educativo no establecido como servicio público esencial que merecería otro debate más amplio. (cf. Adams, 2011; Gupta, 2016; Strauss, 2020; etc.)

Más recientemente, emergieron reclamos cuya matriz obstrucciónista se debió a la presencialidad del cuerpo docente y de los alumnos en las aulas que imponían las autoridades educativas jurisdiccionales. (cf. Brunetto, 2021; Infobae, 2021)

El diseño sindical actuando por fuera de CFE merece considerarse como un campo teórico de neto corte corporativista y militante¹⁷ que presenta dos ca-

¹⁷ Militante en el sentido textual que aparece en una de las más representativas centrales sindicales. La Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), enrolada

racterísticas que interfieren en el encuentro de soluciones conjuntas federales, es decir, cercenando el grado de institucionalidad del consejo intergubernamental sectorial y menoscabando la dimensión operacional de la norma vigente¹⁸. De este modo, el precepto se torna *anómico*, cuestión que “implica de por sí un tipo de inefficiencia que está involucrada en una situación de subdesarrollo como el argentino” (Nino, 2005: 34)¹⁹.

Como ejemplo al párrafo anterior, hacemos referencia a la ley sobre la obligatoriedad de los 180 días de clases para los establecimientos educativos de todo el país en los que se imparte educación inicial, educación general básica y educación polimodal, o sus respectivos equivalentes. La mencionada norma de carácter nacional, fue superada por la Res. CFE 94/2010 en la que las máximas autoridades de las veinticuatro carteras educativas con la presencia del Consejo de Universidades resolvieron determinar que, a partir del ciclo lectivo 2011, las jurisdicciones confeccionarán los calendarios escolares de manera que superen la cantidad mínima de días efectivos de clase establecida por la ley 25.864, con el objeto de alcanzar los 190 días de clase en los niveles correspondientes a la educación obligatoria.

Sobre esta norma, de cumplimiento obligatorio para la totalidad de las jurisdicciones, el CFE no tuvo un espacio de participación explícita sobre el debate de los contenidos.

La sanción de la ley estableció aquel umbral

en la consideración de que era una condición básica que debía garantizarse a cada niño en la Argentina. En su segundo artículo estableció taxativamente que si esto no sucedía, las autoridades debían arbitrar las medidas para hacer cumplir este calendario mínimo. Ninguno de estos dos artículos se cumple hoy en nuestro país –y viene sin cumplirse hace muchos años– (Delich, 2019).

Como quedó evidenciado a lo largo del período estudiado, Guadagni pronostica que

si la escuela estatal no cumple su obligación de respetar el calendario escolar obligatorio, y tampoco avanza hacia la universalización de la jornada escolar

en la Unión de Trabajadores del Estado (UTE) en uno de sus comunicados, en virtud del análisis de la Res. CFE 175/2012, manifestó: “como maestros militantes organizados en UTE, debemos ocupar un lugar central en la discusión acerca de cómo re-significar nuestra tarea favoreciendo la enseñanza, alentando el conjunto de decisiones, actitudes y prácticas que permitan a la escuela constituirse como sujeto colectivo, que reflexione sobre lo que hace, que incorpore que todos los niños pueden aprender y lo garantice” (CFE, Res. 174/2013).

18 Ley 25.864/2003, se fija para ciertas modalidades de enseñanza un ciclo lectivo anual mínimo de 180 efectivos de clase (MEN, 2003).

19 Nino refiere que hay anomia cuando la observancia contra-fáctica (o sea que no se da el hecho) de una determinada norma en un cierto grupo social sería eficiente en el sentido de que ese estado de observancia sería Pareto –óptima respecto de cualquier otra situación posible, incluyendo a la situación real de inobservancia, o sea en ese estado nadie estaría peor y alguno por lo menos estaría mejor– (2005: 37).

extendida, seguirá perdiendo alumnos como lo viene haciendo desde hace diez años. Ni las autoridades de la provincia de Buenos Aires, ni la de otras provincias afectadas por la pérdida de días de clase pueden ignorar sus obligaciones legales (2014).

En cuanto al calendario escolar, Narodowski e Ybarzábal, plantean que,

al ser la Argentina un país federal, la definición se juega en cada provincia. Los ministros provinciales tienen tres opciones: la indiferencia, la negación (afirmar que se cumplen los 180 días cuando no ocurre) o el compromiso. Este último es el camino más difícil, pero el correcto: sincerarnos frente a la situación y trabajar por la meta de los 180 días efectivos de clases. Asumir la responsabilidad por su cumplimiento, que es muy distinto a realizar cambios cosméticos para calmar –por un tiempo– la presión mediática. Sólo así se puede contribuir significativamente a mejorar la vida en las escuelas (2020).

A todo ello, se han observado advertencias en las esferas del CFE, sobre todo, en los considerandos de las actas de las asambleas federales acerca “que la suspensión de clases por motivos de diferente índole, es señalada por diversas investigaciones como un obstáculo para la inclusión y calidad educativa y para el cumplimiento efectivo del calendario escolar (...)" (Res. CFE 94/2010, p. 3).

Según Jaume y Willén (2019a; 2019b; 2019c; 2020) en sendos análisis, relevaron, entre otros, la cantidad de huelgas sindicales que, si bien no en todos los casos, implicaron la pérdida de días de clase por jurisdicción si hubo un incumplimiento manifiesto de la ley.

Esta situación anómala, referida al calendario escolar y el incumplimiento de la cantidad mínima de días de clase, desemboca en alteraciones sistémicas, de procesos y resultados, que afectan el normal dictado y cumplimiento de las agendas de contenidos, la provisión de viandas alimenticias que atienden a numerosas poblaciones carenciadas, las evaluaciones y la calidad prestacional, entre otras derivaciones posibles. El caso más patético y asimétrico se concentró en la provincia de Chubut, en la cual “en los últimos 3 años se han tenido 180 días de clases, lo que equivale al número de clases que se debería haber tenido en un solo ciclo lectivo normal” (Torres, 2021).

Para nosotros, este conjunto dinámico de factores desencadenan una configuración institucional intergubernamental coordinada que tiende a generar escenarios propicios para que se configuren distintas gradaciones y continuidades, a lo largo de la trayectoria estudiada, de unilateralismo disruptivo que interpela los espacios de autonomía de los gobiernos subnacionales y afecta la equidad regional del sistema educativo (p. ej. el liderazgo de las iniciativas de políticas, la confección de las agendas, la fijación de las prioridades de políticas, etc.).

En síntesis, el ropaje institucional que tiene la política educativa desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales (RIG), se ha desenvuelto de manera dinámica y activa cumpliendo con los ritos impuestos en su reglamento de funcionamiento.

Teniendo en cuenta los principios adoptados del federalismo dual donde los procesos descentralizadores han permeado las competencias de cada nivel gubernamental^{20/ 21}, el rol del Estado nacional se circumscribe, en gran medida, a buscar acuerdos con las demás jurisdicciones en el CFE que intentan homogeneizar las políticas educativas bajo los parámetros de universalidad, acceso y equidad. Es relevante comprender que el diseño institucional que marca la dualidad se parece más a un MEN sin escuelas y sin docentes (cf. Salonia, 2000; Feldfeber y Ivanier, 2003, entre otros).

La evidencia empírica nos ha exhibido un gran abanico de temas que ha sido traído por el Ministerio de Educación nacional cuya implicación revela un amplio dominio del gobierno federal. En cuanto al abordaje de tales cuestiones y las resoluciones adoptadas, nos permitieron descubrir el *gap* entre la implementación de las políticas cruciales y la correlación con los resultados obtenidos²².

Distinguimos, por último, ciertas prácticas corporativas, que se produjeron especialmente en la educación pública, las cuales provocaron la colisión de intereses y la afectación a los mandatos legales y las decisiones consensuadas en el CFE.

Actores	Domini-nancia	Afecta	Unidad teórica. Resultados	Muestra Período 2002-2020
Presiden-cia del CFE y Secretaría del CFE	Federal (poder ejecutivo nacional)	El diseño del CFE	Unilateralismo disruptivo por imposición federal en donde el PEN presenta los temas a tratar en las agendas de las asambleas. En ellas, el CFE “operativiza” ciertos asuntos de la política educativa.	Actas del CFE (100% de la muestra)
Jurisdic-ciones		El alcance de solucio-nes conjun-tas colabo-rativas	Unilateralismo disruptivo por soluciones individuales en cuanto a la observación de las deserciones/ausencias de las unidades componentes, carencia de sistema sancionatorio formal, federalismo dual, etc.	Actas del CFE (100% de la muestra)
Sindicatos (nivel nacional y jurisdic-cional).	Externa (secto-rial)	El sistema legal	Corporativismo que obstruye o produce incumplimientos ante la ley.	Cantidad de huelgas y días de clase (análisis casuístico)

Cuadro 7. Efectos de la dominancia federal, de las unidades componentes y externa

Fuente: Elaborado por el autor.

20 Destacamos que tanto la administración como la gestión del sistema educativo orbita bajo los espacios competenciales de las jurisdicciones provinciales.

21 Un exministro de educación de la nación destaca la característica dual del sistema educativo argentino en Filmus, D. (1997).

22 Una de las justificaciones posibles la comenta Carranza, Kravetz, Pacheco, Abratte, Castro y López: “las formas que adquirió la descentralización del sistema educativo reforzó las tendencias centralistas de algunos Estados provinciales en la medida que la mayor carga administrativa, la ausencia de equipos técnicos más profesionales e independientes de la gestión política de turno, la disparidad de las situaciones económicas y sociales y los tiempos impuestos y autoimpuestos desde las mismas jurisdicciones, dejaron muchas atribuciones libradas al arbitrio de los gobernadores provinciales” (2007: 12).

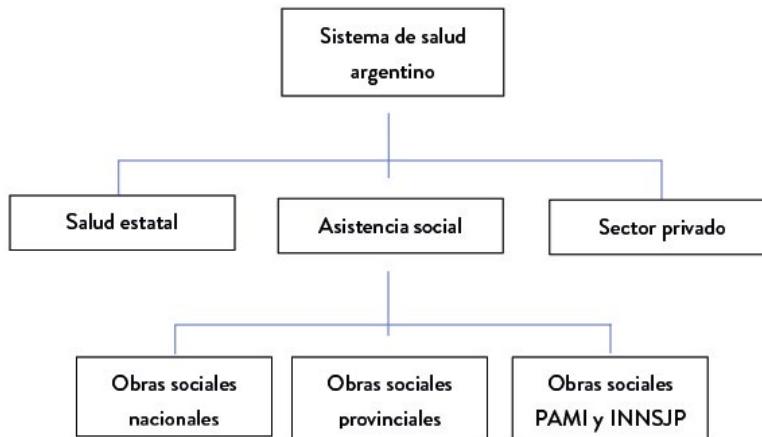
5. El Consejo Federal de Salud (COFESA)

Toda vez que hemos desarrollado el capítulo de la salvaguarda intergubernamental del sector educativo, a continuación, nos proponemos indagar sobre la unidad teórica que nos permita proyectar la prevención del unilateralismo disruptivo en el marco del grado de solidez del COFESA y de las organizaciones horizontales.

Según autores como Cetrángolo (2014), Laborato, Velasco y D'Agostino (2021), la configuración del sistema sanitario está altamente fragmentado y descentralizado, elementos que condicionan la existencia y coordinación de las salvaguardas federales con resultados de políticas dispares dependiendo de la jurisdicción que se trate.

La cobertura de la salud se encuentra distribuida entre el sector público, las obras sociales y el sector privado, con una pobre coordinación entre subsectores, que ofrecen beneficios en salud muy heterogéneos.

Es por ello que su principal desafío es diseñar medidas para incrementar el acceso igualitario a servicios integrales de salud reduciendo los enormes costos asociados a la atomización financiera, bajo la figura de un Estado garante del bienestar de la población (Belló y Becerril, 2011: 107).



Cuadro 8. Diseño abreviado del sistema de salud argentino

Fuente: Elaborado por el autor en base a Laborato, Velasco y D'Agostino (2021: 1).

La salud en la Argentina posee un órgano rector, encabezado por el Ministerio de Salud, y se encuentra descentralizada en las veintitres jurisdicciones provinciales y la ciudad de Buenos Aires. A su vez, se gestiona con la preponderancia de tres subsectores: el público, privado y la asistencia social (ver el Cuadro 8). Cada una de ellas, gobierna el sistema sanitario a través de sus respectivas carteras de rango ministerial, inclusive, muchos de los municipios, brindan

servicios de salud, promovidos por los procesos de la descentralización en la década del 80 del siglo pasado.



Cuadro 9. Organigrama. Ministerio de Salud de la Nación (parte pertinente)

Fuente: Jefatura de Gabinete de Ministros (2021C).

Dado este contexto de alta descentralización y la sostenida fragmentación prestacional, el Ministerio de Salud de la Nación (MSN), propuso sus acciones para coordinar con los organismos provinciales a través de la “gestión de programas y proyectos específicos, financiamiento de líneas de investigación estratégica, formulación de marcos regulatorios, acompañamiento a la formación de recursos humanos, monitoreo del cumplimiento de la legislación específica” (Bernal y Bizarro, 2019: 25), campañas publicitarias y de vacunación, entre otras.

El COFESA posee un alto grado de institucionalización y calificación en acuerdo con las normas que lo rigen (según el decreto-ley 22.373/1981 del PEN). Es decir, participan las más altas autoridades en materia sanitaria nacional y jurisdiccional, del cual el presidente es el ministro de la cartera nacional. Además, cuenta con una burocracia interna dependiente del ministerio nacional, con una agenda de temas a tratar en las reuniones de frecuencia dispar, confección de actas correlativas (a excepción del año 2007) y publicidad de las mismas. A pesar de ello, la inexistencia de un reglamento de funcionamiento interno produce la carencia de mecanismos de coordinación interjurisdiccional, flujos de información y producción que vigoricen las capacidades y la incidencia del cuerpo intergubernamental. En efecto, tales características precipitan la dominancia del gobierno federal.

A partir del año 2002, se verifica que el grado de institucionalización es alta, en virtud de las reuniones convocadas y producidas, en general, con las más altas autoridades del área de salud de la nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires. Cada reunión es reproducida en actas correlativas (con excepción

del año 2007), por año, a cargo de un secretario del COFESA, perteneciente al ejecutivo nacional. Se observó que en el período 2007-2020, el promedio de las reuniones anuales superó las cinco y de ellas no se extrae el carácter vinculante del contenido de las mismas.

Sin embargo, se destaca la preponderancia del gobierno nacional sobre la agenda de las asambleas ordinarias en las cuales se refleja la actividad de intercambio de información emitida, principalmente, por las autoridades nacionales (reunión ordinaria 2/2015)²³ y la financiación de programas del nivel nacional hacia los estados provinciales a partir de la provisión de préstamos de organismos multilaterales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), de acuerdo con las manifestaciones vertidas por el ex ministro de salud de la nación en ocasión de la entrevista realizada a Adolfo Rubinstein²⁴.

Sobre el contenido de las reuniones podemos dividirlas en tres unidades temáticas:

a. La expositiva, declarativa y de comunicación donde las autoridades nacionales como las provinciales tienen un espacio para narrar las novedades y problemáticas al resto de los presentes. En tal sentido, Díaz - Langou, Potenza del Masetto y Forteza, nos recuerdan que

la dinámica del COFESA es de tipo expositiva: diferentes áreas y programas del Ministerio de Salud de la Nación hacen presentaciones con respecto de sus temas de incumbencia. En algunos casos, las provincias hacen este tipo de exposiciones (...). La intervención de actores no gubernamentales, del sector privado o de las obras sociales en las reuniones del COFESA, por su parte, ha sido más bien marginal (2010: 49-50).

b. La evaluativa, en la cual se exhiben los resultados de determinadas acciones o políticas llevadas adelante por el Estado nacional y/o provinciales.
c. La de las legitimaciones, acuerdos y decisiones que pretenden reflejar las actividades/políticas y/o productos consensuados en las asambleas. Sobre este último punto, si bien acontecen acuerdos intergubernamentales, las decisiones no son vinculantes para los gobiernos subnacionales. A criterio de UNICEF, “el carácter no vinculante de las resoluciones limita la capacidad de injerencia del gobierno nacional y la eficacia de los acuerdos interprovinciales” (2016: 63).

Valen como ejemplos, dos hitos que quedaron patentes: a) durante el tránsito de la emergencia sanitaria (2002); b) en el Acuerdo Federal de Salud (2003);

23 En dicha reunión el Ministro de Salud de la Nación manifiesta: “El Dr. Nicolás Kreplak toma la palabra para explicar en que va a consistir la agenda de trabajo en la oportunidad, y en este contexto hace referencia a las (...).”

24 Entrevista realizada el 13/7/2021 con parte del equipo de investigadores del proyecto en curso: Joel Mendoza, Alejandro Liberman, Marcelo Bernal y Vicente Ugalde.

y, c) con la aprobación del acta del Plan Federal de Salud (2004-2007) que nació de la instrucción del ejecutivo nacional al MSN. Esto último ha motivado que, en el ámbito del COFESA y a partir del nuevo mandato de las máximas autoridades sanitarias provinciales, se acuerde un Plan Federal Plurianual de promoción y prevención en base a la estrategia de atención primaria de la salud para todos los argentinos, fortaleciendo la red de centros de atención del primer nivel y los hospitales públicos, dependientes de provincias y municipios” (según el decreto 1210/2003, artículo 8).

Tal situación exacerba la anémica coordinación intergubernamental o “coordinación desarticulada” (Acuña y Chudnovsky, 2002: 11), la “falta de diseño de las políticas sanitarias” (Verri, Belanti y Belanti, 2020: 193) junto con las amplias brechas regionales genéticas del país que se reflejan en los indicadores básicos confeccionados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2020). Otro tema que abastece la debilidad del sistema sanitario se explica por:

la falta de integración entre sector público y seguridad social del aseguramiento explica parte de la inequidad del modelo de financiamiento. La multiplicidad de obras sociales y aseguradoras sin mecanismos solidarios potentes que permitan compensar desiguales niveles de aportes y perfiles de necesidad de los servicios de salud de la población son factores que deberían abordarse para mejorar la solidaridad del sistema de salud (Artaza Barrios, 2017: 14).

Tales extremos producen un bajo nivel de vinculación. Como ya mencionamos, *ut supra*, la marcada fragmentación y descentralización en materia sanitaria hace que los acuerdos generados y las soluciones conjuntas no siempre respondan, luego, a las políticas llevadas adelante por las jurisdicciones participantes, lo que equivale a decir que ambas acciones denotan una baja capacidad de procesar los problemas de políticas sanitarias conjuntas. Con menor intensidad hallamos los consejos regionales horizontales: a) de Salud (CORESA) en donde participan las máximas autoridades sanitarias de las diferentes regiones del país y aparece intercambio de información más particularizada atendiendo las problemáticas de cada región. Se ha observado, en este último Consejo que, en algunas reuniones plenarias, la invasión federal se hace manifiesta y, b) el Legislativo de Salud (COFELESA) creado por el Pacto Federal Legislativo de Salud en el año 2009 y ratificado por las diversas jurisdicciones con la excepción de Córdoba, Buenos Aires, Entre Ríos, Misiones, Catamarca, Formosa y San Juan, según el Atlas Federal de Legislación Sanitaria de la República Argentina²⁵ de escasa actividad y producción según los objetivos propuestos de la ley habilitante²⁶.

25 El Pacto Federal Legislativo de Salud fue suscrito el 7/8/2009 en la ciudad de Buenos Aires, y la aprobación del Pacto se ha plasmado en la ley 27.054/2014, por los legisladores nacionales y provinciales integrantes del Consejo Federal Legislativo de Salud (COFELESA, 2021), con el objeto de articular y promover políticas legislativas comunes en materia de salud en todo el territorio nacional.

26 Del 2019 (13 de mayo) se recoge una reunión del COFELESA que exhibe una convocatoria solo con pronósticos de expectativas de actuación del Consejo. El senador convocante manifestó, en dicha

La pandemia del Covid-19 replicó, en cambio y a lo largo del período marzo 2020, y los subsiguientes, bajos niveles de coordinación entre las jurisdicciones y el nivel nacional reflejado, además, por los magros resultados provisionales alcanzados desde la nación en cuanto al manejo de las medidas de restricción a las libertades individuales y al ejercicio del comercio y la industria, las debilidades de las capacidades institucionales sanitarias, junto con la tardía provisión de vacunas en tiempo y oportunidad adecuadas para controlar y mitigar los efectos de la enfermedad.

El Estado nacional, elaboró una serie de decretos de necesidad y urgencia que esmerilaron la actuación concertada intergubernamental, en procura de atacar la emergencia pandémica de manera centralizada anidada en el PEN (MSN, 11).

Vinocur, especialista en sistema de salud y políticas sanitarias se pregunta “¿quién coordina todo esto?” En ocasión de la pandemia afirma: “nadie en el país sabía cuántas camas de terapia intensiva había porque no hay un sistema de información único y centralizado” (2021: 5).

En general y sobre este último evento, la ayuda externa sobre la participación de las unidades constituyentes reaccionó de manera dispar en cuanto a la toma de decisiones del nivel federal.

6. La inexistencia de la salvaguarda federal de la asistencia social: diseño y desempeño de las políticas asistenciales

Bajo este apartado nos proponemos a hacer un análisis del subsistema de asistencia social que posee ciertos atributos propios que lo desvinculan de los espacios institucionalizados de coordinación interjurisdiccional como los identificados para educación y salud, precedentemente.

En el capítulo de la asistencia social, se cuenta con políticas diferenciadas en los ámbitos del trabajo –jubilación (seguridad y previsión social) – y, por el otro, las políticas para la contención de la pobreza e indigencia (asistencia social a sectores vulnerables). Si bien hubo algunos intentos de creación y desarrollo de consejos federales de coordinación intergubernamental, podemos inferir que de la trayectoria que impone nuestro relevamiento, no hay un órgano rector de cobertura, en el ámbito genérico de la asistencia social, de acuerdo con la definición y diseño elaborados por Bednar (2009) y Schnabel (2017), entre otros. Sin embargo, se destaca un complejo subsistema centralizado y, en algunos casos “provincializado” y hasta “municipalizado”, de seguros y beneficios para el trabajador y su grupo familiar más cercano que se enrola en el sistema de seguridad y previsión social junto con un destacado programa de asistencia universal de

oportunidad, “este primer encuentro tiene que ser el puntapié inicial para el trabajo en conjunto de todos los legisladores involucrados en materia de salud; debemos mantener activo este espacio que será fundamental para mejorar el sistema de salud pública de nuestro país” (COFELESA, 2019).

carácter nacional instrumentado, básicamente, por: a) el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados/ Programa de Atención Médico Integral, creado en 1971 (en adelante, INSSJP/PAMI) creado con el objetivo de brindar asistencia médica integral a las personas mayores. Además existen otros programas, a saber: “Programa Alimentario”, Subsidios individuales correspondiente al “Programa PROSAR” (Programa de Salud Sexual y Reproductiva)²⁷, campañas de vacunación antigripales²⁸, y b) la Administración Nacional de la Seguridad Social, creado en 1991 (ANSES) con sus respectivos programas (“Tarifa Social”, “Ingreso Familiar de Emergencia”, “Procrear 2020” (Programa Casa Propia), “Tarjeta Alimentar”, “Asignación Universal por Hijo”, “Subsidio de Servicios Públicos para Jubilados y Pensionados”, entre otros)²⁹. Este organismo descentralizado tiene a su cargo la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la asistencia social en la Argentina³⁰.

En paralelo, opera otro subsistema altamente centralizado en la cartera ministerial de Desarrollo Social que justifica su origen, de manera asincrónica, con la finalidad de moderar los indicadores de la pobreza e indigencia sopesados en programas y/o planes, subvenciones, subsidios o ayudas diferenciales según los universos poblacionales a los que van dirigidos.

En los últimos años se fundaron consejos intergubernamentales verticales, con predominio federal, de amplio espectro actoral, más enfocados en atender las problemáticas de la pobreza e indigencia, pero aún con un escaso desarrollo institucional para profundizar en su análisis. Prueba de ello, son: a) el Plan Nacional “Argentina contra el Hambre” que orbita bajo el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (según la resolución 8/2020 del MDS)³¹, motivado por la prórroga hasta el 31/12/2022 de la Emergencia Alimentaria Nacional (dispuesta por el decreto 108/2002 del PEN); b) el nuevo Consejo Federal Argentina contra el Hambre presidido por autoridades del ejecutivo nacional y el ministro de Desarrollo Social con la participación de un abanico de actores del ámbito público, privado, religioso, sindical, organismos internacionales, entre otros. De este Consejo se derivó un presupuesto, entre los meses de enero y febrero de 2021 de más de mil 130 millones de dólares estadounidenses que fue dirigido a la Tarjeta Alimentar.

Allí se anunció el trabajo sobre tres ejes: cobertura alimentaria, mejora de la calidad nutricional y producción de alimentos a un amplio universo poblacional. Así lo expresó el ministro: “el esfuerzo del Estado, de la gran red social y del sector privado para asistir a 11 millones de personas, que requieren asistencia

27 Programa PROSAR (2021), PAMI/INSSJP.

28 Campañas de vacunación antigripales (2021). PAMI/INSSJP.

29 Tenemos en cuenta el ex Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (creado en el año 2002 y prorrogado) y, posteriormente, en el año 2010, la Asignación Universal por Hijo (AUH) (con sus sucesivas prórrogas justificadas por la Emergencia Ocupacional Nacional).

30 Misiones y funciones de la Administración Nacional de Seguridad Social de la Nación (2021).

31 MDS, Resolución n° 8/2020.

alimentaria, porque hay una red solidaria muy importante y no hay grieta en los barrios”³², y c) el Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDESO) una de las creaciones más recientes tuvo un primer antecedente en el año 1997, el cual no ha tenido, ni se encontraron actualmente designados los representantes formales de las jurisdicciones que lo integran. El actual Consejo hizo su reaparición con la resolución ministerial 258/2020, cuyo anuncio formal estuvo presidido por el Ministro de Desarrollo Social³³.

El hallazgo del último bienio revela la intervención corporativista de las políticas nacionales en la cual se observa que, dentro de la estructura burocrática del MDS (en las dos primeras organizaciones) y en el HCDN (la restante agrupación), dirigentes de movimientos sociales tales como “Barrios de Pie”, el “Movimiento Evita”³⁴ y la “Corriente Clasista y Combativa” (CCC)³⁵ ocuparon cargos relevantes, alineados con uno de los espacios políticos de la alianza gobernante, que ostentan el manejo de algunos de los programas sociales que convergen a su población objeto con poder de decisión y abultados presupuestos.



Cuadro 10. Organigrama. Ministerio de Desarrollo Social (parte pertinente). Fuente: Jefatura de Gabinete de Ministros (2021a).

En síntesis, se observa que las políticas asistenciales tienen características multimodales con un alcance a amplios sectores poblaciones difusos; se aprecia una manifiesta intervención del gobierno estatal, con el agrupamiento y solapamiento de más de ochenta programas, planes y proyectos, por un lado, y por el

32 Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (18 de agosto 2020).

33 MDS (6 de mayo 2020): “Oficializan la creación del Consejo Federal de Desarrollo Social. Estará integrado por ministras y ministros de cada una de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires”.

34 Klipphan, A. (28 de marzo de 2021): “Las organizaciones piqueteras vinculadas al Gobierno manejan planes de trabajo del Ministerio de Desarrollo Social por \$82 mil millones”.

35 Indart, R. (8 de octubre 2020): “Juan Carlos Alderete habló de los planes sociales: La CCC administra 40 mil. El diputado nacional es el titular de la Corriente Clasista y Combativa. Explica el armado de listados para beneficiarios y las cooperativas para acceder al dinero del Estado”.

otro, un deficiente sistema de coordinación intergubernamental sobre todo en lo que refiere al capítulo de sostenimiento y ayudas a las poblaciones desfavorecidas.

La ayuda externa se traduce a partir de la presión sostenida a diversos organismos e instituciones nacionales que entienden las problemáticas de la asistencia social de parte de agrupaciones organizadas, partidos políticos de las izquierdas y una fracción de la prensa. Por lo general, hacen visibles sus reclamos en las calles de la ciudad de Buenos Aires y otros centros urbanos a través de movilizaciones organizadas por seguidores y beneficiarios; fenómeno que acuñó la categoría de “piqueteros”³⁶ cuya característica principal se refleja en la ocupación de las calles, puentes, autopistas y rutas que impiden el normal desenvolvimiento del flujo del transporte.

El devenir del Covid-19, produjo un reforzamiento y una ampliación de ayudas que abrevaron en el entramado complejo asistencial actual en función del crecimiento acelerado de los guarismos de pobreza e indigencia³⁷.

7. Conclusiones

A lo largo del período estudiado hemos observado que las configuraciones organizacionales de los espacios interjurisdiccionales han llevado adelante patrones típicos en cada uno de los diseños institucionales y para cada una de las políticas redistributivas que reúnen, entre las tres estudiadas, una exagerada y desigual incidencia en el presupuesto nacional.

Los rasgos típicos que se observaron indican que las RIG en el CFE tuvieron un mayor grado de articulación y desarrollo institucional que produjo un número importante de acuerdos que sirvieron para “operacionalizar” políticas educativas en contraste con, la anémica configuración del COFESA y, con el inexistente *corpus* intergubernamental que atiende la política de asistencia social.

Una de las explicaciones posibles se apoya en el diseño en los que fueron concebidos cada uno de los subsistemas de políticas redistributivas. El sector de la educación ha prohijado un conjunto de instituciones decimonónicas que aunaron

36 Hay numerosos reportes periodísticos y análisis sobre la protesta de los movimientos sociales en Argentina. Uno de ellos es el de Piscetta, J. (12 de octubre 2019). El mapa social de los piquetes: qué nivel de apoyo y rechazo tienen en la Argentina. *Infobae*. Novillo, P. (2021, 12 de agosto). La conflictividad social. Piquetes: hubo récord en julio y ya se hacen casi tantos como antes de la pandemia. Louzau, N. (23 de enero 2020). Se afianza la protesta piquetera: hay más de 5000 por año.

37 INDEC (31 de marzo 2021), Encuesta Permanente de Hogares (EPH), incidencia de la pobreza y de la indigencia. Los resultados del segundo semestre de 2020 correspondientes al total de aglomerados urbanos registraron que el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza (LP) alcanzó el 31.6%; en estos residen el 42% de las personas. Dentro de este conjunto se distingue un 7.8% de hogares por debajo de la línea de indigencia (LI), que incluyen al 10.5% de las personas. Esto implica que, para el universo de los 31 aglomerados urbanos de la EPH, por debajo de la LP se encuentran 2 millones 926 mil 890 hogares que incluyen a 12 millones 998 personas y, dentro de ese conjunto, 720 mil 678 hogares se encuentran por debajo de la LI, e incluyen a 3 millones siete mil 177 personas indigentes.

patrones y políticas consensuadas y difundidas en todo el territorio. En cambio, el sistema sanitario ha propiciado la segmentación y la fragmentación territorial y prestacional que hacen más difíciles los procesos de coordinación. La asistencia social, de raíz polimorfa, ha seguido el derrotero centralista del Estado nacional aplicando la subespecie teórica del unilateralismo disruptivo practicando soluciones individuales por sobre las autonomías subnacionales. Hemos observado que diversos organismos del Estado central monopolizan los instrumentos de asistencia social a través del diseño e implementación de cuantiosos planes, programas y subsidios con financiamiento obtenido del presupuesto nacional.

Si bien los sectores de la educación y la sanidad invirtieron ingentes recursos en ambos consejos intergubernamentales, la invasión federal ha jugado un rol preponderante en cuanto al grado de intensidad de dominio que los diferentes gobiernos nacionales le imprimieron al sistema de coordinación jurisdiccional en esferas donde imperan los principios del federalismo dual.

En los consejos de educación y la política de asistencia social se verificaron sesgos de corporativismo institucional.

Se impuso exponer la complejidad sistemática de la política educativa en tanto predomina el perfil dual del federalismo sectorial, el liderazgo y la fortaleza del ministerio nacional sin escuelas que formula y articula políticas bajo el dominio jurisdiccional de la operatividad y el *management* de los subsistemas variopintos.

La evidencia empírica nos ha enseñado que las representaciones sindicales han tenido cierta incidencia en la obstrucción de algunas de las resoluciones adoptadas por el CFE que, a su vez, provocaron que el cumplimiento de las pautas legales se haya diluido.

Sin embargo, la asistencia social, en ausencia de un organismo rector de coordinación intergubernamental, se ha apoyado, principalmente, en un modelo basado en el corporativismo asistencialista, de cooptación de los líderes territoriales y de control sobre las poblaciones vulnerables ante la crisis estructural de la pobreza, de los sistemas jubilatorios y del empleo formal.

La tríada de subsistemas estudiados nos ha interpelado en función de comprender el imperio de la dinámica de las instituciones intergubernamentales verticales, revisar los logros y las carencias que las respectivas salvaguardas pudieron o no sostener en la trayectoria de los procesos del federalismo argentino y, por tanto, insistir en la profundización de la institucionalización de los consejos intergubernamentales como una manera de anticipar, interpretar y resolver las tensiones y carencias del sistema que no hacen más que redundar en beneficios para el ciudadano.

Nos resta proponer nuevas líneas de investigación que se inmiscuyan dentro de las diferentes políticas redistributivas con el ingrediente esencial de los presupuestos públicos y las políticas fiscales distributivas y analizar las diferentes articulaciones multinivel que interfieren en las salvaguardas federales propuestas por Schnabel con los debidos ajustes y adaptaciones que merecen las dinámicas y coyunturas de los federalismos latinoamericanos.

Reorganización evolutiva inicial		Particularidades latinoamericanas		Necesidad de mayor especificidad
Sector				
Compromiso con la coordinación de la política pública	Resultados vinculantes/ Tipos de resultados	Nivel de institucionalización	Ayuda externa	Dominio del gobierno federal
+Coordinación negativa: El intercambio de información entre las jurisdicciones no se ha verificado en las actas.	+Informes: Como, por ejemplo, los informes de gestión. +Declaraciones públicas: Como por ejemplo la Declaración de Chapedhal.	+Participación permanente y estable de la Secretaría que prepara, emite y publicita la agenda y las actas provista por autoridades del ministerio de educación nacional.	+Sindicatos con jurisdicción y alcance nacional sostienen acciones obstruccionistas: las medidas o políticas federales y/o a las acordadas en el seno del CFE.	<p>Se verifica una baja intensidad de temas relevantes de las políticas educativas de propia elaboración en el seno del CFE, prescritas en la LEN vigente en referencia a las capacidades dispositivas del cuerpo en detrimento de las amplias facultades, estructuras burocráticas solapadas y recursos que posee el MEN para acordar con el CFE (ver p. 15).</p> <p>+Gobierno federal, actor gravitante, pese al desenvolvimiento administrativo y de gestión de las autonomías de las jurisdicciones.</p>

<p>de las resoluciones se reiteran la aprobación/ aceptación/apoyo/ adhesión a las políticas promovidas por el Ministerio de Educación.</p> <p>Una de las políticas que se reiteran refieren a la cantidad mínima de días de clases.</p>	<p>y Reglamento de Funcionamiento Interno</p> <p>Como excepción podemos mencionar la Res. CFE 214/04, donde el Consejo originó el compromiso de desarrollar, por etapas, una política orientada a dar unidad al sistema a través de la identificación de un núcleo de aprendizajes prioritarios desde el nivel Inicial hasta la educación media.</p>	<p>+Coordinación negativa: Bajo la modalidad de estados de situación informadas por el Estado nacional y las jurisdicciones la cual no ha implicado marcos de cooperación interjurisdiccional (ver p. 29).</p>	<p>Integridad constante de la participación del gobierno nacional. Factores determinantes: +Diseño de la institucionalización del Consejo. +Inexistencia de reglamento de funcionamiento.</p>
<p>Salud</p> <p>“Se comparte información sobre problemas de salud y programas</p>	<p>+Participación permanente de la secretaría que prepara, emite y publicita la agenda y las actas provistas por autoridades del ministerio de salud de la nación.</p> <p>(por ejemplo, Acta 2/15; 16).</p> <p>+Frecuencia de las reuniones:</p> <p>En promedio, 5,14 reuniones anuales (periodo 2007/2020).</p> <p>+Planes de acción:</p> <p>Plan Federal de Salud 2004-2007.</p>	<p>Planes de acción:</p> <p>Plan Federal de Salud 2004-2007.</p>	<p>La marcada fragmentación y descentralización en materia sanitaria hace que los acuerdos generados y las soluciones conjuntas no siempre respondan, luego, a las políticas llevadas adelante por las jurisdicciones participantes, lo que equivale a decir que ambas acciones denotan una baja capa</p>

<p>impulsados desde el Ministerio de Salud de la Nación". (Artaza Barrios, 2017: 13).</p>	<p>ciudad de procesar los problemas de políticas sanitarias conjuntas (ver pp. 31).</p> <p>por ley 27.054/2014: "las áreas de salud de todas las provincias argentinas intercambien información sobre las medidas que cada jurisdicción adopte o estudie en materia de salud, a fin de coordinar acciones conjuntas"³⁸</p> <p>Seguridad social Escaso y disperso desarrollo de consejos intergubernamentales sectorial aglutinantes y estables en el tiempo</p>
---	---

Cuadro 11. Salvaguardas intergubernamentales. Categorías según Schnabel (2020). Fuente: Elaborado por el autor.

³⁸ Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (7 de noviembre de 2019).

Referencias consultadas

- Abihaggle, C. (2021). *Educación, dictado de clases y federalismo orgánico*. <https://www.memo.com.ar/opinion/educacion-clases-mendoza-nacion-columna-abihaggle/>
- Adams, A.J. (enero 2011). The Education Sector as an Essential Service. *Magister Legum (Labour Law)*. University Nelson Mandela Metropolitan University. Recuperado de <http://vital.seals.ac.za:8080/vital/access/manager/PdfViewer/vital:10188/SOURCEPDF?viewPdfInternal=1>.
- Acuña, C. y M. Chudnovsky (2002). El sistema de salud en Argentina, Documento nº 60. *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*. Recuperado de <http://www.ccgsm.gob.ar/areas/salud/dircap/mat/matbiblio/salud.pdf>.
- Artaza Barrios, Osvaldo (2017). Funciones esenciales de salud pública: su implementación en Argentina y desafíos hacia salud universal. Primera edición. Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud (OPS). Recuperado de https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34026/9789507101274_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Banco Mundial (2021). Gasto público en educación, total (% del PIB) – Argentina. Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=AR>.
- Bednar, J. (2009). *The Robust Federation. Principles of Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Belló, M. y V. M. Becerril (2011). Sistema de salud de Argentina. *Salud Pública de México*, vol. 53, suplemento 2. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v53s2/06.pdf>.
- Bernal, M. y V. Bizarro (2019). Relaciones intergubernamentales y gestión pública de salud: Argentina y el caso de la provincia de Córdoba (pp. 19-32). *Revista Derecho y Salud*, año 3, nº 3.
- Bernal, M. (dir.) (2020). Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina. Buenos Aires: Eudeba.
- Bolleyer, N. (2009). *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Brunetto, S. (9 de agosto 2021). Clases con presencialidad: cómo siguen los reclamos docentes, en *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/360505-clases-con-presencialidad-como-siguen-los-reclamos-docentes>.
- Buchbinder, N., A. McCallum y V. Volman (septiembre 2019). El estado de la educación en la Argentina, Observatorio Argentino por la Educación.

- Recuperado de https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/El_estado_de_la_educacion_Argentina.pdf.
- Campañas de vacunación antigripales (2021). *Campañas de vacunación antigripal*. <https://datos.pami.org.ar/dataset/campana-vacunacion>
- Cao, H., M. Rey y V. Serafinoff (2016). “Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino” (pp. 67-99). *DAAP-GE*, año 16, n° 27.
- Carli, S. (2003). Educación: dos décadas perdidas. *Encrucijadas*, n° 24. Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <http://repositoriouba.sisbi.uba.ar>.
- Carranza, A., Kravetz, S., M. Pacheco, J.P. Abratte, A. Castro y V. López (2007). Descentralización y relocalización de la centralidad en las políticas educativas en argentina. algunos casos provinciales. *Políticas Educativas*. Campinas, vol. 1, no. 1. Recuperado de <https://ffyh.unc.edu.ar/jpabrattepedagogo/wp-content/uploads/2020/10/6-2007-Descentralizacion-y-relocalizacion-de-la-centralidad-en-las-politicas-educativas-en-Argentina.-Algunos-casos-provinciales.pdf>.
- Cetrángolo, O. (2014). Financiamiento fragmentado, cobertura desigual y falta de equidad en el sistema de salud argentino (pp. 145-183). Revista de Economía Política de Buenos Aires, año 8, vol. 13. Recuperado de http://bibliotecadigital-old.econ.uba.ar/download/ecopoli/ecopoli_v8_n13_05.pdf.
- CIPPEC, Reflexiones sobre Aprender (2016). Recuperado de <https://www.cippec.org/el-nivel-educativo-baja-reflexiones-sobre-el-aprender-2016/>.
- Claus, A. (septiembre 2019). ¿Cómo y cuánto se invierte en la educación argentina?, en Observatorio Argentinos por la Educación. Recuperado de https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/Como_y_cuanto_se_invierte_en_la_educacion_argentina_.pdf.
- Consejo Federal de Educación (CFE, 1984 y 1988). *Ley 22.047/1979 que crea el Consejo Federal de Cultura y Educación y el decreto 943/1984 complementario de la ley citada (1988)*. <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005479.pdf>
- Consejo Federal de Educación (CFE, Res. CFE 214/2004). *Anexo I. Reducir desigualdades y recuperar la centralidad de los aprendizajes*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resolucion-214-2004-114530/texto>
- Consejo Federal de Educación (CFE, 2013). *Sobre la resolución 174 CFE*. https://ute.org.ar/wp-content/uploads/2013/09/images_pdfs_doc%20Resolucion%20174%20CFE-%202.pdf
- Consejo Federal de Educación (CFE, Boletín Oficial, 18 de mayo de 2016). *Decisión administrativa 495/2016. Apruébese estructura administrativa*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/145311/20160519>

- Consejo Federal de Educación (CFE, Res. CFE 367/2020). *Anexo I. Marco federal de orientaciones para la contextualización curricular 2020 – 2021.* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_367_anexo_i_if-2020-57799111-apn-sgcfeme.pdf
- Consejo Federal de Educación (CFE, 2020, 22 de febrero). *Compromiso Chapadmalal.* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compromiso_de_chapadmalal.pdf
- Consejo Federal de Educación (CFE, noviembre 2007). Informe de gestión 2003-2007. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documents/EL005654.pdf>.
- Consejo Federal de Educación (CFE, 2022). *Ley de educación nacional. Artículo 117.* https://leyes-ar.com/ley_de_educacion_nacional/117.htm
- Consejo Federal de Educación (CFE, 2019). *Volvió a sesiones el COFELESA.* Consenso salud 12 años. <http://www.consensosalud.com.ar/volvio-sesiones-el-cofelesa/>
- Consejo Federal Legislativo de Salud (COFELESA, 2021). *Consejo Federal Legislativo de Salud.* <http://leg.msal.gov.ar/atlas/cofelesa.html#>
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (18 de agosto 2020). *Reunión del Consejo Federal Argentina Contra el Hambre.* <https://www.argentina.gob.ar/noticias/reunion-del-consejo-federal-argentina-contra-el-hambre>.
- Corvalán, D. (24 de octubre 2016). De 2002 a 2012, en Argentina más inversión en educación no alcanzó a frenar la caída en el aprendizaje de los alumnos. *Voz x Vos.* Recuperado de <http://vozporvos.com.ar/2016/10/de-2002-a-2012-en-la-argentina-mas-inversion-en-educacion-no-alcanzo-a-frenar-la-caida-en-el-aprendizaje-de-los-alumnos/>
- Delich, A. (22 de febrero 2019). La promesa incumplida de los 180 días de clases, en *Nuevos Papeles.* Recuperado de <https://www.nuevospapeles.com/nota/18087-la-promesa-incumplida-de-los-180-dias-de-clases>.
- Díaz-Langou, G., F. Potenza del Masetto y P. Forteza (julio 2010). Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político - institucionales en la gestión, en *CIPPEC.* Documento de Trabajo n° 45. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2476.pdf>.
- Drovetto, J. (6 de marzo 2019). Seis claves para entender la crisis educativa, a la luz de cuatro informes recientes. *Redacción.* Recuperado de <https://www.redaccion.com.ar/seis-claves-para-entender-la-crisis-educativa-a-la-luz-de-cuatro-informes-recientes/>.
- Educ.ar (2019). Colección Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP). MEN. Recuperado de <https://www.educ.ar/recursos/150199/colección-nucleos-de-aprendizajes-prioritarios-nap>.

- Feldfeber, M. (2020). Las políticas docentes en Argentina a partir del cambio de siglo: del desarrollo profesional al docente 'global' (pp. 79-102). *Sisyphus Journal of Education*, vol. 8, n° 1. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/5757/575764328005/html/>.
- Feldfeber, M. y A. Ivanier (mayo – agosto 2003). La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente (pp. 421-445). *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 8, n° 18. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C., Distrito Federal, México. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/140/14001806.pdf>.
- Filmus, D. (1997). La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. *Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación, CLAD*. San José de Costa Rica.
- Finnegan, F. y A. Pagano (2007). El derecho a la educación en Argentina, 1^a edición, Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas (FLAPE).
- Gallego-Díaz, Soledad (7 de marzo 2011). La escuela argentina intenta recuperar su buen nombre. La educación del país, que fue una de las más prestigiosas de Latinoamérica, se hundió con la crisis de 2001. El último informe PISA ha supuesto un duro golpe. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/diario/2011/03/07/educacion/1299452401_850215.html.
- Gerchunoff, P. (13 de agosto 2021). Tenemos un presidente débil elegido por una vicepresidente débil, entrevista realizada por Astrid Piñelny. *La Nación. Sección Ideas*.
- Guadagni, A. (13 de abril 2014). Las leyes educativas deben cumplirse, *en Foco Económico*. Recuperado de <https://focoeconomico.org/2014/04/13/las-leyes-educativas-deben-cumplirse/>.
- Gupta, S. (10 noviembre 2016). Education: An Essential Service, *The Economic Times*. Recuperado de <https://economictimes.indiatimes.com/blogs/randomscribbles/education-an-essential-service/>.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN, 11 de septiembre 2018). Sesiones Ordinarias. Orden del Día n° 449. Recuperado de <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-136/136-449.pdf>.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN). *Comisión de Educación. Competencia*. <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/ceducacion/competencia/>
- Honorable Cámara de Senadores de la Nación (HCSN). *Comisión Unicameral de Educación y Cultura*. <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/info/75>
- IDESa (25 de agosto 2013). Argentina invierte en educación más que Australia y Canadá. Informe n° 508. Recuperado de <https://idesa.org/argentina-invierte-en-educacion-mas-que-australia-y-canada/>.

Indart, R. (8 de octubre 2020): Juan Carlos Alderete habló de los planes sociales: La CCC administra 40 mil. *Diario Perfil*. <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=indart+juan+carlos+alderete+hablo+planes+sociales&ie=UTF-8&oe=UTF-8>

Infobae (12 de abril 2021). El gremio docente Ctera pidió la suspensión temporal de las clases presenciales en los distritos donde hubo un crecimiento exponencial de contagios. Recuperado de <https://www.infobae.com/educacion/2021/04/12/el-gremio-docente-ctera-pidio-la-suspension-temporal-de-las-clases-presenciales-en-los-distritos-donde-hubo-un-crecimiento-exponencial-de-contagios/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 31 de marzo 2021). *Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Incidencia de la pobreza y de la indigencia. Resultados del segundo semestre de 2020*. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-46-152>

Jaume D., (marzo 2020). ¿Los paros docentes ¿afectan a todas las provincias por igual? Observatorio Argentinos por la Educación. Recuperado de https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/Paros_docentes.pdf.

Jaume, D. (febrero 2019c). ¿Cuántos días de paro docente hay en Argentina en el nivel primario?, Observatorio Argentinos por la Educación. Recuperado de https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/ArgxEduc_Febrero2019_Paros_Docentes_Informe_.pdf.

Jaume, D., y A. Willén (2019a). “The Long-Run Effects of Teacher Strikes: Evidence from Argentina” (pp. 1097-1139). *Journal of Labor Economics*, vol. 37, no. 4.

Jaume, D., y A. Willén (2019b). “Oh Mother: The Neglected Impact of School Disruptions”. *Documentos de Trabajo CEDLAS*, n° 243. Recuperado de <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/no-243/>

Jefatura de Gabinete de Ministros. Dirección Nacional de Diseño Organizacional (2021a). *Ministerio de Desarrollo Social*. <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/013.pdf>

Jefatura de Gabinete de Ministros. Dirección Nacional de Diseño Organizacional (2021b). *Ministerio de Educación de la Nación*. <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/015.pdf>

Jefatura de Gabinete de Ministros. Dirección Nacional de Diseño Organizacional (2021c). *Ministerio de Salud de la Nación*. <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/014.pdf>

Klipphan, A. (28 de marzo de 2021). Las organizaciones piqueteras vinculadas al Gobierno manejan planes de trabajo del Ministerio de Desarrollo Social por \$82 mil millones. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2021/03/28/las-organizaciones-piqueteras-vinculadas-al-gobierno-manejan-plan-de-trabajo-del-ministerio-de-desarrollo-social-por-82-mil-millones/>

- Knuepling, F. (2017). Gobernanza federal entre pluralidad y unidad nacional, en *Sistemas federales. Una comparación internacional*. Madrid: Fundación Konrad Adenauer y Fundación Manuel Giménez Abad. Recuperado de <https://www.kas.de/documents/262983/263032/170307+Sistemas+federales.+Una+comparación+internacional+%28WEB%29.pdf/f7055ee0-b496-e786-e324-2e85c9578cda?version=1.0&t=1595418849842>.
- Laborato, G., L. Velasco y S. D'Agostino (junio 2021). Fragmentación y segmentación: una radiografía del sistema de salud argentino. *Instituto Ideas*. Recuperado de <https://www.institutoideas.com.ar/wp-content/uploads/2021/06/IDEAS-ODH-Sistema-de-Salud-en-Argentina.pdf>.
- La Nación (3 de diciembre 2013). Mala nota para la Argentina en el informe PISA, la evaluación internacional a estudiantes secundarios. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/mala-nota-para-la-argentina-en-el-informe-pisa-la-evaluacion-internacional-a-estudiantes-sec-nid1644167/>.
- La Nación (30 de julio 2005). Ya hubo más paros docentes que en los últimos 14 años. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/cultura/ya-hubo-mas-paros-docentes-que-en-los-ultimos-14-anos-nid725905/>
- Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (7 de noviembre de 2019). *Ratifican el Pacto Federal Legislativo de Salud*. <https://www.legislatura.gov.ar/posts/embargado-4-sesion-macarena870.html>
- Lorca, J. (15 de noviembre 2002). El sistema educativo que expulsa a sus estudiantes. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-12841-2002-11-15.html>
- Louzau, N. (23 de enero 2020). Se afianza la protesta piquetera: hay más de 5000 por año. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/5000-piquetes-al-ano-nid2325958/>
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS, 6 de mayo 2020). *Comunicado*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/oficializan-la-creacion-del-consejo-federal-de-desarrollo-social>
- Méndez, E. (25 de octubre 2016). La Ley de Educación Nacional, diez años después. *Agencia de Noticias Ciencias de la Comunicación. Universidad de Buenos Aires*. Recuperado de <http://anccom.sociales.uba.ar/2016/10/26/la-ley-de-educacion-nacional-diez-anos-despues/>.
- Mezzadra, F. y C. Veleda (2014). *Apostar a la docencia. Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*. Buenos Aires: Fundación Cippec. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2014/10/Mezzadra-y-Veleda-Apostar-a-la-docencia.pdf>
- Ministros de Desarrollo Social (MDS, 8 de enero de 2020). *Resolución n° 8/2020. Boletín Oficial de la República Argentina*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224514/20200113>

- Ministerio de Educación de la Nación (MEN, 2003). *Ley 25.864/2003*. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/1._ley_de_180_dias_de_clase.pdf
- Ministerio de Educación de la Nación (MENa, 2016). *Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES)*. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/consejos-regionales-cpres>
- Ministerio de Educación de la Nación (MENb, 2016). *Reglamentación del funcionamiento de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES)*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resolucion-280-16-5963b400a5e5d.pdf>
- Ministerio de Educación de la Nación (MEN, 30 de noviembre 2017). Encuentro de autoridades educativas de la Región Centro. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/encuentro-de-autoridades-educativas-de-la-region-centro>.
- Ministerio de Justicia de la Nación (2022). *Información Legislativa*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verVinculos.do?modo=1&id=349492>
- Ministerio de Salud de la Nación (MSN, 2017). Lineamientos estratégicos, Dirección ciudades, municipios y comunidades saludables. Recuperado de https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2018-10/0000001056cnt-2017_lineamientos_estrategicos.pdf
- Misiones y funciones de la Administración Nacional de Seguridad Social de la Nación (2021). *Misiones y funciones*. <https://www.anses.gob.ar/institucional/mision-y-funciones>
- Morduchowicz, A. (2002). *El financiamiento educativo en Argentina. Problemas estructurales, soluciones coyunturales*. UNESCO/IIEP. Sede Regional Buenos Aires.
- Muñoz, R. (2011). Deserción escolar en la Argentina, Parlamento Patagónico. Recuperado de <http://www.copa.qc.ca/fra/commissions/Education-culture/documents/PRES-Munoz-Abandon-Scolaire-e.pdf>.
- Museo Roca, Instituto de Investigaciones Históricas, Ministerio de Cultura de la Nación (2021). *Historia de la creación del Consejo Nacional de Educación*. <https://museoroca.cultura.gob.ar/noticia/la-educacion-nacional-la-creacion-del-consejo-nacional-de-educacion/>
- Narodowski, M. y I. Ibarzábal (2 de marzo 2020). Por más y mejores días de clases. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/opinion/columnistas/por-mas-y-mejores-dias-de-clases-nid2338762/>.
- Narodowski, M. (2018). *El colapso de la educación*. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Nino, C. (2005). Un país al margen de la ley. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino. Buenos Aires: Editorial Ariel.

- Novillo, P. (2021, 12 de agosto). La conflictividad social. Piquetes: hubo récord en julio y ya se hacen casi tantos como antes de la pandemia. *Diario Clarín*. https://www.clarin.com/ciudades/piquetes-record-julio-hacen-pandemia_0_KX07mTB-4.html
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2020). Indicadores básicos. Argentina 2020. Recuperado de https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53210/indicadores_basicos.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, diciembre 2017). Argentina en PISA 2012. Informe de resultados. Elaborado por el Programa de Educación de CIPPEC por encargo de la Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación de la Nación. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_pisa_2012.pdf.
- Parker, J.T. (2012). “An Institutional Explanation of the Formation of Intergovernmental Agreements in Federal Systems”. Electronic Thesis and Dissertation Repository. 382. Recuperado de <https://ir.lib.uwo.ca/etd/382>.
- Peters, B. G. (2004). The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center? Working Paper. Recuperado de http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf
- Piscetta, J. (12 de octubre 2019). El mapa social de los piquetes: qué nivel de apoyo y rechazo tienen en la Argentina. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2019/10/12/el-mapa-social-de-los-piquetes-que-nivel-de-apoyo-y-rechazo-tienen-en-la-argentina/>
- Programa de Salud Sexual y Reproductiva (2021). *Programa PROSAR*. <https://datos.pami.org.ar/dataset/programa-prosar>
- Reglamento de Funcionamiento del Consejo Federal de Educación (27 de marzo 2007), n° 1. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/12622.pdf>.
- Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Editorial Granica: Buenos Aires.
- Ruiz, G. (enero-abril, 2009a). La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales (pp. 283-307). *Revista de Educación*, n° 348.
- Ruiz, G. (abril, 2009b). La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas (primera parte) (pp. 30-53). *Derecho y Ciencias Sociales*, n° 1. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJyS. UNLP.
- Salonia, A. (3 de noviembre 2000). Sin escuelas, más ministerio. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/opinion/sin-escuelas-mas-ministerio-nid39414/>.
- Schnabel, J. (2020). *Managing Interdependencies in Federal Systems. Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*. : Cham, Suiza: Palgrave Macmillan.

- Schnabel, J. (2017). *Committed to Coordination? Intergovernmental Councils as a Federal Safeguard* (pp. 191-206). *Swiss Political Science Review*, vol. 23, n° 2.
- Scioscioli, S. (2015). *La educación básica como derecho fundamental: implicancias y alcances en el contexto de un estado federal*. Buenos Aires: Eudeba.
- Strauss, V. (21 de julio 2020). *The Case for Treating Teachers around the World as Essential Front-line Workers*. *The Washington Post*. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/education/2020/07/21/case-treating-teachers-around-world-essential-front-line-workers/>.
- Suasnábar, J. (junio 2012). El estado en las leyes educativas argentinas del siglo XXI: estructuras y sentidos (pp. 261-276). *Revista de Educación*, vol. 22. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3845/384539804010.pdf>.
- Tiramonti, G. (2001). *Modernización educativa en los 90*. Buenos Aires: Temas.
- Torres, I. (2021, 22 de enero). Chubut: la crisis educativa más profunda. *La Política Online*. Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/ignacio-torres-chubut-la-povincia-con-la-crisis-educativa-mas-profunda/>.
- Torres C., D. (2019, 22 de enero). Junto con Brasil, la Argentina gasta hasta tres veces más que los países de la región en protección social, en *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-argentina-triplica-gasto-proteccion-social-sus-nid2212232/>.
- United Nations Children's Fund (UNICEF, noviembre 2016). Estado de situación de la niñez y la adolescencia en Argentina. Recuperado de <https://www.unicef.org/argentina/media/2211/file/SITAN.pdf>.
- Veleda, C., F. Mezzadra y A. Rivas (2015, septiembre). 10 propuestas para mejorar la educación en la Argentina. *CIPPEC*, Documento de Trabajo n° 134. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1206.pdf>.
- Verri, R., M.F. Belanti y M.M. Belanti (2020). La coordinación en materia sanitaria en el federalismo argentino. Un federalismo en pausa. En Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina, Marcelo Bernal (Dir.), Córdoba: Editorial Eudeba.
- Vinocur, P. (23 de enero 2021). En lo que hace la salud, la democracia está en deuda con los argentinos (pp. 5). *Diario La Nación. Sección Ideas*.
- Zalazar, M.C. y M.N. Rodríguez-Firpo (2017). El Derecho a la educación en la constitución nacional argentina, Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Recuperado de http://aadconst.org.ar/archivos_ponenciasXIII/Zalazar_Rodriguez.pdf.

CAPÍTULO 9

SISTEMAS NACIONALES DE POLÍTICA SOCIAL EN BRASIL Y SALVAGUARDAS FEDERALES¹

Fernando Luiz Abrucio, Catarina Ianni Segatto
y André Luis Nogueira da Silva
Traducido por Joel Mendoza Gómez

Introducción

El tema de las salvaguardas federales implica abordar dos dimensiones: la distribución política del poder y la organización de las políticas públicas. La combinación de estos dos elementos deriva tanto de las transformaciones en los modelos más generales de federación como de las formas en que se organizan específicamente en cada país. En el caso brasileño, las salvaguardas federales están vinculadas a los mecanismos de protección institucional de las entidades federativas y también al modelo de federalismo cooperativo que se ha instalado, en mayor o menor medida, en las políticas sociales. Este es precisamente el enfoque de este capítulo, con énfasis en el papel de los consejos intergubernamentales sectoriales en la democratización y el equilibrio de las relaciones entre la Unión, los estados y los municipios.

El federalismo fue creado como un arreglo político-territorial capaz de asegurar el autogobierno de unidades descentralizadas que pretendían construir una nación si perdían autonomía, como propusieron originalmente James Madison y Alexander Hamilton para los Estados Unidos (Madison, Hamilton y Jay, 1993). Era una novedad histórica en relación con los Estados Unitarios que se guiaban por una única fuente de poder soberano, basada en el Gobierno Central. Pero muchos otros casos de creación de un Estado Federal, como muestra Stepan (1999), no fueron como la unión estadounidense de partes antes desmembradas (*modelo come together*), sino de descentralización de un poder previamente centralizado. En ambos sentidos, sin embargo, se han establecido mecanismos para salvaguardar la autonomía de los gobiernos subnacionales.

1 Este capítulo es obra inédita de Fernando Luiz Abrucio, Catarina Ianni Segatto y André Luis Nogueira da Silva, elaborado originalmente en portugués a solicitud de Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin para incorporarse al presente libro. Su objetivo, tal como se señala en el Capítulo 1, fue demostrar los avances contemporáneos de los Sistemas Nacionales de Políticas Públicas de Brasil respecto a dos asimetrías: 1) las características específicas de los sectores salud, asistencia social y educación, siendo este último el de menor capacidad para limitar el poder federal; y 2) la mayor capacidad política, financiera y administrativa de la Unión respecto a otros órdenes de gobierno. El texto original fue traducido al español para homologar el idioma utilizado en toda la obra.

Por esta razón, los países federados se guiaron predominantemente en los orígenes por una lógica de división más estricta de poderes y competencias entre las entidades federativas. Sin embargo, el aumento de la intervención estatal en la economía y la sociedad generó una demanda de un mayor papel del Gobierno Federal. Este proceso de transformación de las federaciones aumentó su fuerza al final de la Segunda Guerra Mundial, particularmente con la expansión de los modelos de Estado de Bienestar, que propagaron las políticas públicas y la necesidad de cooperación y coordinación entre las entidades federativas (Obinger, Leibfried y Castles, 2005)

La transición de un federalismo más dualista (federalismo *de pastel de capas*) a un estándar más cooperativo (federalismo de pastel de mármol) ha puesto el tema de las relaciones intergubernamentales (RIG) en un nuevo nivel, generando la necesidad de un modelo más entrelazado en el que la coordinación entre los ámbitos de gobierno, combinando autonomía e interdependencia entre entidades federativas, se convierte en una pieza clave. Para efectuar esta transformación, se establecieron estructuras institucionales en las federaciones, con peculiaridades propias de cada nación, pero en todos los mecanismos de diálogo y negociación para definir el juego de las políticas públicas. En otras palabras, el crecimiento de las formas de cooperación e interconexión entre entidades federativas ha llevado a la creación de consejos intergubernamentales en varias federaciones del mundo como mecanismo de negociación y garantía de salvaguardas federales (Schnabel, 2015).

En el caso brasileño, esta transformación de las RIG se evidenció con la Constitución de 1988, promulgada después de más de veinte años de autoritarismo y centralismo. El objetivo de la nueva Carta Constitucional era ampliar las políticas sociales, antes muy restringidas, teniendo en cuenta la desigualdad territorial del país y la demanda de mayor autonomía de los gobiernos subnacionales que habían crecido con la redemocratización del país (Abrucio, 1998; Arretche, 2012). El resultado fue la construcción gradual de un modelo universal de estado de bienestar con un nuevo federalismo.

¿Y qué características generales tendría este nuevo federalismo? En primer lugar, sería más democrático en las RIG, históricamente marcadas por estándares más jerárquicos y/o autoritarios, a través de instrumentos que han aumentado la capacidad de los gobiernos subnacionales para participar en las decisiones nacionales y salvaguardar sus derechos. En segundo lugar, la descentralización del poder aumentó, especialmente con una gran transferencia de poder a los municipios, de una manera sin precedentes en Brasil e inusual en términos internacionales, pero también dando una fuerte relevancia a los Estados, las entidades intermediarias de la Federación Brasileña. Finalmente, amplió la coordinación federal de las políticas públicas, haciendo que la Unión tenga como una de sus principales misiones constitucionales la lucha contra las desigualdades regionales (artículo 3, punto II y artículo 170 de la Constitución Federal).

Con base en estos principios más generales de la Constitución de 1988, las políticas públicas, incluidas las sociales, fueron organizadas por los llamados

Sistemas Nacionales de Políticas Públicas, estructuras institucionales creadas para hacer compatibles la descentralización de las políticas públicas con la coordinación federal, tanto en términos de articulación de entidades federativas, así como apoyo financiero y técnico a gobiernos subnacionales (Franzese y Abrucio, 2013; Bichir, Simoni y Pereira, 2020).

Una pieza clave de este modelo son los foros federativos, ya sean verticales (relaciones entre diferentes órdenes de gobierno) u horizontales, que se han convertido en escenarios relevantes para debatir y tomar decisiones sobre la intergubernamentalidad de las políticas públicas. A través de estos Consejos organizados por políticas públicas, se busca garantizar el mejor desempeño de cada sector, en torno a tres objetivos: definir y coordinar las acciones de los ámbitos de gobierno, evitando que sean irresponsables o transmitan problemas y costos a otros; buscar reducir las desigualdades territoriales, a través del financiamiento y apoyo a la construcción de capacidades estatales locales; y, por último, crear salvaguardas federales, especialmente en lo que respecta al control de la centralización indebida.

El modelo de los Sistemas Nacionales de Políticas Públicas y sus foros federativos tuvo resultados diversos entre las tres políticas sociales más importantes – salud, asistencia social y educación – mostrando que las características específicas del sector marcan la diferencia. Además, el modelo menos institucionalizado en términos de consejos intergubernamentales, que es el de la política educativa, tiene menos capacidad para limitar el poder federal brasileño. En cualquier caso, la Unión tiene poderes asimétricos en todas estas políticas, ya que tiene una mayor capacidad política, financiera y administrativa que otros órdenes de gobierno. Aun así, el balance general mostrará que ha habido avances en materia de equilibrio federativo en la distribución del poder con los Sistemas de Políticas Públicas.

Para organizar este argumento, el capítulo se divide de la siguiente manera. Después de esta Introducción, el texto hace un mapa general del federalismo brasileño post-1988, mostrando el nuevo equilibrio de poder entre entidades y cómo la lógica de los Sistemas de Políticas se ha vuelto fundamental para el objetivo de democratizar y descentralizar el Estado brasileño. En esta misma sección, se presentan los desafíos más complejos que enfrentan las políticas sociales en la estructura federativa brasileña, en particular la baja capacidad estatal de los gobiernos locales y la necesidad de fortalecer la Unión para combatir las desigualdades regionales sin que esto conduzca a un centralismo desenfrenado.

Los siguientes tres apartados analizan específicamente la trayectoria de las tres políticas estudiadas en la dirección de un sistema interconectado y articulado de acción conjunta de las entidades federativas. Comienza con el área de Salud, que es el precursor de los Sistemas Nacionales de Políticas Públicas y, en gran medida, la inspiración de este modelo, a través del llamado Sistema Único de Salud (SUS). A continuación, estudiamos el caso de la Asistencia Social, que además de haber incorporado varias características del SUS, trajo novedades en la relación federativa, con instrumentos de inducción por resultados para

coordinar la política en todo el territorio nacional. Esta parte termina con la comprensión del modelo federativo de política educativa, que ha tenido el menor desarrollo institucional, especialmente en lo que respecta a los consejos intergubernamentales. Aun así, algunas salvaguardas federales se crearon a través de una estructura consejal más fragmentada.

Al final, se hace una comparación entre los Sistemas Nacionales de Políticas Públicas, centrados en los modelos de consejos intergubernamentales y su capacidad para generar salvaguardas federales. En esta misma línea, su comportamiento durante la pandemia del Covid-19 se utiliza como caso para entender el funcionamiento efectivo de estos foros federativos.

1. La lógica del federalismo brasileño post-1988: significado, trayectoria y gobernanza

Históricamente, el federalismo brasileño surgió como una demanda de autonomía de las élites estatales y oligárquicas, después de casi un siglo de centralización de la construcción de la nación, desde la independencia (1822). La llamada Primera República, iniciada en 1889, generó una Federación muy fragmentada, desigual y jerárquica, es decir, con pocos Estados mucho más fuertes que otros, en términos de poder político y económico (Abrucio, 1998). Desde el punto de vista de las políticas sociales, el país se desarrolló muy poco con la adopción del modelo federativo, generalmente bastante heterogéneo en todo el territorio nacional. La garantía de las salvaguardas se debió más a la debilidad del Gobierno Federal en ciertos momentos de este período de unos cuarenta años que a una capacidad institucional para autodefender la autonomía local –no por casualidad, en momentos de mayor fortalecimiento y protagonismo del Ejecutivo Federal, se produjeron intervenciones desde el plano central en ciertos estados del país, como en los Gobiernos de Hermes da Fonseca (1910-1914) y Arthur Bernardes (1922-1926) –.

El cambio de este modelo centrífugo de federalismo se produjo con la Revolución de 1930, aunque el sentimiento de una mayor centralización ya provenía de los movimientos impulsados a lo largo de la década de 1920. El varguismo comenzó, con gran impacto a lo largo del siglo XX, ya que su ideal se asentó incluso cuando Getulio Vargas no estaba en el poder, o incluso en gobiernos claramente opuestos al varguismo. De una forma u otra, Brasil fue varguista de 1930 a 1980 (Camargo, 1994).

El modelo varguista tuvo un gran impacto en el federalismo, pues para industrializar y urbanizar intensamente ciertas partes del país, se decidió centralizar el poder en la Presidencia de la República y en la Unión, aumentando las capacidades estatales en el Gobierno Federal a través del fortalecimiento político y administrativo (Abrucio, Pó y Pedroti, 2010). Esta lógica a veces golpea el frente con la autonomía de los Estados, generando dos grandes períodos autoritarios

y limitantes de los derechos federativos subnacionales, el Estado Novo (1937-1945) y el más largo de ellos, el régimen militar (1964-1985).

Fue en el régimen militar donde el modelo centralizador tuvo su apogeo y, al mismo tiempo, su mayor tensión con el federalismo. Aunque la forma de Estado no se cambió a una estructura unitaria, los Estados y municipios perdieron gran parte de su autonomía, y se convirtieron, en parte, en “ejecutores” de las políticas federales, planificadas y financiadas en Brasilia (Medeiros, 1982). Pero todavía había un espacio de acción en el plan estatal que reflejaba la desigualdad entre ellos desde el punto de vista político y de capacidad de gestión (Abrucio, 1998). Después de diez años en el poder, hubo un debilitamiento gradual del grupo alojado con autoridad en el Gobierno Federal, especialmente desde la crisis del petróleo y la derrota electoral en 1974, cuando el partido de oposición (el MDB) tuvo un excelente desempeño en las elecciones al Senado. A partir de ahí, hubo una necesidad de negociar con las élites estatales para evitar una caída abrupta del régimen, de modo que el largo proceso de transición y redemocratización en Brasil tuvo en el federalismo una de sus fuentes maestras.

El lugar del federalismo en la redemocratización aparece, en primer lugar, por la forma en que se hizo el cambio de régimen. Las primeras elecciones directas para cargos ejecutivos importantes fueron para gobernador en 1982, y fueron estos líderes estatales electos quienes lideraron la campaña de *Diretas-Já*, un importante movimiento social de masas que sacudió los cimientos de la dictadura militar. Posteriormente, las élites estatales fueron instrumentales en la elección del primer presidente civil y en la elección que eligió a los parlamentarios que harían la nueva Constitución (Abrucio, 1998).

La Constitución de 1988 creó un nuevo federalismo, con características singulares en relación con la tradición federativa brasileña. En primer lugar, dándole un rasgo democrático con fuertes salvaguardas políticas y judiciales a los gobiernos subnacionales, como sucedió en la pandemia. En el ámbito judicial, los Estados, a través de sus gobernadores o Asambleas Legislativas, pueden apelar ante la Corte Suprema (STF) con Acciones Directas de Inconstitucionalidad (ADI), permitiendo cuestionar las leyes federales y garantizar los derechos de los gobiernos subnacionales.

La construcción de un federalismo más simétrico en el nivel intergubernamental también pasó por un aumento en la participación de Estados y municipios en el pastel tributario nacional, algo que luego fue matizado por un conjunto de reformas tributarias, pero aun manteniendo una fuerte capacidad fiscal para los gobiernos estatales –el impuesto que más recauda en el país ha sido generalmente el Impuesto a la Circulación de Bienes y Servicios, ICMS, de base estatal– y municipales, sobre todo si tenemos en cuenta la comparación con el financiamiento con los gobiernos locales de otras partes del mundo.

La descentralización se profundizó con el mayor poder otorgado a los municipios, garantizándoles un estatus de entidad federativa que no tiene paralelo en la historia brasileña ni en la experiencia internacional (Grin y Abrucio,

2019). La autonomía para organizarse política y administrativamente, para recaudar impuestos, la transferencia de responsabilidad para la implementación de la mayoría de las políticas públicas, el lugar central de las elecciones municipales para la estrategia de carrera de los políticos brasileños y la salvaguardia federativa de no poder extinguir ningún gobierno local sin el consentimiento de su población han hecho que los municipios formen parte efectivamente de un modelo triádico de federalismo.

A pesar de este nuevo poder, existe una enorme desigualdad entre los municipios brasileños en términos de desarrollo, capital social y capacidades estatales locales (Grin y Abrucio, 2018; Grin, Demarco y Abrucio, 2021). Tales asimetrías afectan el ejercicio de la autonomía municipal, especialmente porque había una amplia gama de responsabilidades de política pública para con los gobiernos locales. Pero debe enfatizarse que el federalismo brasileño no sólo ha tenido un vector descentralizador: desde la Constitución de 1988 y a través de varias reformas en las décadas de 1990 y 2000, la estructura federativa brasileña ha garantizado a la Unión un papel central en la lucha contra las desigualdades territoriales y en la definición de los lineamientos nacionales de política pública (Arretche, 2012). De este modo, el Gobierno Federal tiene un papel supletorio en el financiamiento, beneficiando a los lugares más privados de recursos, la inducción de buenas políticas y apoyo técnico para ayudar a crear capacidades estatales locales (Grin y Abrucio, 2021).

El juego federativo brasileño no sólo contiene la descentralización municipalista y el papel de coordinador e inductor nacional de políticas públicas. También hay un papel importante para los Estados, ya sea por el peso político y administrativo que tienen en relación con los municipios, o por su lugar en diversas dinámicas sectoriales (Abrucio y Segatto, 2017; Silva, 2021). Es cierto que los gobiernos estatales no tienen la misma centralidad en todas las políticas, y observando sólo aquellas que se analizarán a futuro, su relevancia es mayor en educación, luego viene, en orden descendente, salud y asistencia social. En cualquier caso, el federalismo triádico brasileño, incluso marcado por asimetrías de poder y funciones en las políticas públicas, requiere muchas negociaciones, compromisos y ayuda mutua para hacer cumplir el objetivo de la Constitución de 1988 de universalizar los derechos sociales en un país extremadamente desigual desde un punto de vista territorial.

De este desafío nació el modelo de Sistema Nacional de Políticas Públicas, que busca combinar la descentralización y la coordinación federativa. No todas las políticas públicas tienen sistemas o gobernanzas sistémicas fuertes, y un estudio reciente reveló que los sectores cuyos sistemas están más estructurados son exactamente los que más consiguen desarrollar las capacidades estatales locales, lo que significa aumentar la efectividad de la implementación de políticas públicas en el país (Grin, Abrucio y Demarco, 2021). Además, se encontró en la pandemia de Covid-19 que la salud solo evitó problemas mayores frente a la postura negacionista del presidente Bolsonaro y el respectivo

debilitamiento de la política nacional de salud debido a la naturaleza más sistémica del SUS (Abrucio *et al*, 2020).

Dentro de los Sistemas Nacionales de Políticas Públicas, destacan las dinámicas de toma de decisiones organizadas por los consejos intergubernamentales, tanto triádicos verticales (Unión-Estados-municipios) como bilaterales (Estado-municipios), así como horizontales (Estados-Estados y municipios). Se defiende aquí que tales foros federativos tienen un doble papel: por un lado, en línea con el argumento principal del libro, salvaguardar los derechos de los gobiernos subnacionales y evitar modelos de comportamiento de centralización indebida, y, por otro, asegurar la coordinación y la articulación mutua, buscando evitar la fragmentación y la falta de responsabilidad, además de fomentar la difusión de buenas prácticas y estándares de políticas públicas.

A continuación, se exponen los casos de políticas sociales básicas, salud, asistencia social y educación, y su funcionamiento como sistemas.

2. Sistema Único de Salud (SUS)

Desde sus orígenes, a principios del siglo XX, la política de salud ha estado marcada por una trayectoria de baja expansión de derechos y servicios. Hubo directrices centralizadas para pocos aspectos y una participación muy incipiente de los gobiernos subnacionales, con la excepción de unos pocos Estados más ricos, como São Paulo, que en 1944 creó el hospital público más grande del país y de América Latina, el *Hospital das Clínicas*. También existía una tradición de médicos sanitarios, que se constituyó como respuesta a epidemias importantes, como la fiebre amarilla y la gripe española, que ayudó a crear importantes institutos en investigación epidemiológica, así como a formar profesionales y un ideal de medicina preventiva. La mayoría de los servicios fueron ofrecidos por entidades filantrópicas, con baja cobertura en todo el país, y los estratos más ricos utilizaron servicios privados.

Desde la década de 1930, la provisión de salud pública se ha expandido a través de las instituciones corporativas de los trabajadores, cuyo acceso a los servicios era muy desigual. Esto se debe a que la gran mayoría de la población vivía en ese momento en el campo, o trabajaba en sectores que no tenían sindicatos reconocidos –condición para tener acceso a los servicios de salud– o que no estaban en el mercado formal, lo que significaba no tener derecho a la provisión pública. Hasta la década de 1970, la intervención pública directa en salud creció muy lentamente, a medida que los hospitales filantrópicos y privados se expandieron más rápidamente. Para entender el lugar de la política de salud durante el varguismo, nació el Ministerio correspondiente sumado al de Educación en 1930, y sólo en 1953 se creó una estructura ministerial específica para la Salud.

Iniciado en 1964, el régimen militar comenzó a preocuparse más por la política de salud debido al crecimiento acelerado de la urbanización. Como en

otras políticas, optamos por un modelo centralizado de formulación, financiamiento y control directo o indirecto de la provisión (Draibe, 1994). Así, se constituyeron dos formas principales de expansión de la política de salud: por los hospitales públicos federales, que cubrían una pequeña parte de la oferta, concentrada en Brasilia, Río de Janeiro y algunos hospitales universitarios, y a través de una agencia federal, el Instituto Nacional de Asistencia Médica de la Seguridad Social (INAMPS) que estableció contratos directamente con los Estados y municipios, pero principalmente con organizaciones privadas, que recibieron la mayor parte de los recursos de la Unión para la salud. Cabe destacar que este modelo público-privado no generó asistencia universal a la población, ofreciéndose sólo a quienes tenían empleo formal, lo que dejó fuera, en los mejores momentos económicos, a un tercio de la población económicamente activa, y en crisis, algo cercano a la mitad de los trabajadores.

La expansión centralizada de la salud a través de pagos a proveedores privados fue el foco principal de esta política, pero otros dos aspectos que ocurrieron en la década de 1970 comenzaron a abrir caminos descentralizadores en medio de un modelo autoritario-centralizador. La primera es que, en medio de este modelo hegemónico, en 1973 se creó un Plan Nacional de Inmunización (PNI), cuyo papel fue ampliar el uso de vacunas contra una serie de enfermedades infantiles. Su relevancia institucional creció después de una gran epidemia de meningitis. Se organizó uno de los programas de vacunación más grandes del mundo, completamente público y gratuito, que requirió el montaje de estructuras locales, los llamados puestos de salud, administrados básicamente por los municipios, pero con financiamiento y formulación federal, en una planificación diseñada por un grupo de sanitarios alojados en el Ministerio de Salud. En este sentido, el origen de un proceso de provisión de salud más descentralizado en Brasil comenzó en la salud preventiva, y no en la prestación de servicios de examen y atención médica.

Además de su participación en el Gobierno Federal, los sanitarios ocuparon otros espacios importantes desde mediados de la década de 1970. Esto sucedió tanto en el plan de nuevas organizaciones de la sociedad civil, como en los municipios del país, o con propuestas innovadoras de alcaldes electos –hubo elección en la mayoría de los municipios en la dictadura militar, con excepción de capitales y otras pocas localidades– o por presión de movimientos sociales de las periferias en expansión, como ocurrió en la ciudad de São Paulo. En cualquier caso, la confluencia de estos factores generó un sesgo que aboga por la descentralización de la salud, a partir de experiencias como la italiana, y esta cosmovisión inspiró proyectos nacidos en la redemocratización (Paiva y Teixeira, 2014).

Presente en espacios federales y subnacionales, la visión sanitaria pro-descentralización cobró fuerza en la década de 1980. El mayor impulso para esto fue la victoria de los gobernadores de la oposición en las elecciones de 1982, que abrazaron fuertemente una mayor participación de los gobiernos estatales en las políticas de salud, así como la transferencia de funciones a municipios o

consorcios intermunicipales. Los casos de São Paulo y Minas Gerais representan bien este impulso descentralizador, ya que han aumentado el poder de los gobiernos municipales en la política de salud.

El debilitamiento del poder político de los militares provocó que se buscara una nueva forma de legitimidad en algunas políticas públicas, y en el caso del Ministerio de Salud, a través de un grupo con gran fuerza de los sanitizantes, se inició un proceso de expansión de servicios y universalización. Así, se ampliaron los contratos con Estados y municipios a través de dos programas implementados en sede: las Acciones Integradas de Salud (AIS) y el Sistema de Salud Simplificado y Descentralizado (SUDS) (Segatto y Belánd, 2019).

Pero fue sólo con la aprobación de la Constitución Federal de 1988 que la política de salud adoptó efectivamente el camino de la universalización y un nuevo federalismo. La nueva carta constitucional trajo cambios importantes en el paradigma anterior. En primer lugar, se propuso la creación de un Sistema Único de Salud (SUS), que combinaría una política nacional fuerte con una gran descentralización, incluyendo un claro componente municipalista. En esta dinámica intergubernamental, existiría una red regionalizada jerarquizada por niveles de atención y grados de complejidad organizacional-tecnológica, con el fin de distribuir las competencias entre la Unión, Estados y municipios. Además, se aprobó un modelo basado en la idea de integralidad de la atención, asegurando el acceso a las personas en todas las etapas de la prestación sanitaria (promoción, prevención y rehabilitación). Finalmente, el SUS fue diseñado para que todos los actores federativos participen en el proceso de toma de decisiones y que también haya participación social de los ciudadanos, especialmente a través de los consejos municipales de salud.

Estos cambios incluidos en la Constitución de 1988 fueron el resultado de la articulación y movilización de los sanitarios que influyeron en los constituyentes (Weyland, 1995). Aunque pudieron plasmar muchas de sus ideas en el texto constitucional, el modelo no llegó a ser exactamente como querían, pues perdieron en la aprobación de una oferta exclusivamente pública y estatal, ya que se permitía la prestación realizada por organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas del servicio.

Para institucionalizar el SUS, se promovieron numerosos cambios después de la Constitución de 1988. El primero de ellos, la Ley Orgánica de Salud (Ley Nº 8.080/1990 y posteriormente Ley Nº 8.142/1990), fortaleció el mando general de la política en el Ministerio de Salud, manteniendo al Gobierno Federal como conductor del acuerdo intergubernamental, al tiempo que compartió gran parte de las decisiones con el Consejo Nacional de Salud (CNS).

Pero no se puede leer el lugar central conferido a la Unión como mera centralización, ya que también hubo una descentralización efectiva de la responsabilidad de la prestación de servicios a los Estados y municipios, determinando sus atribuciones: los gobiernos estatales se han hecho responsables de los servicios de alta complejidad y de la coordinación y complementación de los servicios

municipales, mientras que la atención primaria estaba en las ciudades, aunque también pueden ofrecer exámenes más complejos y atención hospitalaria, algo que muchos de ellos han venido haciendo, especialmente los grandes y parte de los municipios medianos.

Un conjunto de transformaciones realizadas por el propio Ministerio de Salud busca incentivar y crear condiciones para la municipalización en un país con enorme heterogeneidad territorial. Aquí se destacan las Normas Operativas Básicas (NOB) de 1991, 1992 y 1993, y principalmente la creación de la Comisión de Intergestores Tripartita (CIT) y las Bipartitas (CIB), la primera que reúne a la Unión, Estados y municipios, mientras que la segunda reúne a cada Estado con los municipios de su territorio.

Este proceso coordinado de municipalización cobró más fuerza con la aprobación del NOB 1996, que creó el Piso de Atención Primaria (PAB), un presupuesto federal que calculó ser suficiente en la provisión de las acciones más básicas a nivel local. También se instituyó un valor variable, recibido por los gobiernos locales cada vez que implementaban una política que la Unión consideraba fundamental para todo el territorio nacional, como es el Programa de Salud de la Familia (PSF). Otro cambio fue la aprobación de la Enmienda Constitucional Número 29 en 2000, que determina la vinculación de los ingresos al gasto mínimo en Acciones y Servicios de Salud Pública (ASPS) para los estados y municipios (12 por ciento y 15 por ciento de los ingresos netos corrientes, respectivamente). Es importante señalar que las transferencias han llevado a los gobiernos subnacionales a establecer consejos, planes y fondos y a celebrar conferencias.

Todo este conjunto de incentivos fue fundamental para ampliar la oferta de servicios de salud en todo el país y garantizar la participación social en la política. Sin embargo, aún existen muchas limitaciones y desafíos para asegurar una provisión equitativa y municipalizada en todo el territorio nacional, con la calidad necesaria para alcanzar el modelo de integralidad propuesto por el SUS. Dado que existe una enorme desigualdad entre municipios en términos económicos, capital humano y capacidades estatales, una solución encontrada fue buscar una mayor regionalización de la política, dando mayor protagonismo a los Estados y acción coordinada de los municipios, proceso impulsado principalmente por el Pacto por la Salud, introduciendo instrumentos de planificación regional (Duarte *et al*, 2015; Viana *et al*, 2010). Este modelo iniciado a principios de la década de 2000 trajo numerosos avances con la regionalización de la salud, sin embargo, aún existe una gran heterogeneidad en esta acción coordinadora de los Estados (Silva, 2020).

Además del rol de las entidades federativas, se destaca el lugar institucional del Consejo Nacional de Salud. En él, hay representantes de los gobiernos del Gobierno Federal, estatal y municipal, usuarios de servicios de salud, profesionales de la salud / comunidad científica y proveedores de servicios, siendo un par, es decir, el 50 por ciento de los miembros de los usuarios, el 25 por ciento de

los profesionales y el 25 por ciento de los proveedores y gerentes – de la Unión, el Consejo Nacional de Secretarios de Salud (CONASS) y el Consejo Nacional de Secretarías Municipales de Salud (CONASEMS)–. Las principales tareas del Consejo Nacional de Salud son aprobar el Plan Nacional y supervisar su aplicación, celebrar conferencias y foros, y aprobar otras directrices de política. También le corresponde validar algunas decisiones de la Comisión de Intergestores Tripartita (CIT).

Los consejos estatales y municipales también deben aprobar un plan con respecto a su jurisdicción y monitorear su implementación y celebrar conferencias y foros. Siguen la misma composición del Consejo Nacional, compuesto por el 50 por ciento de los miembros de los usuarios, el 25 por ciento de los profesionales y el 25 por ciento de los proveedores y gerentes. La literatura muestra que los consejos estatales y municipales se han convertido comúnmente en espacios en los que predominan consejeros profesionales que representan a una entidad en particular y permanecen en el cargo durante muchos años (Silva, Segatto y Machado, 2021). Su papel más importante ha sido el de la supervisión, más que el de la participación efectiva en la definición de las políticas subnacionales de salud, porque los gobiernos tienen una gran autonomía en la gestión cotidiana de la política.

Desde un punto de vista estrictamente federativo, las estructuras más importantes son la Comisión de Intergestores Tripartita (CIT) y las Bipartitas, que discuten agendas similares a las de los consejos, pero sus funciones son distintas. La clara división de competencias es esencial para mitigar mayores conflictos entre los dos órganos (comités y consejos). Mientras que los Consejos son responsables de elaborar los planes, y así definir las directrices de política general para acompañarlos, las comisiones tienen un papel más fuerte, ya que están compuestas por los representantes de los gerentes de los tres ámbitos de gobierno y tienen una mayor responsabilidad en la implementación.

En la cima del modelo institucional federativo, el CIT está integrado por el Ministro de Salud y representantes de CONASS y CONASEMS. Es en el CIT donde se da la construcción, debate y acuerdo de políticas nacionales entre las tres entidades federativas. Para que este modelo funcione, también existen las cámaras técnicas dentro del CONASS y el CONASEMS integradas por técnicos de los Estados y municipios.

El elemento técnico es fundamental para el engranaje de estos foros federativos, porque el movimiento sanitario está presente tanto en el nivel de burocracia como en el de secretarios, y su cosmovisión ha sido de importancia central en las políticas de salud. Los gerentes utilizan la información, la evidencia y las posiciones de su asesor para definir los temas, desde el nivel local y luego a través del acuerdo entre los veintisiete secretarios de todas las unidades estatales en asamblea general del CONASS. Por lo tanto, se construye una posición para ser llevada al CIT, el foro federativo definitivo. Esta articulación es importante para producir consensos entre los gobiernos estatales y municipales de diferentes

partidos, considerando el sistema brasileño multipartidista y altamente fragmentado (Silva, Segatto y Machado, 2021).

Además, están las Comisiones de Intergestores de Regiones (CIR), formadas por representantes de los Estados y municipios. Los CIR están vinculados a las regiones sanitarias y son responsables de la planificación regional y de garantizar la coordinación y la integralidad de los servicios. Hay 438 regiones de salud en todo el país, pero hay Estados con un número pequeño, como Paraíba que tiene ocho, y estados con números más altos, como Minas Gerais, que tiene sesenta.

Es importante señalar que hay un movimiento de arriba a abajo de articulación entre estas instancias. Las discusiones de los CIR alimentan a los CIB, que alimentan al CIT, y las proposiciones y debates de las reuniones del CIT alimentan a los CIB y los CIR. En gran medida, esto tiene que ver con el hecho de que muchos de los representantes son los mismos en estos diversos ámbitos, ya que los miembros de los CIR pueden ocupar puestos en los CIB y el CIT. Además, los técnicos del Ministerio de Salud de las secretarías estatales y municipales están involucrados en el trabajo de las tres instancias (Silva, Segatto y Machado, 2021).

Para evaluar la efectividad de estos Consejos Intergubernamentales de Salud, vale la pena utilizar el concepto general definido por Schnabel (2016): la fuerza de estos foros federativos está vinculada al compromiso de los gobiernos con la coordinación intergubernamental reflejado en el diseño definido para estos foros, de modo que se organicen con el objetivo de minimizar y/o prevenir las acciones unilaterales, lo que refuerza su papel como salvaguarda federativa.

El trabajo de Grin, Bergues y Abrucio (2020) analizó las decisiones del CIT como escenario de acuerdo entre las tres entidades –Unión, Estados y municipios– y la salvaguarda federal del período de 1993 a 2017, totalizando el estudio de 93 minutos de reunión. Hubo una intensa negociación federal, poniendo en la agenda los principales temas de la política de salud del país, así como solicitudes más específicas de los gobiernos subnacionales. Aun habiendo observado un conjunto de negociaciones y peticiones de las entidades locales atendidas, quedó muy claro el poder del Gobierno Federal en el plano técnico y, sobre todo, en el ámbito presupuestario, acostumbrado a presionar por la adopción de medidas que formaban parte de la estrategia del Ministerio de Salud.

En pocas palabras, se puede decir que se ha creado un espacio para el diálogo y la construcción de compromisos intergubernamentales, pero los datos revelan un grado de asimetría a favor de la Unión en este foro federativo. Cabe destacar, sin embargo, que esta asimetría a favor del Gobierno Federal no siempre es considerada no deseada por los gobiernos estatales y municipales. Por el contrario, el análisis de las actas de algunos CIT muestra que había una demanda de acciones para combatir las desigualdades regionales, incluso si esto tenía algún costo en términos de autonomía.

Grin, Bergues y Abrucio (2020) resumen los resultados de los foros federativos presentes en la política de salud brasileña:

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 [algunas] acciones unilaterales de la esfera central. Las salvaguardas federales existen, pero no siempre dotadas de capacidad para preservar el equilibrio intergubernamental” (Grin, Bergues y Abrucio, 2020: 205).

En todo caso, la fortaleza del SUS se construyó en gran medida por la capacidad de sus foros federativos para realizar los debates más importantes en materia de Salud, asegurando que la descentralización subnacional y la autonomía tengan espacio dentro de un Sistema Nacional de Políticas Públicas.

3. Sistema Único de Asistencia Social (SUAS)

La trayectoria histórica de la Asistencia Social en Brasil estuvo ligada a dos fenómenos. El primero fue el de la baja acción estatal en términos de la creación de derechos sociales universales en este campo. Además de esta característica, se creó una tradición asistencial, en la que predominaron las acciones filantrópicas organizadas por entidades sociales y una prestación más clientelar dirigida a aprovechar la pobreza, en lugar de dar derechos a los más pobres (Sposati, 2007).

Desde el punto de vista federativo, la política de Asistencia Social era prácticamente inexistente en Estados y municipios, salvo en acciones esporádicas para combatir los efectos de desastres naturales o crisis mayores en los más vulnerables. La primera gran institucionalización de este campo se produjo con la creación de la Legión Brasileña de Asistencia (LBA) en 1942 por la primera dama (esposa del Presidente de la República), Darcy Vargas, cuyo objetivo original era cuidar de las familias cuyos hijos habían ido a la Segunda Guerra Mundial.

Posteriormente, la LBA ganó el papel de ayudar a todo tipo de personas sin ayuda, a través de acciones de bienestar –que no crean derechos– y clientelares, especialmente para movilizar a los votantes más pobres. A nivel subnacional, hubo una reproducción de la lógica de la LBA en el llamado “primer damismo”, es decir, a las mujeres de los alcaldes y gobernadores se les

encomendaron acciones similares para proteger a los más vulnerables a nivel subnacional (Torres, 2002).

En cualquier caso, a lo largo del régimen militar, especialmente debido a los fenómenos del éxodo rural, especialmente con los nororientales que emigran a los estados del centro-sur del país, y la urbanización acelerada en los grandes centros, los municipios comenzaron a crear estructuras para hacer frente al crecimiento de las periferias y la población vulnerable, incluso si las acciones eran más puntuales que universales. La profesión de Trabajador Social fue ganando mayor importancia en la burocracia pública subnacional, aunque los intereses de este grupo no tenían la misma fuerza que los sanitistas y educadores y que las coaliciones de defensa en torno a las políticas públicas.

Al igual que en Salud, la Constitución de 1988 es un hito en cuanto a la modificación del tratamiento de la Asistencia Social por parte del Estado brasileño, representando la sensación de expansión de los derechos que se alejan de la redemocratización. El texto constitucional hizo de esta política uno de los componentes del trípode de la seguridad social (seguridad social, salud y cuidados). La Asistencia Social pasa a ser no contributiva, y es una obligación gubernamental proporcionarla a todos los que la demanden (art. 203, CF 88).

También se nota una similitud con la política sanitaria en relación con la descentralización político-administrativa y la participación popular como lineamientos centrales en este nuevo modelo de Estado de bienestar. Hay que destacar que, junto con educación, salud y agua corriente, la adopción social es una responsabilidad compartida entre los diferentes órdenes de gobierno, en un modelo en el que la Unión tiene un papel central para reducir las desigualdades territoriales.

El reglamento de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS, ley n. 8742/1993) sólo se produjo en 1993, después de una gran movilización de profesionales del sector, que comenzó con el 1er Seminario Nacional de Asistencia Social en 1991 y maduró con la convocatoria del Consejo Nacional de Asistencia Social. Estas movilizaciones y articulaciones de entidades profesionales en conjunto con actores políticos (incluyendo parlamentarios) fueron esenciales para la aprobación de la LOAS (Satyro y Schettini, 2011).

Además de especificar la distribución de las facultades federativas en el manejo de la política, la LOAS estipuló algunas condiciones para que los gobiernos estatales y municipales pudieran recibir transferencias del gobierno federal. La idea era inducir la creación de consejos y fondos por parte de entidades subnacionales, así como el desarrollo de Planes de Apropiación Social. A pesar de los avances, la LOAS no ha definido claramente los mecanismos de financiamiento y la división de competencias dentro del ámbito de la política de adopción social (Costa y Palotti, 2013).

Al igual que en salud, el Ministerio de Seguridad Social y Asistencia Social comenzó a utilizar las Normas Básicas Operativas (NOB) para regular las políticas de la zona. La primera NOB instituyó la Política Nacional de Asistencia Social en 1997 y ratificó los requisitos para que los Estados y municipios

constituyeran sus consejos, fondos y planes. Ya en 1998, otra NOB creó espacios de negociación y acuerdo interfederativo, la llamada Comisión de Intergestores Tripartita y Bipartitas, con gran similitud a los congéneres del SUS.

Las regulaciones que siguieron a la regulación LOAS iniciaron el proceso de descentralización de la Apropiación Social en Brasil, pero no fueron suficientes para lograrlo. Las políticas nacionales implementadas en el período de 1993 a 2003 no generaron una ampliación de la oferta de servicios de asistencia social en el territorio nacional, reflejando la falta de prioridad del tema en la agenda del Gobierno Federal (Satyro y Schettini, 2011).

En 2003, el cambio de mando a nivel federal trajo consigo un reposicionamiento del lugar social de la Apropiación Social en la agenda gubernamental. Prueba de ello fue la creación del Ministerio de Asistencia Social, luego transformado en el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), así como la importancia de estas estructuras para la realización del programa Hambre Cero, posteriormente sustituido por Bolsa Familia (Licio, 2012). Aprovechando las deliberaciones de la IV Conferencia Nacional de Asistencia Social, el MDS, a través de un NOB, instituyó en 2005 el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). EL SUAS proporciona dos tipos de conjunto de servicios a ofrecer (protección social básica y especial) y dos equipos para la prestación de servicios: el Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS) y el Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (CREAS).

Como el objetivo de SUAS era lograr la descentralización, la NOB-SUAS/2005 definió tres niveles de gestión de la política de Adopción Social (inicial, básica y completa) en los que los municipios podían calificar. Una vez más, al mimetizar la experiencia del SUS, la calificación en cada uno de los niveles de gestión resultó en la recepción de incentivos financieros, teniendo como contrapartida la prestación de servicios de asistencia social.

Además, uno de los requisitos básicos era el mantenimiento actualizado de la información y los datos de REDE SUAS (sistema de gestión informatizado del Ministerio de Desarrollo Social). A diferencia del SUS, no se previeron niveles de calificación para los gobiernos estatales, lo que minimizó su capacidad para inducir acciones y políticas por parte de este nivel de gobierno (Silva, 2015). Por otro lado, en un análisis de los efectos de SUAS en los gobiernos locales, Cavalcante y Ribeiro (2012) concluyeron que la estrategia de descentralización concebida por el sistema fue exitosa, con la continua expansión de la oferta de servicios en la gran mayoría de los municipios brasileños.

La LOAS estipula como responsabilidad de la Unión la concesión de la prestación continuada (BPC); cofinanciamiento para mejorar la gestión y las políticas nacionales de Retiro Social; realizar, en colaboración con otras entidades federativas, acciones de asistencia de emergencia; monitorear y evaluar las políticas del sector y asistir a los gobiernos subnacionales en su desarrollo.

En términos generales, el Gobierno Federal es responsable de la coordinación de las políticas nacionales, asumiendo principalmente la función de

cofinanciar la implementación de SUAS y asesorar técnicamente a los gobiernos subnacionales. También debe conducir y organizar el monitoreo y la evaluación de la política nacional de Apropiación Social (Silva, Segatto y Machado, 2021).

Los Estados, a su vez, tienen la responsabilidad de la coordinación federal dentro de sus jurisdicciones, y deben cofinanciar la mejora de la gestión, los servicios, los programas y proyectos a nivel regional o local o incluso el otorgamiento de eventuales beneficios. También se prevé el apoyo técnico y financiero a las asociaciones y consorcios intermunicipales, así como el seguimiento y la evaluación de la política. Existe la posibilidad de que el gobierno estatal brinde directamente servicios de asistencia social, en los casos en que los costos o incluso la ausencia de demanda justifiquen una oferta regionalizada.

En la práctica, la falta de incentivos del SUAS para la coordinación estatal con los municipios provocó una considerable heterogeneidad en las políticas de asistencia social implementadas por este nivel de gobierno (Silva, 2015).

Los gobiernos municipales asumen el papel de ejecutores de políticas, proporcionando servicios, cofinanciándolos y monitoreando y evaluando sus resultados. También son responsables de asignar recursos para el pago de eventuales beneficios, así como para el pago de ayudas de nacimiento y funeral. Los municipios, por último, se encargan de la gestión de CRAS y CREAS.

En materia de participación social, en SUAS se realizan conferencias nacionales, estatales y municipales cada cuatro años (art. 18, VI, LOAS). Este es un importante foro de discusión de problemas y propuesta de soluciones, presente en la estructura de gobernanza del sistema y que tiene como objetivo reunir a usuarios, profesionales, gestores y entidades para discutir la política de Acceso Social en todos los municipios del país. La propia creación del SUAS se deliberó en 2003 en el IV Consejo Nacional de Asistencia Social. Además, algunas resoluciones de la Comisión de Intergestores Tripartita (CIT), que funciona en la línea del SUS, se formulan sobre la base de las deliberaciones de las Conferencias.

La LOAS establece que las conferencias deben ser convocadas por los Consejos de Seguridad Social en cada una de sus jurisdicciones: nacional, estatal y municipal. Es importante recordar que la creación de los consejos era uno de los requisitos básicos para recibir fondos federales y posteriormente se hicieron permanentes. Los Consejos se consideran órganos deliberativos y deben tener una composición dominante entre el gobierno y la sociedad civil. La legislación también define que los consejos forman parte de la estructura del órgano de gobierno de cada gobierno, que debe garantizar la infraestructura y los recursos necesarios para su funcionamiento.

El Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS) tiene un carácter deliberativo, estandarizador y supervisor, y debe aprobar la política nacional, estandarizar y regular los servicios públicos y privados de asistencia social, monitorear la certificación de las entidades y organizaciones de la Asociación Social, evaluar y aprobar la propuesta de presupuesto, aprobar criterios para las transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales, entre las principales funciones.

Los Consejos estatales y municipales deben ser creados por ley específica y tienen la competencia para monitorear la implementación de la Política de Seguridad Social dentro de sus jurisdicciones y para evaluar y aprobar las respectivas propuestas presupuestarias. Con base en estas competencias, corresponde a una función más supervisora para los consejos de Estados y municipios, mientras que el Consejo Nacional asume tareas más deliberativas, con el potencial de cambiar la dirección de la política general de Apropiación Social.

En cuanto a la composición, el CNAS cuenta con dieciocho consejeros y sigue el modelo de paridad: nueve representantes son gubernamentales (un representante del Estado y otro del municipio) y nueve representantes de la sociedad civil (con representantes de usuarios, entidades y trabajadores del sector). Hay una clara preponderancia de representantes del Gobierno Federal, que pueden tener hasta siete miembros, una situación más desequilibrada que en Sanidad. Los directores son nombrados por el presidente de la república por períodos de dos años, con la posibilidad de una renovación.

Al igual que en Salud, los foros federativos son partes clave en la gobernanza de la Asistencia Social. Los comités de interadministrativos se crearon inicialmente mediante un NOB publicado en 1998. Se mantuvieron con NOB-SUAS desde 2005 y por NOB-SUAS 2012. El mantenimiento del CIT y las CIB, en materia de infraestructura y recursos, es responsabilidad de los gobiernos federal y estatal, que deben pagar los gastos con el traslado de sus miembros para la celebración de reuniones, cámaras técnicas, comisiones, etc. También se garantiza que CIT y CIB cuenten con un secretario ejecutivo y personal técnico del órgano correspondiente.

En cuanto a la composición, NOB-SUAS define que el CIT debe contar con cinco representantes del gobierno federal, cinco del Foro Nacional de Secretarios de Estado de Asistencia Social (FONSEAS) y cinco del Colegio Nacional de Gestores Municipales de Asistencia Social (CONGEMAS), todos con sus respectivos suplentes. Estas representaciones estatales y municipales necesitan contemplar las cinco macrorregiones del país y, en el caso de los municipios, aún deben considerar su tamaño poblacional. Estos miembros son nombrados por el Ministro de la cartera responsable de la gestión.

El enfoque de la acción de CIT es la definición de las cuestiones operativas de la política nacional de apoyo a la salud. Criterios para la distribución de los recursos, definición de metas y prioridades nacionales, especificaciones para los programas y servicios de asistencia social y calificación de los servicios son algunos de los temas abordados en este comité. Además, también tiene la función de proporcionar asesoramiento técnico a las CIB.

NOB-SUAS también se ocupa de la composición de las CIB, estipulando una cantidad de doce miembros, seis representantes del Estado y seis de los municipios. La representación municipal, designada por el Colegio Estatal de Administradores Municipales (COEGEMAS), debe asegurar la participación de la capital del Estado y también de las ciudades con diferentes tamaños de

población. Las CIB también abordan cuestiones operativas de la política de asistencia social, y debe acordar estrategias para la implementación de la protección social básica y especial, la estructuración de la prestación de servicios regionalizados, la definición de transferencias de recursos estatales y acordar el plan estatal de capacitación, entre otros. Las deliberaciones de las CIB deben enviarse al consejo de estado respectivo y deben observar los acuerdos y directrices provenientes de la CIT.

De acuerdo con el trabajo de Jaccoud, Meneses y Stuchi (2020), es posible darse cuenta de que, con el tiempo, la CIT y las CIB de Asistencia Social difieren de la siguiente manera: mientras que los primeros sostienen las discusiones macro de la operacionalización de la implementación de SUAS, los segundos son responsables de su operacionalización a nivel regional.

La LOAS prevé la elaboración de Planes de Asistencia Social por parte de los Estados y municipios como requisito para recibir fondos del Fondo Nacional de Asistencia Social. Con las NOB-SUAS, esto se convirtió en un requisito para el apoyo municipal al sistema nacional. Los planes se entienden como herramientas de planificación estratégica para directivos de los diferentes ámbitos, que deben ser elaboradas por el órgano de dirección y presentadas al respectivo consejo para su aprobación. Según NOB-SUAS, estos planes deben elaborarse cada cuatro años de acuerdo con los planes plurianuales.

Otro elemento importante del Sistema Único de Asistencia Social es el Registro Único (CadÚnico). Es un sistema nacional de información sobre familias de bajos ingresos, creado en 2001. Operado en asociación con Caja Económica Federal, el instrumento tiene como objetivo proporcionar subsidios para la acción estatal en el enfrentamiento a la pobreza y podría ser utilizado por todas las agencias públicas federales para otorgar programas enfocados.

El CadÚnico es claramente un instrumento de seguimiento y evaluación de las políticas de asistencia social, sirviendo, como proclama la propia NOB-SUAS, para construir mapas de vulnerabilidad social de los territorios. La actualización de la información de este sistema es responsabilidad de los gobiernos municipales.

El Índice de Gestión Descentralizada de SUAS (IGD - SUAS) es otra pieza central en la política de asistencia social. En 2011, tenía como objetivo: 1) medir los resultados de la gestión descentralizada de SUAS, observando la acción estatal, municipal y distrital en la implementación y seguimiento de su política y en la articulación intersectorial; 2) fomentar el logro de resultados cualitativos; y 3) calcular los recursos que se transferirán a las entidades para apoyo financiero (Silva, Segatto y Machado, 2021).

La idea del IGD era crear un indicador de calidad que guiaría la política federal de coordinación y apoyo a los gobiernos subnacionales, especialmente a los municipios. Para ello, evalúa el grado de cobertura de los servicios de asistencia social prestados, la calidad de la infraestructura física del equipamiento de Asistencia Social y la articulación e integración con los principales programas

federales de transferencia de ingresos. Así, cumple el papel de fortalecer la cooperación federativa mediante el fortalecimiento de la descentralización.

Con todos los avances provenientes del SUAS, vinculados a la ley de garantía de bienestar, la expansión descentralizada de servicios, el aumento del rol del Gobierno Federal como inductor y coordinador de la política nacional y la creación de una serie de foros federativos, aún existen dificultades estructurales, especialmente relacionadas con el financiamiento. A diferencia de la salud y educación, no existe un presupuesto mínimo constitucional garantizado a la asistencia social, no sólo a nivel federal, sino también en otras entidades federativas. Esta situación empeoró con la aprobación de la Enmienda Constitucional Número 95, 2016, que congela el gasto primario de la Unión durante veinte años (Abrucio, Rodrigues, Milanello y Melo, 2022).

Un análisis de los Consejos Intergubernamentales en el ámbito de la Asistencia Social revela un importante papel de estos foros federativos en el debate de las principales cuestiones políticas y la capacidad de incluir demandas subnacionales en este proceso, pero, a un nivel aún mayor que en Salud, existe una asimetría de poder a favor de la Unión. El estudio de Palotti y Machado (2014) sobre los Comités Interadministrativos en el área social reveló que el Gobierno Federal es responsable del 80 por ciento de las iniciativas deliberadas en el CIT de asistencia social.

Además, las decisiones de los CIT en Asistencia Social se publican como resoluciones propias, y no pasan por la aprobación y publicación directa por parte del Ministerio, como en el caso de Sanidad. El SUAS, de hecho, está más estructurado en un modelo más flexible y, al mismo tiempo, más frágil desde el punto de vista institucional. A juicio de Jaccoud, Meneses y Stuchi, se trata de un modelo federativo “(...) establecido y ampliado a través de normas sin fuerza jurídica vinculante, avalada con un bajo grado de coercitividad, especialmente en la relación con las entidades federativas frente a su autonomía constitucional” (2020: 290).

La evaluación de la capacidad de los Consejos Intergubernamentales para garantizar salvaguardas federales en la asistencia social dentro del modelo SUAS debe tener en cuenta dos perspectivas. Por un lado, sus estructuras de coordinación y, en particular, su modelo de varios consejos, fueron capaces de ampliar fuertemente la política, implementada en todos los municipios del país (aunque de manera desigual), en un corto período de tiempo. Nunca ha habido tanta garantía de ley y provisión de políticas de bienestar como se ha producido en los últimos treinta años, e innegablemente el federalismo y los foros federales han sido partes clave en este proceso.

Por otro lado, el grado de institucionalización del SUAS y, en particular, de su estructura como salvaguarda federativa es ciertamente menor que en salud. Hay menores garantías legales y financieras del sistema, la asimetría entre entidades es mayor, la uniformidad de puestos sobre competencias es menor –sobre todo en el caso de los Estados– y la desigualdad en la capacidad de provisión es mayor. En otras palabras, se han producido avances en la combinación de un

bienestar más fuerte con un federalismo más equilibrado en comparación con el período anterior a la Constitución de 1988, pero la política de asistencia social se encuentra en un nivel inferior de consolidación de un modelo federativo que iguala las RIG en comparación con la política de salud.

4. Federalismo educativo: fortalecimiento de las RIG sin un sistema formalizado

La evolución del sistema educativo brasileño tiene una fuerte relación con el federalismo y la división territorial del poder en Brasil. La adopción de un modelo elitista desde el principio ha facilitado a una gran parte de la población el acceso a la escuela pública, o la ha “expulsado” a través de una pedagogía de la repetición (Costa, 1991), con tasas muy altas de desaprobación y evasión del estudiante más pobre. La ausencia de una política nacional fuerte, la fragmentación federativa de la política debido a la enorme desigualdad entre los Estados y la fragilidad municipal en la provisión de educación contribuyeron en gran medida a este modelo.

La primera ley educativa nacional llegó al comienzo del período imperial, poco después de la independencia, cuando Brasil todavía era un Estado unitario, y así fue durante otros setenta años. La Ley General de 1827 dividió las funciones docentes de modo que correspondería a las Provincias encargarse de lo que hoy sería la educación básica, mientras que el Gobierno Central se quedaría con la educación superior. El problema es que los gobiernos subnacionales tenían muy pocos recursos tributarios en sus manos –casi el 90 por ciento estaban en el nivel central–, baja autonomía política y administrativa y estaban inmersos en una sociedad dominada por oligarquías esclavistas (alrededor del 25 por ciento de la población estaba formada por esclavos) que no tenían ningún interés en expandir la educación al conjunto de la población (Abrucio, 2010).

La Proclamación de la República cambió la estructura territorial del poder, convirtiendo al país en una federación, dando mayor autonomía y poder a los Estados para hacer políticas públicas. En el ámbito educativo, esta nueva situación tuvo un efecto paradójico: por un lado, permitió a algunos Estados realizar reformas educativas, ampliando el acceso a la población, creando sistemas educativos y procesos de formación docente, así como nuevos modelos pedagógicos. Esto ocurrió, primero, en São Paulo, Rio Grande do Sul y la capital, y luego, ya en la década de 1920, en Bahía, Ceará y Minas Gerais (Abrucio, 2018). Pero, por otro lado, sólo unas pocas unidades estatales han ampliado el acceso a la educación y han creado condiciones burocráticas para ello. En otras palabras, la enorme desigualdad regional del país ha generado una gran asimetría en la oferta educativa en todo el país.

El varguismo, como en otras políticas, trajo esperanza porque sus ideas suponen el crecimiento y la modernización del papel del Estado. En educación,

esto se combinó con la propuesta de un nuevo modelo de enseñanza por parte de educadores e intelectuales que habían apoyado el ascenso de Vargas al poder. De ahí nació, en 1932, el Manifiesto de los Pioneros, escrito por intelectuales, educadores y gestores públicos que habían hecho reformas en algunos Estados, como Anísio Teixeira y Lourenço Filho. Se propuso un conjunto de grandes transformaciones en el modelo elitista brasileño, como el fortalecimiento de la escuela pública, haciéndola obligatoria para los niños de siete a quince años, lo que llevaría a la universalización de la educación en un país entonces marcado por el analfabetismo.

Para lograr sus objetivos, el Manifiesto de los Pioneros propuso un modelo de gobernanza para el federalismo educativo brasileño, combinando una política nacional con la descentralización de la provisión educativa. El Gobierno Federal haría el papel de financiador, estandarizador y partidario de los gobiernos subnacionales, que tendrían que desarrollar, expandir y administrar la educación pública. Cabe destacar que el documento decía que los municipios debían asumir, con el tiempo, el papel en la oferta educativa para que la sociedad local pudiera controlar y participar más en la vida escolar. Todo este engranaje federativo, propuesto por los firmantes del Manifiesto, debe basarse en una visión nacional, la autonomía de las entidades y la cooperación entre ellas (Abrucio y Segatto, 2014).

Las ideas del Manifiesto de los Pioneros pusieron a la educación en el centro de la agenda pública por primera vez en la historia del país, con algunas reformas en los años siguientes y la consolidación del Ministerio de Educación y Salud Pública, que existió por primera vez en Brasil desde 1930. Sin embargo, las propuestas para la ampliación y universalización de la Educación Básica, por un lado, y, por otro, de construir un modelo federativo basado en la conciliación de un mando nacional con la descentralización de servicios a través de la colaboración entre entidades, no se llevaron a cabo en ese momento. En las tres décadas posteriores a la Revolución de 1930, el federalismo educativo brasileño continuó bajo una lógica fragmentada y sin mando nacional, con gobiernos estatales actuando la heterogeneidad –la mayoría con frágil capacidad para expandir la educación pública– de modo que la desigualdad educativa y la baja escolaridad de la población fueron marcas muy fuertes hasta la década de 1970.

El régimen militar, al igual que en salud, buscó ampliar la política educativa, especialmente debido a las presiones ejercidas por los acelerados procesos de urbanización e industrialización. Con este fin, el Gobierno Federal amplió su intervención regulatoria en la educación básica, cambiando su organización, con la extensión a ocho años de estudio y llamándola educación de primer grado (Draibe, 1994: 281). También en este ciclo educativo, hubo un aumento de los recursos federales, como lo exemplifica la creación del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE) en 1968, y de impuestos o transferencias obligatorias destinadas a estados y municipios. Aunque se mantuvo la disposición subnacional, particularmente estatal, en primer grado, se montaron políticas inductivas y de ayuda con sesgo nacional, como el Programa de Libros de

Texto (1972), pero el enfoque principal se centró en las regiones menos desarrolladas (Abrucio, 2010).

Un cambio importante fue la mayor participación federal a favor de la masificación del sistema educativo, sobre todo con una política de financiamiento a los Estados para construir unidades escolares, pero a través de un modelo federativo muy centralizado y sin diálogo y articulación efectiva con aquellos. Además, el modelo presupuestario se basó principalmente en transferencias de recursos vinculados a negociaciones políticas de ocasión, que causó daños en la calidad de la implementación (Medeiros, 1982; Abrucio, 1998; Araújo, 2005). Los resultados muestran esto: incluso con el crecimiento en el número de escuelas y la matrícula en el primer grado –en el segundo grado este cambio fue muy pequeño– esta transformación no resultó en la universalización del acceso.

Según el censo de 1980, alrededor del 40 por ciento de los niños de siete a catorce años no asistía a la escuela. La mayoría de los niños ingresaron al sistema de educación formal, pero luego lo abandonaron: más de la mitad de los estudiantes no completaron los dos primeros grados, y menos del 25 por ciento completaron el primer grado (Draibe, 1994: 292). También debe reforzarse que Brasil gastó el 1 por ciento del PIB en Educación en 1980, lo que revela que, aunque hubo un esfuerzo por expandir la educación pública, la política educativa no fue efectivamente una prioridad durante la dictadura militar.

La redemocratización de Brasil trajo grandes cambios a la educación. La primera fue, como en el caso de la salud y la asistencia social, la creación de medidas para universalizar las políticas públicas, en un proceso iniciado por la Constitución de 1988. La Carta Constitucional hizo obligatoria la enseñanza para los niños de siete a catorce años; más tarde, la Enmienda Constitucional Número 59, aprobada en 2019, garantizó el derecho educativo para las edades de cuatro a diecisiete años.

Esta medida fue central para la reciente transformación de la educación brasileña, pero sólo tuvo un efecto porque se establecieron ciertas condiciones institucionales para alcanzar la universalización de la educación. En este sentido, tres pasos fueron fundamentales. Primero, el fortalecimiento de la profesionalización de la carrera docente, a través de formas más meritocráticas de selección y educación continua, frente a toda una tradición clientelar que había en el país. En segundo lugar, se ha fortalecido el financiamiento educativo vinculado a los porcentajes presupuestarios de los tres ámbitos de gobierno: los gobiernos estatales y municipales, por ejemplo, necesitan gastar el 25 por ciento de sus ingresos en el sistema educativo. Finalmente, se adoptó un nuevo modelo federativo, que combina un fuerte papel de coordinación de la Unión con la autonomía local y la descentralización de la oferta educativa.

Para modificar el viejo modelo de federalismo educativo, había tres desafíos. Uno de ellos, fortalecer el papel del gobierno federal como comandante de una política nacional con instrumentos para reducir las desigualdades territoriales, buscando así asegurar la mayor equidad local posible en la provisión

educativa. El otro obstáculo es la municipalización, ya que no existe una tradición a gran escala de la oferta educativa a nivel municipal. Cerrando los desafíos, sería necesario incrementar la colaboración federativa, ya que el sistema estaba muy fragmentado, incluyendo la existencia de duplicidad de redes, estatales y municipales, en la escuela primaria (Cury, 2006; Abrucio, 2010). La relevancia de este problema quedó clara cuando la Constitución de 1988 definió que debía existir un Régimen de Colaboración entre entidades federativas (artículo 211).

A pesar de proponer un nuevo federalismo, su estructuración no se produjo inmediatamente después de la promulgación de la Constitución de 1988. Hubo un proceso gradual de creación de una mayor coordinación federativa por parte de la Unión, así como condiciones efectivas de descentralización. En educación, en comparación con salud y asistencia social, hay menos cooperación federativa y todavía no existen consejos intergubernamentales verticales que salvaguarden los derechos de autonomía y la capacidad de participar en el proceso de toma de decisiones que involucra el interés de las tres entidades. Aun así, se han fortalecido los foros federativos horizontales de municipios y Estados, incluyendo la generación de difusión de políticas, acciones conjuntas y alianzas con la sociedad.

Principalmente desde el mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso, en una trayectoria que continuó en los siguientes gobiernos hasta la elección de Bolsonaro a la Presidencia (2018), se produjeron muchos cambios en el federalismo educativo brasileño. Aunque no existe un sistema formal como el de salud o asistencia social, las políticas educativas se han vuelto más sistémicas desde el punto de vista intergubernamental, con un mayor entrelazamiento de funciones y objetivos entre las entidades (Abrucio y Segatto, 2019).

En la lista de medidas que han hecho más sistémicas las políticas educativas desde el punto de vista del federalismo, destacan las políticas de apoyo e inducción del gobierno federal a los gobiernos subnacionales. Se fortalecieron los programas de distribución de libros de texto y recursos para la compra de comidas escolares a los municipios, aún bajo la gestión de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Luego, en el Gobierno de Lula (2003-2010), se ampliaron más programas para ayudar a las Alcaldías, como en el área de transporte escolar y fortalecimiento de la gestión pública local (el Plan de Acciones Articuladas - PAR).

Cabe destacar que tales mecanismos continuaron en las administraciones de Dilma Rousseff (2011-2016) y Michel Temer (2016-2018), involucrando también novedades como propuestas para inducir buenas prácticas, como el Programa para la Promoción de Escuelas Secundarias de Tiempo Completo (EMTI), y transformaciones regulatorias, como la Base Curricular Nacional Común (BNCC). La lógica de este modelo establece un mando y apoyo federal sin alterar la autonomía subnacional en la implementación de las políticas educativas.

Otro elemento estratégico de este nuevo federalismo educativo fue el establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación, iniciado en el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso y completado bajo el presidente Lula. Existe un

Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB), con pruebas aplicadas en todas las escuelas brasileñas, y, como resultado de este proceso de evaluación, se instituyó un indicador, el IDEB (Índice de Desarrollo de la Educación Básica), creado en 2007 por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP). Una vez más, el paradigma rector es contar con un instrumento de gestión bajo el mando del Gobierno Federal que ayude a los gobernadores y municipios a modular sus políticas a partir del desempeño de sus escuelas. De hecho, algunos programas federales utilizan el IDEB para definir su asignación de recursos, ya sea para valorar a quienes más avanzan, o para apoyar a quienes tienen más problemas en los resultados de la evaluación estandarizada a gran escala.

Todo este proceso de cambio en el federalismo educativo tiene como elemento estratégico el financiamiento. Dos cambios importantes se han producido en este campo. Primero, a finales de la década de 1990, se creó el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Escuela Primaria y la Valorización del Magisterio, llamado FUNDEF. Se trataba de cambiar la forma en que se dividen los recursos entre los órdenes de gobierno. La idea era que el dinero estuviera “detrás de los estudiantes”, es decir, que los recursos se distribuyeran de acuerdo a las matrículas de la escuela primaria, generando una inducción para una mayor municipalización. Además, se determinó una suplementación de la Unión, de modo que este fondo buscó reducir las desigualdades intra e interestatales.

El Fondo aumentó considerablemente la transferencia de recursos a los gobiernos municipales, pero la participación estatal disminuyó en todas las Unidades de la Federación. También hubo una reducción en la desigualdad del gasto intraestatal, ya que se redujo la desigualdad entre las redes estatales y municipales. Sin embargo, no hubo un cambio importante en la desigualdad del gasto interestatal, incluso dentro de la misma región geográfica, principalmente debido a la baja complementación de la Unión (Vazquez, 2012).

Aproximadamente una década después, FUNDEF fue mejorado, ampliando sus recursos más allá de la escuela primaria, llegando también a las etapas vinculadas a la primera infancia y la escuela secundaria. Así, se creó el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica, denominado FUNDEB. Es interesante observar cómo FUNDEB representa una maduración de las RIG, pues a partir de ella se empezaron a construir foros federativos triádicos sobre financiamiento de la educación básica y sobre la definición del piso nacional del magisterio. A pesar de este avance, el Ministerio de Educación (MEC) tiene el voto de desempate en estos comités, revelando el mayor poder del sindicato en la negociación federativa.

A diferencia de la salud y la asistencia social, no existe un Sistema Educativo formal con sus respectivos consejos intergubernamentales triádicos y diádicos, en el lenguaje del federalismo brasileño, tripartita y bipartitas. La propuesta legislativa para un Sistema Educativo Nacional (SNE) proviene de principios de la década de 2000, habiéndose vuelto más explícita en la agenda pública con la

Enmienda Constitucional 59 (2009) y el Plan Nacional de Educación (2014), que incluso determinó que el SNE debería estar listo y comenzar a estar en vigor dos años después, y han pasado seis años y esto aún no se ha hecho. Es cierto que entre 2021 y 2022 el proyecto legislativo sobre el tema avanzó en el Congreso Nacional, pero aún no ha sido aprobado, algo que tuvo efectos negativos durante la pandemia del Covid-19, como veremos al concluir el capítulo.

Pero hay mecanismos colaborativos y participativos en el federalismo educativo brasileño, incluso sin un sistema nacional. Aquí se destacan tres tipos de cooperativas. Las primeras son las formas de cooperación intermunical, en forma de consorcios y/o acuerdos de desarrollo educativo (ADE). A pesar de que ha tenido un avance en los últimos años, con un uso más extendido por parte de los municipios (Abrucio y Weber, 2017), desde un punto de vista comparativo con otras políticas, como salud, medio ambiente y saneamiento básico, la educación tiene un menor número de asociaciones formales entre gobiernos municipales (Grin y Abrucio, 2017).

El segundo tipo cooperativo es el Régimen de Colaboración entre Estados y municipios, cuya gran experiencia es la del Estado de Ceará, que creó una política educativa fuertemente entrelazada entre el gobierno estatal y los municipios, generando excelentes resultados en términos de rendimiento educativo de estudiantes, escuelas y, en consecuencia, ciudades de Ceará (Abrucio, Segatto y Pereira, 2017). Este modelo, sin embargo, aún no es predominante en los Estados brasileños, e incluso con los avances recientes, el escenario dominante sigue siendo de baja colaboración entre estados y municipios (Segatto, 2015; Segatto y Abrucio, 2018). En las experiencias que existen de tipo colaborativo, se crearon formas de gobernanza que dan más espacio a los municipios para participar en la agenda educativa estatal, generando así una especie de salvaguarda del poder local frente a los Estados.

El tercer tipo de cooperación intergubernamental en educación es lo más importante en el debate sobre las salvaguardas federales. Estas son las formas de articulación horizontal entre Estados y municipios, a través de asociaciones de secretarios de políticas públicas (Abrucio y Sano, 2011; Sano y Abrucio, 2013). En el caso de la Educación, este asociativismo federativo es muy fuerte, y las dos instituciones principales dialogan y participan en negociaciones con el Ejecutivo Federal, el Congreso Nacional y la sociedad civil. Ellos son: la Unión Nacional de Líderes Municipales (UNDIME) y el Consejo de Secretarios de Estado de Educación (CONSED).

Tanto UNDIME como CONSED han jugado un papel muy importante en la defensa federativa, defendiendo las ideas, intereses y derechos de los gobiernos subnacionales. Dada la naturaleza triádica del federalismo brasileño, que considera a los tres ámbitos de gobierno como entidades federativas plenas, aunque son asimétricas con respecto a los instrumentos del poder político, económico y administrativo, las salvaguardas deben verse desde una perspectiva dual: la del lado de los gobiernos locales ante el Estado y el Gobierno Federal, y la de

los Estados ante la Unión. En este sentido, el asociativismo federativo educativo ha sido capaz de organizar la defensa de la autonomía subnacional.

El funcionamiento de este asociativismo horizontal no sólo constituye una forma política de evitar el poder desenfrenado de algún grupo federativo, especialmente el de la Unión. UNDIME y CONSED se han caracterizado por generar debates y construir visiones comunes para municipios y Estados, y también tener un rol relevante de hacer diagnósticos sobre la situación de los gobiernos subnacionales, además de difundir buenas prácticas de sus miembros a la otra parte de ellos. Esta función de difusión de ideas y políticas constituye una importante innovación de este modelo intergubernamental, que termina fortaleciendo los lazos entre los participantes, dando mayor legitimidad a la acción conjunta de los gobiernos municipales o estatales.

La fuerza de este asociativismo horizontal, sin embargo, no elimina el hecho de que la falta de un sistema y sus estructuras de Consejos Intergubernamentales impacta fuertemente en la capacidad de los gobiernos subnacionales para defenderse contra las centralizaciones indebidas cometidas por el Ministerio de Educación. Esto se hizo más claro con la pandemia de Covid-19, cuando el Gobierno Federal se negó a coordinar la respuesta nacional al problema de la educación remota, y no ayudó a los gobiernos locales más pobres y / o frágiles en términos de capacidad administrativa. En este sentido, en términos de salvaguardas federales, la salud ciertamente tiene una posición de poder más fuerte que la educación.

5. Consideraciones finales: la comparación de modelos y su reacción en tiempos de crisis como el Covid-19 fue una gran prueba para las salvaguardas federales

El establecimiento de los Sistemas Nacionales de Políticas Públicas fue la forma en que Brasil, desde la Constitución de 1988, amplió fuertemente las políticas sociales a través del federalismo cooperativo. Dentro de este modelo de relación intergubernamental, los foros federativos presentes en los sectores gubernamentales tienen el rol de asegurar la participación de los gobiernos subnacionales en las decisiones nacionales, asegurando así una importante salvaguarda federativa.

El control clásico de la centralización indebida siempre ha estado más vinculado a los instrumentos parlamentarios o judiciales, y Brasil contiene ambos en su marco institucional y se utilizan regularmente. Pero la existencia de salvaguardas federales dentro de las políticas públicas, como también las hay en el caso brasileño, tiene un efecto en las principales decisiones de asignación de recursos y efectividad estatal. Para esta perspectiva, si sumamos las dos formas de manifestación de las salvaguardas federales –en política y políticas públicas– se crean pesos y contrapesos federativos más sofisticados y amplios que los que imaginaban los fundadores de la idea de federación.

El éxito de este modelo de salvaguardas federales a través de políticas públicas implica la capacidad de dividir el poder entre las entidades federativas y crear una dinámica de diálogo y negociación entre ellas. Los Sistemas Nacionales de Políticas Públicas de Brasil, en comparación con la trayectoria anterior que combinaba centralismo y fragmentación, fueron capaces de aumentar el papel de los gobiernos subnacionales en las decisiones y la implementación de políticas sociales, al tiempo que aumentaron el papel del Gobierno Federal como comandante nacional de la expansión del Estado de Bienestar.

Sin embargo, los resultados de los Sistemas Nacionales de Políticas Públicas son diversos en términos de la capacidad de producir salvaguardas federales. De los tres sectores estudiados aquí, se puede delinear una gradación de madurez institucional en Brasil, siendo la salud la que tiene el mayor equilibrio entre las entidades federativas, seguida de la asistencia social y con la educación en la posición más baja. Gran parte de esta clasificación se debe, por supuesto, al diseño de los Consejos Intergubernamentales y su grado de institucionalización.

En esta línea argumental, la política sanitaria contiene los foros federativos que mejor funcionan en materia de salvaguardas federales, mientras que la asistencia social cuenta con tales instrumentos, pero aún no con la misma fuerza. La educación, por su parte, no cuenta con Consejos Intergubernamentales verticales, teniendo sólo horizontales entre entidades subnacionales, lo que desequilibra su relación con el Gobierno Federal. De hecho, en las tres políticas hay poderes asimétricos en manos de la Unión, en particular en el ámbito financiero, pero a veces también en el propio proceso de toma de decisiones dentro del sistema. En cualquier caso, incluso este desequilibrio es menor en salud que en otras áreas.

Parte de la mayor capacidad de Salud para equilibrar el juego federativo implica la fortaleza de sus Consejos Intergubernamentales, pero no es sólo el diseño de estos foros federativos lo que explica este resultado. Buena parte de la explicación está en el poder político y la cohesión de la coalición sanitaria, con gran influencia en los debates en la esfera pública y en la esfera política, así como con una fuerte conexión de activos y visión técnica entre sus miembros que ocupan cargos en los municipios, Estados y la Unión. Las otras dos políticas también tienen fuertes comunidades epistémicas, pero no con la misma capacidad política o con la misma cohesión.

Pero el éxito en la producción de salvaguardas federales va más allá del diseño de los Consejos Intergubernamentales. Cuatro piezas son estratégicas para lograr un mejor equilibrio entre los órdenes de gobierno. El primero es el presupuesto. La garantía y estabilidad de los recursos, su tamaño ante el problema y el control sectorial de estos fondos. Nuevamente, el caso de salud es el más estructurado, no sólo porque tiene una asignación presupuestaria con un porcentaje fijo para todos los ámbitos de gobierno, sino porque tiene gran capacidad para controlar el uso de los recursos por la fortaleza de su red de expertos en todo el país, además de la mayor capacidad de presión política. Aquí,

la política educativa tiene mayor fuerza que la asistencia social, porque cuenta con financiamiento estable para todos los órdenes de gobierno, particularmente desde la creación del FUNDEB, aunque no todos los Departamentos de Educación municipales tienen la misma capacidad de movilización de recursos (Abrucio y Segatto, 2021).

La segunda pieza estratégica para garantizar las salvaguardas federales tiene que ver con el papel de la Unión en la reducción de las disparidades territoriales en la provisión de políticas sociales. En las tres esferas ha habido una enorme inversión financiera y administrativa por parte del Gobierno Federal desde la Constitución de 1988 para ayudar al proceso de descentralización. Sin embargo, se obtuvieron mejores resultados en salud y asistencia social desde el punto de vista de la desigualdad, aunque también se han producido avances en educación (Bichir, Júnior y Pereira, 2020; Arretche, 2012; Grin, 2016; Calegari, 2020).

En tercer lugar, las capacidades estatales de los ámbitos de gobierno son decisivas para definir cuánto pueden actuar en el juego del equilibrio federalista. Dichas capacidades pueden ser analizadas por políticas públicas y no sólo según cada grupo federativo (Grin, Demarco y Abrucio, 2021; Abrucio y Viegas, 2022). Desde esta perspectiva, las mayores debilidades a nivel local están en educación y asistencia social, estando la salud en mejor situación, pero también con algunas deficiencias.

Finalmente, la fuerza del asociativismo horizontal y su capacidad para movilizar a la sociedad tiene un impacto importante en el ejercicio de las salvaguardas federales por parte de las políticas públicas. En este caso, salud y educación tienen mejor posición que la asistencia social, ya que CONASEMS y UNDIME/CONSED logran movilizar a actores más federativos en torno a la defensa de sus políticas, incluso en ámbitos ajenos al Ejecutivo Federal, como el Congreso Nacional. Además, en ambas áreas, estos consejos intergubernamentales horizontales fueron capaces de crear una buena articulación con los actores sociales, lo que fortalece su desempeño.

La pandemia de Covid-19 fue una excelente prueba para el modelo de salvaguardas federales, no porque fuera un momento típico, sino porque representaba una gran crisis en la gobernanza de las políticas públicas en todo el mundo. En el caso brasileño, además de la dificultad intrínseca a este tipo de complejo problema intergubernamental (Paquet y Schertzer, 2020), la opción del gobierno de Bolsonaro estaba más cerca de la de otras federaciones, como Estados Unidos, en las que predominaba el negacionismo científico, la confrontación y la descoordinación federativa (Peters, Grin y Abrucio, 2021).

De hecho, el Gobierno de Bolsonaro eligió desde el principio, por lo tanto, antes de la pandemia, para la deconstrucción tanto el modelo de políticas sociales proveniente de la Constitución de 1988 como el federalismo cooperativo presente en los Sistemas Nacionales de Políticas Públicas. En el primer caso, el objetivo era cambiar la amplitud del Bienestar y su gobernanza más participativa. En el segundo, la opción era un paradigma intergubernamental

más dualista, con la reducción de la acción sindical en la reducción de las desigualdades y la transferencia de todas las responsabilidades a los gobiernos subnacionales (Abrucio *et al.*, 2020).

Con el estallido de la pandemia del Covid-19, la combinación de las características anteriores se agravó, porque el gobierno de Bolsonaro eligió a los gobernadores y, en menor medida, a los alcaldes, como opositores, porque su actitud era reducir –cuando no se ignoraba– la gravedad de la situación de pandemia, estableciendo la dicotomía entre economía y salud, por lo que propuso que casi no habría restricción de las actividades sociales y económicas en general, jugando en el regazo de los gobiernos subnacionales para resolver el crecimiento de casos y hospitalizaciones. Más tarde, la postura negacionista brasileña incluso rechazó las vacunas y su relevancia, creando otro problema público para la población y los proveedores de servicios de salud descentralizados.

El conflicto federativo llevó a los gobiernos subnacionales a activar las salvaguardas federales frente al centralismo autocrático del gobierno de Bolsonaro. Por un lado, se utilizaron arenas legislativas y judiciales contra la Unión, con más victorias para Estados y municipios. Incluso garantizando la autonomía federativa y los recursos para su uso, especialmente en salud, la descoordinación federativa fue el sello distintivo del período, con fuertes enfrentamientos, que perjudicaron la gestión de las políticas sociales, especialmente para los gobiernos locales con menor capacidad estatal.

Por otro lado, el gobierno de Bolsonaro quería actuar en la pandemia en el exterior o a veces en contra de los Sistemas Nacionales de Políticas Públicas. Los foros federativos triádicos en salud y asistencia social funcionaron como una forma de presión, pero las decisiones finales del Gobierno Federal hicieron pasar este proceso de diálogo federativo (Machado y Abrucio, 2022; Abrucio, Rodrigues, Milanello y Melo, 2022). En Educación, la falta de un Sistema Nacional, con sus respectivos tripartitos, tuvo un efecto muy negativo: aumentó en gran medida la desigualdad en la prestación de servicios educativos descentralizados.

La capacidad de escapar del modelo centralista autocrático del presidente Bolsonaro fue posible con la suma de salvaguardas federales obtenidas a nivel político y judicial, una acción muy fuerte de los instrumentos de los consejos intergubernamentales horizontales, más fuertes en Salud, pero también con gran relevancia en política educativa. Estos foros se restringieron a los Estados y municipios que más pudieron reaccionar y garantizar salvaguardas de autonomía, y en el caso de la política de salud, también obtuvieron recursos nacionales, incluida la compra de vacunas por parte del Gobierno Federal.

La situación de crisis muestra dos cosas importantes desde el punto de vista de la evaluación del funcionamiento de las salvaguardas federales por parte de las políticas públicas en Brasil. Una es que los Consejos Intergubernamentales triádicos aún necesitan ser fortalecidos o creados en el caso de la educación. La otra es que la articulación estatal o municipal en el plano horizontal, a través de foros federativos, también debe incluirse en cualquier análisis que busque

comprender cómo los consejos intergubernamentales pueden equilibrar y democratizar el federalismo.

Como balance final del capítulo, lo que se puede deducir del caso brasileño es que los Consejos Intergubernamentales deben entenderse, en primer lugar, en un contexto más amplio de gobernanza de políticas públicas, lo que significa, para Brasil, comprender cómo funcionan los Sistemas Nacionales de Políticas Públicas. Por otra parte, no existe el mismo desempeño entre las tres políticas estudiadas en materia de salvaguardas federales, y la de Salud que más obtuvo esta capacidad, por razones que pasan por el diseño institucional, pero también, y con gran impacto, implican el peso de la coalición sanitaria, ya sea como *influyente* en el espacio público, o como constructor de consensos y guías de acción entre los especialistas que trabajan en los tres órdenes de gobierno.

La fortaleza de los Consejos Intergubernamentales, además, involucra otros elementos que influyen en la fortaleza de los sistemas, en particular el financiamiento, la posición y las decisiones de la Unión frente al federalismo –y el gobierno de Bolsonaro ha demostrado que esto importa–, así como las capacidades estatales subnacionales, algo que genera un impacto en la efectividad de estos gobiernos en la búsqueda de sus salvaguardas. Finalmente, el estudio en el período de crisis del modelo, con la política centralizadora, la confrontación y la descoordinación federativa del presidente Bolsonaro, mostró que la Unión sigue siendo muy importante no porque no haya espacios para garantizar las salvaguardas de la autonomía, que estaba garantizada en Brasil principalmente a través de los medios judiciales y parlamentarios. Es que la ausencia del Gobierno Federal significa necesariamente, en un país tan heterogéneo, aumentar la desigualdad en la provisión descentralizada. Una solución encontrada, aunque no perfecta, fue la movilización de asociaciones y foros federativos horizontales en las áreas de salud y educación. Tal vez haya una pista sobre nuevos enfoques para la investigación sobre las salvaguardas federales.

Referencias consultadas

- Abrucio, F. L. (1998). *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec.
- Abrucio, F. L. (2010). A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. En R. P. de Oliveira y W. Santana Wagner (ed.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade* (pp. 39-70). Brasília: Unesco.
- Abrucio, F. L.; Pedroti, P. M. y Pó, M. V. (2010). A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. En F. L. Abrucio, M. R. Loureiro y R. Pacheco (ed.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

- Abrucio, F. L. y Sano, H. (2011). A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos Adenauer*, (4), 22-31.
- Abrucio, F. L. y Segatto, C. I. (2014). O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um Sistema Nacional de Educação. En C. Cunha, Gadotti, M., G. Bordignon y F. Nogueira. *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto* (pp. 40-57). Brasília: Ministério da Educação.
- Abrucio, F. L. y Segatto, C. I. (2017). *A Construção do Sistema Nacional de Educação: Avanços e limites de um projeto inacabado. Campo de Pública em ação coletânea em teoria e gestão de políticas públicas*. Rio Grande do Sul: UFRGS Editora.
- Abrucio, F. L.; Segatto, C. I. y Pereira, M. C. (2017). Regime de Colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura.
- Abrucio, F. L. y Weber, M. (2017). *Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil*. Curitiba: Instituto Positivo.
- Abrucio, F. L.; Grin, E. J.; Franzese, C.; Segatto, C. I. y Gonçalves, C. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, (54), 663-677.
- Abrucio, F. L. y Segatto, C. I. (2021). Capacidades estatais locais na educação brasileira: avanços, limites e desafios. En E. J. Grin, D. J. Demarco, F. L. Abrucio (ed.). *Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro* (pp. 401-433). Porto Alegre: UFRGS Editora.
- Abrucio, F. L. y Viegas, R. R. (2022). *Capacidades Estatais das Secretarias Municipais de Educação: diagnóstico e reformas*. FGV-Ceipe: Rio de Janeiro.
- Abrucio, F. L.; Rodrigues, R. V., Milanello, T. R. S. y Melo, F. Y. M. (2022). *Do Desinvestimento à Desconstrução: Ascensão e Crise do Sistema de Assistência Social (SUAS) no Federalismo Brasileiro*. XLVI Encontro da Enanpad.
- Araújo, G. C. (2005). *Município, Federação e Educação: História das Instituições e das Idéias Políticas no Brasil*. Tese de Doutorado USP: São Paulo.
- Arretche, M. (2012). *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- Bichir, R.; Júnior, S. S. y Pereira, G. (2020). Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(102), 1-23.
- Calegari, C. (2020). *Equidade Educacional na Federação Brasileira: o papel das transferências federais aos municípios*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas.
- Camargo, A. (1994). O Novo Pacto Federativo. *Revista do Serviço Público*, 118(1).

- Cury, C. R. J. (2008). Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação e Sociedade*, 19(105).
- SátYRO, N. G. D. y SCHETTINI, E. M. C. (2011). *A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e do presidente*. Caxambu: 35º Encontro Anual da Anpocs.
- Draibe, S. (1994). As políticas sociais do regime militar. En G. A. D. Soares y M. C. D'araujo (ed.). *21 anos de regime militar - balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Franzese, C. y Abrucio, F. L. (2013). Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos do sistema de saúde, de assistência social e de educação. En G. Hochman y C. A. P. Faria (ed.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ.
- Grin, E. J. (2016). *Rotas Federativas para a Promoção de Capacidades Estatais: uma análise da experiência brasileira*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas.
- Grin, E. J.; Abrucio, F. L. (2017). La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia - antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. *Revista Políticas Públicas*, 10, 1-27.
- Grin, E. J.; Abrucio, F. L. (2018). ¿Qué decir de las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 70, 20-35.
- Grin, E. J.; Abrucio, F. L. (2019). *Governos locais: uma leitura introdutória*. Brasília: ENAP.
- Grin, E. J., Bergues, M. y Abrucio, F. L. (2020). Toma de decisiones políticas en Brasil: arenas de negociación intergubernamental y salvaguardas federales. En J. Mendoza y E. J. Grin (ed.), *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp. 181-238). Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Grin, E. J.; DEMARCO, Diogo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. (Org.) (2021). Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, v. 1. 714p.
- Jaccoud, L.; Meneses, A. y Stuchi, C. (2020). Coordenação Intergovernamental e comissões intergestoras no SUAS. Em L. Jaccoud. *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA.
- Madison, J., Hamilton, A. y Jay, J. (1993). *Os Artigos Federalistas*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.
- Machado, G. S.; Pereira, N. M. y Abrucio, F. L. (2022). *Entra Autonomia Subnacional e Resistência Intergovernamental: o funcionamento da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) da Saúde no contexto da pandemia da Covid 19*. São Paulo: Manuscrito.

- Medeiros, A. C. (1986). *Politics and Intergovernmental Relationship in Brazil 1964-1982*. New York: Garland Publishing.
- Obinger, H.; Leibfried, S. y Castles, F.G. (2005). *Federalism and the welfare state: New world and European experiences*. Cambridgeshire, UK: Cambridge University Press.
- Paiva, C. H. A. y Teixeira, L. A. (2014). Reforma Sanitária e Criação do Sistema Único de Saúde (SUS): notas sobre contextos e autores. *História, Ciência, Saúde - Manguinhos*, 21(1).
- Palotti, P. L. M. y Machado, J. A. (2014). Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. *Dados*, 57, 399-441.
- Paquet, M. y Schertzer, R. (2020). COVID-19 as a complex intergovernmental problem. *Canadian Journal of Political Science*, 53(4), 343-347.
- Peters, B. G.; Grin, E. J. y Abrucio, F. L. (2021). *American federal systems and covid-19. Responses to a Complex Intergovernmental Problem*. Bingley, UK: Emerald Publishing.
- Ribeiro, S. C. (1991). A pedagogia da repetência. *Revista Estudos Avançados da USP*, 12(5), 7-21.
- Sano, H. y Abrucio, F. L. (2013). Federalismo e Articulação Intergovernamental: os Conselhos de Secretários Estaduais. En G. Hochman y C. A. P. Faria (ed.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil* (pp. 213-246). Rio de Janeiro: Editora da FIOCRUZ.
- Sátyro, N. G. y Cunha, E. A. (2011). *Entrada da política de assistência social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente*. Caxambu: Anual da Anpocs GT029-Políticas Públicas.
- Schnabel, J. (2015). *The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federation*. Montreal, Canada: Proceedings of 2015 ECPR General Conference.
- Segatto, C. I. (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,
- Segatto, C. I.; Abrucio, F. L. (2018). Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. *Revista de Administração Pública*, 52(6), 1179-1193.
- Segatto, C. I. y Belând, D. (2021). Federalism and Health Care: the influence of subnational governments in Brazil. *Policy Studies*, 4(3), 308-326.
- Silva, A. L. N. (2015). Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. Natal: niversidade Federal do Rio Grande do Norte.

- Silva, A. L. N. (2020). Os Estados Importam! Determinantes da cooperação sub-nacional nas políticas de educação e saúde do Brasil. São Paulo: Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas.
- Silva, A. L. N.; Segatto, C. I.; Abrucio, F. L. y Machado, G. S. (2021). *Sistemas de Políticas Públicas no Brasil em perspectiva comparada: insights para construção do SNE*. São Paulo: Movimento Colabora.
- Sposati, A. (2007). Assistência Social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 10(1), 435-458.
- Torres, I. C (2002). *As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder*. São Paulo: Cortez.
- Vazquez, D. A (2012). *Execução Local sob Regulação Federal: os impactos da LRF, Fun- def e SUS nos municípios brasileiros*. São Paulo: Annablume, Fapesp.
- Viana, A. L.; Ibañez, N.; Mangeon, P. E.; Dias, L.; Vercesi, M.; Lozzi, F. L. (2010). Novas perspectivas para a regionalização da saúde. *São Paulo em Perspectiva*, 22(1), 92-106.
- Weyland, K. (1995). Social movements and the state: the politics of health reform in Brazil. *World Development*, 23(10), 1.

CAPÍTULO 10

LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES DE MÉXICO: SU APORTACIÓN COMO SALVAGUARDA FEDERAL

Joel Mendoza Ruiz

Introducción

México cuenta con un gran número de consejos intergubernamentales. Sin embargo, la mayoría de ellos desarrollan relaciones intergubernamentales (RIG) corporatizadas, esto es, “facilitan la integración de los órdenes estatal y local al Estado desarrollista nacional, como accionistas minoritarios y agencias implementadoras de la política nacional al estar sujetos a la dirección del accionista mayoritario nacional” (Powell, 2015: 305). La corporatización de las RIG mexicanas, iniciada en 1930, partió de lo político-electoral y se afianzó en lo político-estratégico. En su etapa naciente, la lealtad partidista cominaba a los diputados federales oficialistas, luego de abdicar en su función legislativa a favor del Ejecutivo Nacional, a beneficiar con dádivas a la militancia creciente (Weingast, 2005: 129). El Presidente de la República llegó a ser omnipoente y su partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se convirtió en el principal mecanismo de negociación de intereses del sistema político mexicano (Carrera, 2004: 5).

En la materia fiscal se suscitó un proceso de centralización que partió de dos premisas. En la primera, la armonización recaudatoria se consideró factible sólo mediante la centralización de esa función. En la segunda, en pro de la anterior, los gobiernos subnacionales debían transferir sus facultades tributarias al gobierno nacional para que este recaudara los principales impuestos y les participara de los rendimientos. Los instrumentos para concretar estas premisas fueron convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, incentivados por esquemas incrementales de rendimientos. En 1948 el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), cuya tasa era del 3 por ciento, ofertó el 40 por ciento de sus rendimientos para los gobiernos subnacionales. En 1953 se introdujo el Impuesto sobre la Renta (ISR), los gobiernos subnacionales debían suscribir la sustitución de contribuciones locales a cambio sus rendimientos. En 1972 el ISIM cambió su tasa al 4 por ciento para que el punto porcentual adicional fuera distribuido entre los entes subnacionales (Díaz-Cayeros, 1995: 81-82).

A partir de 1976, en paralelo a las participaciones de los conceptos nacionalizados, surgió un sistema de aportaciones nacionales para la inversión local con criterios y normas centrales. La denominación de los instrumentos ha cambiado sexenio a sexenio: Convenio Único de Coordinación (CUC) en 1976, Convenio Único de Desarrollo (CUD) en 1983, Convenio de Desarrollo Social (CDS) en 1992. En 1980 se creó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en sustitución de dieciocho impuestos nacionales y 458 subnacionales. Para esa época, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Federal de Derechos estandarizaron la participación de los distintos impuestos y adicionaron la distribución de los derechos petroleros, respectivamente. Bajo ese nuevo orden financiero, los gobiernos subnacionales aceptaron la contención del federalismo a cambio del aprovechamiento no cofinanciado de las participaciones y aportaciones nacionales (Weingast, 2013: 1).

En los mismos años 70, la necesidad de solucionar problemas públicos de manera coordinada impulsó la ordenación y reglamentación nacional de las RIG (Méndez, 1997: 34). Consecuentemente, en forma similar a lo sucedido en otras federaciones con RIG corporatizadas, la reforma constitucional designó a la legislación nacional como regulación obligada de las RIG. Esta legislación definió de manera explícita objetivos, procesos, estructuras y procedimientos intergubernamentales para una nueva “gobernanza integrada” (Powell y Ntliziywana, 2015: 299). Se construyeron así RIG cooperativas que integraban a los gobiernos subnacionales como agencias implementadoras e, incluso, concedían el ejercicio de voces y determinados reclamos, aunque la aceleración del proyecto nacional ya había capturado la autonomía subnacional (Powell, 2015: 305-306). Los consejos intergubernamentales mexicanos se han fundado en este esquema reglamentario nacional, tal como se abunda en el siguiente apartado.

En 1997, la composición plural de la Cámara de Diputados, luego de décadas de hegemonía priista, permitió reformar la Ley de Coordinación Fiscal para instituir las aportaciones nacionales como derecho de los entes subnacionales, operadas ahora con fórmulas de distribución que tomaron distancia de decisiones discretionales. El arribo del candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia de la República, consumado en el año 2000, liberó al sistema político mexicano del control central y dinamizó la competencia partidista. En tal contexto surgió la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Esta organización fue creada por la Declaratoria de Cancún, Estado de Quintana Roo, el 13 de julio de 2002. Su origen fue la sólida lucha opositora de los gobiernos subnacionales como reacción a la especulación de transferencias que había realizado el gobierno nacional. En contraste, según el Secretario Técnico de la CONAGO (26 de marzo de 2019), su desempeño tiende a ser irremediablemente variable: “la conferencia no es monolítica y todo varía cuando cambian los personajes y la coyuntura”. Sin embargo, como consejo horizontal fundado en el acuerdo político de los gobiernos subnacionales, se distingue poderosamente de aquellos órganos colegiados derivados de la legislación reglamentaria nacional.

Cabe destacar también la fundación coetánea de otros consejos intergubernamentales horizontales, como el Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (CONOREVI, creado en 2007) y la Unión de Secretarios de Turismo de México (ASETUR, fundada en 2008). Sin embargo, en comparativa con la CONAGO, estos han mostrado inconsistencias mayores: a) no alcanzaban la integración plenaria de los gobiernos subnacionales; b) su coordinación política se centraba en el intercambio de información, o bien, en la exhortación y persuasión; c) sus secretarías eran rotativas y, por lo tanto, su agenda era variable; d) sus grupos de trabajo eran uno o ninguno, y e) sus propuestas no llegaban a ser vinculantes (Mendoza, 2020: 312-314).

En la fase histórica contemporánea, los presidentes del PAN, Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Caderón Hinojosa (2006-2012), incrementaron gradualmente nuevos rubros de gasto sectorial descentralizado para los gobiernos subnacionales, principalmente en la política social. A su vez, la presión inicial que alcanzó la CONAGO logró otras modalidades de financiamiento público: el gasto federal reasignado y la redistribución de los excedentes petroleros. Así, las transferencias nacionales llegaron a cinco modalidades paralelas: 1) participaciones, 2) aportaciones, 3) gasto sectorial descentralizado, 4) gasto federal reasignado, y 5) redistribución de los excedentes petroleros. La administración nacional 2006-2012 se caracterizó por la pugna político-electoral exacerbada, pues el candidato de izquierda durante la última elección nacional se había asumido como “Presidente Legítimo”. Enrique Peña Nieto, titular del Ejecutivo Nacional de 2012 a 2018, de extracción priista, inició la reversión del gasto sectorial descentralizado, lo que propició también la contracción de las RIG. Paradójicamente, como participante más longevo de la CONAGO –seis años como gobernador y seis como Presidente de la República–, indujo en esa organización el consenso estratégico mediante la propuesta de temas nacionales e internacionales.

El 1º de julio de 2018 participaron en la jornada electoral 53 millones de votantes. El candidato del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) ganó la presidencia de la República con el 53 por ciento de los votos computados, disponiéndose a gobernar con esa plataforma a manera de cambio radical. Resultados similares sólo se habían registrado en la década del 70, cuando el PRI ganaba todas las elecciones. Sin embargo, la principal diferencia fue que en aquel entonces la asistencia a las urnas era escasa. Los hechos fueron catalogados como inéditos: Andrés Manuel López Obrador había obtenido la mayor cantidad de votos en la historia del país. Su triunfo incluyó la conquista de la mayoría relativa en ambas cámaras, por lo cual, a partir de 2018 se forjó una alianza opositora de facto entre el PRI y el PAN (Najar, 2 de julio de 2018). Una de las características primarias de la administración nacional 2018-2024 fue reducir al mínimo el gasto sectorial descentralizado y anular completamente el gasto federal reasignado.

Pese a lo interesante de la historia político-electoral contemporánea, el vaivén del gasto federalizado no alcanzó a reivindicar significativamente el

desempeño federal mexicano. Por su parte, el marco constitucional y reglamentario de las RIG no ha variado desde los 80. Más aún, en el contexto político, los integrantes del poder legislativo continúan en el rol preponderante de agentes electorales y el Presidente de la República, en 2012, ganó la facultad de iniciativa preferente. Estas inercias cuestionan la conclusión de la corporatización de las RIG a la par de la hegemonía priista. Se proyecta incluso como cualidad federal mexicana a manera de “nueva corporatización de las RIG”.

Sobre los antecedentes descritos, el presente texto partió de la siguiente hipótesis de trabajo: la salvaguarda intergubernamental mexicana se basa en el desempeño intermitente de la CONAGO, acotado por la inconsistencia federativa de los tres consejos verticales de desarrollo social, educación y salud. El objetivo derivado consistió en la evaluación a detalle del desempeño histórico de la CONAGO, con especial atención en sus propuestas sobre asistencia social, educación y salud, mediante la aplicación de los indicadores de Schnabel (2020), para proyectar la prevención del unilateralismo disruptivo en el marco de la nulidad de los consejos verticales de desarrollo social, educación y salud.

El resto del contenido del capítulo se organizó en cinco apartados: a) los consejos intergubernamentales de asistencia social, educación y salud en México; b) la CONAGO como salvaguarda estructural; c) la CONAGO como salvaguarda intergubernamental; d) los acuerdos de la CONAGO en materia de asistencia social, educación y salud; y, e) conclusiones.

1. Los consejos intergubernamentales de asistencia social, educación y salud en México

La reglamentación nacional de las RIG mexicanas ha establecido dos categorías asimétricas de consejos intergubernamentales. Diez esquemas sectoriales o especiales evidencian una coordinación estratégica con participación minoritaria de funcionarios subnacionales. Se trata de órganos colegiados centrados en las políticas nacionales, en los cuales, la participación de representantes subnacionales se suma a otras minorías, como la nacional sectorial, los gobiernos locales, los técnicos especialistas e, incluso, la representación legislativa. En orden cronológico, y con citas referidas a su fundamento jurídico, estos esquemas son los siguientes: 1) los Organismos de Cuenca (Cámara de Diputados, 1992); 2) la Junta Directiva del Instituto Mexicano de la Juventud (Cámara de Diputados, 1999); 3) los Consejos Asesores de Áreas Naturales Protegidas (SEMARNAT, 2000); 4) la Comisión Nacional Forestal (Cámara de Diputados, 2003); 5) la Comisión Nacional de Desarrollo Social (Cámara de Diputados, 2004); 6) el Consejo Consultivo Nacional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como los Comités Técnicos Especializados (Cámara de Diputados, 2008); 7) el Consejo Peninsular de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (SAGARPA, 2015); 8) la Comisión de Protección

Especial de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA, 2016); el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria (Cámara de Diputados, 2018); y 10) el Consejo de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria de la Península de Baja California (SAGARPA, 2018).

Durante el sexenio 2012-2018, ocho comisiones intersecretariales indujeron, bajo la misma fórmula de participación subnacional minoritaria, el mismo número de especificidades estratégicas: a) prevención social de la violencia y la delincuencia, b) prevención de trata de personas y atención de víctimas, c) trabajo infantil, d) manejo sustentable de mares, e) política industrial, f) combate a la economía ilegal, y g) cambio climático y puntos de internación en el territorio nacional (Mendoza, 2020: 332-333).

El balance general lo complementa una minoría de cinco consejos o sistemas intergubernamentales que, bajo la invariable directiva de funcionarios nacionales intuida como control federal, integra una mayoría de representantes subnacionales: 1) el Consejo Nacional de Salud (SSA, 1986); 2) la Conferencia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Cámara de Diputados, 2002); 3) el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (SEP, 2004); 4) el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que incluye un Consejo Nacional de Seguridad Pública y cuatro conferencias nacionales –de procuración de justicia, de secretarios de seguridad pública, del sistema penitenciario y de seguridad pública municipal– (Cámara de Diputados, 2009); y 5) el Consejo Nacional de Protección Civil y su Consejo Consultivo (Cámara de Diputados, 2012).

Los consejos intergubernamentales mexicanos de las áreas administrativas seleccionadas para el desarrollo de la presente investigación –asistencia social, educación y salud– reproducen la clasificación expuesta en los párrafos anteriores, aunque su proporción es inversa a la categorización general. La Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS) integra cuatro grupos de participación minoritaria: nacional sectorial, gobiernos subnacionales, gobiernos locales y representantes legislativos. Por su parte, el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) y el Consejo Nacional de Salud (CONASA) tienen una integración con mayoría de representantes subnacionales y presidencia a cargo de un funcionario nacional. El resto del presente apartado se ocupada de una valoración más detallada basada en los indicadores de Schnabel (2020).

1.1. Comisión Nacional de Desarrollo Social

La CNDS muestra un desempeño mínimo inercial en la coordinación de la política pública. Los boletines oficiales de prensa manifiestan acuerdos para la operación interna, diagnósticos financieros, informes sobre programas específicos, recuento de metas pendientes, así como la prescripción vertical de estrategias por la emergencia de COVID 19 (Televisa Guerrero, 8 de noviembre de 2016; Bienestar, 13 de febrero de 2020; Bienestar, 19 de junio de 2020; COPEVAL, 17 de noviembre de 2020; COPEVAL, 17 de marzo de 2021).

Según el Decreto de su regulación, posee un nivel relativamente aceptable de institucionalización: una secretaría técnica definida a propuesta del presidente de la comisión (artículo 4°), reuniones al menos tres veces al año (artículo 10), así como grupos de trabajo temáticos y regionales creados a propuesta de los integrantes (artículo 11) (SEDESOL, 2004). Sus funciones de propuesta y análisis estratégico colegiado se definen en la Ley general de desarrollo social (artículo 50) (Cámara de Diputados, 2004).

En tales circunstancias, la alternativa de influencia de los gobiernos subnacionales en la política de asistencia social se ha dado fuera de la coordinación, más bien, su marco de actuación ha sido la competencia político-electoral. Verágracia, durante el periodo 2000-2006 el Gobierno de la Ciudad de México dio apoyos a grupos puntuales de adultos mayores, hasta que en 2003 se universalizó la ayuda para mayores de setenta años. Ese mismo año el gobierno nacional replicó el programa, distribuyendo, inicialmente, las ayudas de “Atención a Adultos Mayores” entre personas de más de sesenta años que habitaran en localidades rurales de alta marginación y en el umbral de la pobreza alimentaria (Sánchez, 23 de marzo de 2021).

Es importante señalar que no todos los gobiernos subnacionales cuentan con programas de asistencia social. En 2007 Jalisco y Guanajuato vinculaban su política social a la política nacional con esquemas distributivos de diseño propio (Mendoza, 2010: 163). En 2010 el Gobierno del Estado de Hidalgo, en forma similar a la experiencia de la Ciudad de México, competía con el gobierno nacional (Mendoza, 2013: 147-148). En tal sentido, la influencia de funcionarios subnacionales en la política nacional de asistencia social varía en cada unidad territorial e incluso, coyunturalmente, puede clasificarse en competencia político-electoral, inexistencia o cooperación estratégica.

La pandemia de COVID-19 ha sumado dos tipos de iniciativas de diseño subnacional, una es de asistencia territorial y la otra de atención a grupos vulnerables. Sobre la primera categoría aludida, el Gobierno de la Ciudad de México implementó el Programa de Detección y Aislamiento de Casos en Colonias de Atención Prioritaria, basado en seis acciones médico-asistenciales que pretenden complementar los esfuerzos nacionales: a) vigilancia epidemiológica y aplicación de pruebas casa por casa para la canalización temprana, b) asesoría médica en kioscos, c) información y perifoneo para exhortar al distanciamiento social y medidas de higiene, d) apoyos asistenciales a las familias con casos positivos, e) suspensión de comercio y dotación de subsidios a los afectados, y f) sanitización de espacios públicos (GCM, 2021). En la otra iniciativa subnacional, la de atención a grupos vulnerables, trece gobiernos han dispuesto un total de treinta y un programas de apoyo, veintisiete de créditos o subsidios y cuatro de promoción comercial. Destacaron los gobiernos subnacionales de Campeche, Ciudad de México, Guanajuato y Zacatecas por su variedad de esquemas, mientras que Campeche, Hidalgo y Nuevo León dispusieron un mínimo de un programa en cada una las categorías señaladas. Estas iniciativas, que se inscriben

en la competencia político-electoral, son políticas distributivas en su mayoría al pretender equilibrar la preferencia del gobierno nacional por esquemas redistributivos (Mendoza, 2022).

Según el inventario de programas y acciones federales de desarrollo social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2021), la evolución del número de programas de implementación descentralizada de la política de asistencia social fue inicialmente ascendente, al pasar de cinco programas en 2006 a ocho en 2012. Luego regresó a cinco en 2018 y concluyó con ninguno en 2021. Como tendencia inicial, la diversificación de instancias implementadoras, en el implícito “tómalo o déjalo”, demostró un escaso énfasis federativo. A manera de ejemplo, en 2018 el Programa de Fomento a la Economía Social podía ser implementado por ocho unidades distintas: delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y del Instituto Nacional de Economía Social (INAES), otras dependencias nacionales, gobiernos municipales o estatales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación, así como los propios beneficiarios del programa (SEDESOL, 30 de diciembre de 2016).

En tal contexto, los esquemas de baja discrecionalidad para los implementadores eran seis: tres remitían a lineamientos adicionales para la operación (SEDESOL, 27 de diciembre de 2011c; SEDESOL, 30 de diciembre de 2011a; SEDESOL, 30 de diciembre de 2016; SEDESOL, 28 de diciembre de 2017a), dos condicionaban la propuesta anual a la validación de dependencias nacionales (SEDESOL, 17 de febrero de 2006b; SEDESOL, 27 de diciembre de 2011b) y uno constituía comités técnicos sólo para asegurar servicios subnacionales necesarios en el mismo programa (SHCP, 1º de febrero de 2006; SHCP, 30 de diciembre de 2011; SEDESOL, 29 de diciembre de 2017). Por su parte, los esquemas que permitían mayor discrecionalidad a los implementadores, en orden ascendente, eran también seis: uno se basaba en el diagnóstico participativo (SEDESOL, 18 de febrero de 2005), dos en la aprobación de lineamientos internos (SEDESOL, 28 de diciembre de 2011; SEDESOL, 31 de diciembre de 2011; SEDESOL, 28 de diciembre de 2017b; SEDESOL, 30 de diciembre de 2017) y tres fomentaban el cofinanciamiento (SEDESOL, 17 de febrero de 2006a; SEDESOL, 17 de febrero de 2006c; SEDESOL, 27 de diciembre de 2011a; SEDESOL, 30 de diciembre de 2011b).

1.2. Consejo Nacional de Autoridades Educativas

El CONAEDU denota una estandarización operativa que, al centrarse en la exposición de informaciones de los actores nacionales con mínimas discusiones de los representantes subnacionales, proyecta una coordinación estratégica elemental y netamente unilateral. La revisión de las actas de siete reuniones ordinarias (R. O.) de los años 2019 y 2020 (R. O. XLIV, 30/01/2019; R. O. XLV, 05/06/2019; R. O. XLVI, 11/10/2019; R. O. XLVII, 29/11/2019; R.

O. XLVIII, 26/01/2020; R. O. XLIX, 22/07/2020; R. O. L, 14/08/2020) arroja temas reiterados como reforma legislativa, programas nacionales y calendario oficial; seguidos, con franqueza de asombro, por puntos de acuerdo que inician en su mayoría con la frase “el CONAEDU toma nota”. Un mínimo de puntos concluyentes inicia con las palabras “el CONAEDU acuerda”. Las reuniones extraordinarias (R. E.) celebradas en el marco de la pandemia de COVID-19 repitieron la rutina descrita y sólo aumentaron la frecuencia de las sesiones. En estos casos, la primera de las reuniones contingentes (R. E. XVII, 14/03/2020) acordó la suspensión de actividades y la habilitación de mecanismos de comunicación. La siguiente reunión (R. E. XVIII, 18/04/2020) determinó las actividades a distancia. El resto de las sesiones (R. E. XIX, 03/08/2020; R. E. XX, 21/08/2020; R. E. XXI, 04/11/2020) se han basado en la adecuación del calendario, las actividades escolares y los programas en virtud de la nueva normalidad (SEP, 2021).

El nivel de institucionalización del CONAEDU es relativamente alto; su formalización mediante la suscripción de un Convenio de Coordinación definió la secretaría técnica, comisiones, reuniones frecuentes y atribuciones estratégicas (SEP, 2004). En entrevista con el Dr. Reyes Tamez Guerra (22 de febrero de 2021), quien fue Secretario de Educación Pública de 2000 a 2006, periodo en el que se instaló el CONAEDU, este afirmó que antes de su gestión las reuniones de autoridades educativas federales y estatales “eran para informarles [a los representantes subnacionales] lo que se iba a hacer, sin espacios de discusión”. Posteriormente, la coordinación de procesos y resultados implementada por el CONAEDU mostró dos potencialidades. La primera, propiciada por su instalación el 23 de junio de 2004, fue un intento coyuntural de fortalecer el federalismo educativo (SEP, 2005: 84), el cual será abordado en el siguiente párrafo. La segunda se basó en incipientes acuerdos de homogeneización normativa inducidos hacia la etapa contemporánea. De acuerdo con lo anterior, la capacidad para procesar problemas federales es baja: si bien los procesa, no los define de manera interactiva. Los resultados vinculantes no llegan a la coproducción de políticas.

La influencia de funcionarios subnacionales en las políticas educativas nacionales, según el Dr. Tamez (22 de febrero de 2021), fue fomentada durante el proceso incremental de diseño de políticas públicas del sexenio 2000-2006. Las RIG entraron en una dinámica de confianza gradual, de tal modo que, cuando las autoridades educativas subnacionales vieron que sus opiniones efectivamente “serían tomadas en cuenta”, asumieron la participativa creativa. Las reuniones de autoridades educativas federales y estatales, antecedentes de la instalación del CONAEDU, tenían una duración regular de tres días y desahogaban propuestas y proyectos especiales de educación básica (SEP, 2005: 85). Según el Dr. Tamez, fueron estas las condiciones para que, por ejemplo, la autoridad educativa del Estado de Nuevo León propusiera el Programa de Seguridad Escolar, basado en la construcción de mapas que mostraban los puntos de inseguridad en las áreas de influencia de las escuelas: “lugares donde se reunían pandillas y hasta

venta de drogas". Dicha propuesta se convirtió en una política nacional alineada con las acciones de la Asociación Nacional de Padres de Familia.

Cómo réplica a la narrativa del Dr. Tamez, la agenda tanto de las reuniones de autoridades educativas federales y estatales como del mismo CONAEDU, a partir de su instalación el 23 de junio de 2004, no dejó de estar ocupada por una mayoría de temas administrativos impuestos verticalmente (SEP, 2005, pp. 85-89; Rubio, 2006, p. 215). A pesar de lo anterior, no existe evidencia de un desempeño co-participativo similar para el sexenio 2006-2012. Para el periodo 2012-2018 la recentralización de la nómina educativa y el acuerdo entre partidos, el Pacto por México, superó la coordinación intergubernamental. Para el sexenio 2018-2024 continuó dominando el acuerdo político en función de la mayoría calificada que integró MORENA con tres partidos políticos aliados.

La implementación descentralizada de programas enmarcados en la reciente política educativa mexicana permitía escasos márgenes de discrecionalidad. Las reglas de operación prescribían requisitos de beneficiarios, así como funciones muy específicas de las dependencias nacionales y subnacionales, incluso, creaban unidades subnacionales y comités intergubernamentales de coordinación *ex profeso*. Según la citada base de datos del CONEVAL (2021), la evolución de estos programas pasó de siete en 2006 a catorce en 2012, para descender a sólo tres en 2018 y a cero en 2021. De ese modo, la discrecionalidad operativa aplicada en estos programas pasó de muy limitada a cero.

1.3. Consejo Nacional de Salud

El CONASA constituye la especialización federativa adscrita a una constelación de órganos intergubernamentales. En entrevista con el Director General de Difusión e Investigación de la Comisión Nacional de Arbitraje México (3 de marzo de 2021), él comentó que el Consejo de Salubridad General es una institución erigida en 1841. Fue la primera autoridad sanitaria fundada en las disposiciones del código respectivo. Con la promulgación de la Constitución de 1917 este consejo acusó existencia en el artículo 73, facultades del poder legislativo, en el sentido de que sus acuerdos tuvieran observancia normativa, incluso para las autoridades militares. Aunque integra un mínimo de representantes subnacionales, el Consejo de Salubridad General no tiene orientación federativa. Fue creado para definir las prioridades generales y el quehacer en situaciones de emergencia. Depende directamente del Presidente de la República. Durante el siglo XX se le fueron sumando atribuciones sanitarias y denota una extraña preexistencia en paralelo al Departamento de Salubridad Pública, hoy Secretaría de Salud.

El CONASA, en cambio, sí posee una esencia federalista. Su desempeño se ha dado en estricto seguimiento de la estrategia sexenal de descentralización de los servicios de salud. El periodo 1982-1988 partió de la transferencia por

convenio de los Titulares de los Servicios Estatales de Salud, que fungían como delegados del gobierno nacional. La firma de convenios se detuvo al llegar a once de los treinta y un gobiernos subnacionales por surgir problemas con la transferencia de las clínicas en regiones marginadas o Sistema IMSS-COPLAMAR, que consideraba la liquidación contractual de los empleados involucrados por parte del gobierno nacional para su inmediata contratación por los gobiernos subnacionales. Para el sexenio 1988-1994 se pretendió fortalecer los sistemas subnacionales de salud, basados en la administración territorial apoyada en jurisdicciones sanitarias. En la etapa 1994-2000 se impulsó la creación de Organismos Públicos Descentralizados Estatales, como órganos con los que se pudieran concretar políticas, experiencias y acuerdos. En ese periodo finalizó la descentralización de los servicios de salud, gracias a la creación del Fondo de Aportaciones de los Servicios de Salud (FASSA) del Ramo 33.

Durante el periodo 2000-2006 se inició la cobertura universal de los servicios de salud, denominada Programa Seguro Popular, y se llevó al CONASA el consenso del Programa Sectorial. Esa administración se caracterizó también por la comunicación directa entre el Secretario Nacional de Salud y los Secretarios Subnacionales de finanzas, en busca de arreglos de cofinanciamiento para la cobertura universal de los servicios de salud. Si bien la administración 2000-2006, una vez concretado el proceso de descentralización de los servicios de salud, avanzó hacia nuevas políticas nacionales de salud, eso mismo trasladó los consensos sectoriales hacia otros escenarios, dejando al CONASA en un desempeño rutinario que se ha prolongado hasta la actualidad.

Por su parte, los consejos o comisiones especializadas en enfermedades o medidas específicas se originaron por la necesidad de consensuar metas nacionales o internacionales. Por ejemplo, el Consejo de Vacunación surgió desde una meta internacional y hasta la fecha se conserva como garantía de continuidad. Se ocupa de definir la distribución de recursos, los espacios de participación, el sentido de intervención y el señalamiento de casos. En su momento, en este consejo se consensuaron la conservación o los cambios al esquema de vacunación. Desde ahí, por lo menos en el ideal de división operativa, deberían surgir las políticas a descentralizar a través del CONASA.

La revisión de las actas de las reuniones del CONASA resulta una tarea redundante. Ratifica un desempeño estable basado en la presentación de diagnósticos temáticos y experiencias operativas, así como la difusión de convocatorias por especialidades médicas y requerimientos de funciones administrativas (R. O. XX, 21-22/06/2018; R. O. I, 06/03/2020; R. O. II, 10/07/2020; R. O. III, 21/10/2020). Confirman esta tendencia las reuniones para declarar, unilateralmente, acciones extraordinarias por la pandemia de COVID 19 (R. E. III, 13/08/2020, R. E. IV, 17/08/2020; R. E. V, 09/12/2020) (SSA, 2018; SSA, 2021). En forma similar a la CNDS y al CONAEDU, los cuatro aspectos institucionales son relativamente aceptables: el acuerdo de integración y sus reglas de operación, las comisiones internas, la secretaría permanente y la frecuencia

de las reuniones (Presidencia de la República, 23 de octubre de 2020; CONASA, 9 de octubre de 2020).

La participación de funcionarios subnacionales en el diseño de las políticas de salud queda gravemente limitada debido a la clasificación funcional del sector salud. La facultad para administrar los sistemas de salud está fraccionada entre los organismos de previsión laboral y los gobiernos subnacionales. La complejidad institucional se aprovecha para que el diseño de políticas sectoriales se conserve centralizado bajo el comando del estado federal.

Los programas de implementación descentralizada de la política nacional de salud han sido los únicos que se han conservado desde el periodo 2000-2006 hasta la actualidad. Según el inventario de programas sociales del CONEVAL (2021), este tipo de programas eran cuatro en 2006, siete en 2012, seis en 2018 y tres en 2021. La discrecionalidad marginal permitida a los gobiernos subnacionales pasó de la prescripción de funciones muy concretas a través de las reglas de operación, al mayor detalle plasmado en la celebración de acuerdos intergubernamentales (AIG). Los tres programas del periodo más reciente, todos instrumentados por AIG, diversifican las instancias implementadoras. El Programa de Atención a Personas con Discapacidad es operado por los Sistemas Subnacionales para el Desarrollo Integral de la Familia (SSA, 26 de diciembre de 2020). El Programa de la Calidad en la Atención Médica es implementado, simultáneamente, por instituciones nacionales de seguridad laboral y sistemas subnacionales de salud (SSA, 29 de diciembre de 2020a). El Programa del Fortalecimiento a la Atención Médica es aplicado exclusivamente por los gobiernos subnacionales (SSA, 29 de diciembre de 2020 b).

La implementación subnacional de los servicios de salud ha permitido que algunos gobiernos de este nivel intenten, discretamente, influir en la calidad de los servicios a través de su eventual participación en el CONASA: “los Estados presentaban sus experiencias de éxito. Se convirtió en un espacio de aprendizaje” (Ortiz y Frenk, 2009: 71). En la etapa reciente, se encontraron dos exposiciones subnacionales de sus experiencias en sólo una de tres reuniones revisadas (R. O. I, 06/03/2020): a) el modelo de distritos de salud en San Luis Potosí, y b) el modelo de donación y trasplante de órganos en Guanajuato (SSA, 2021). En entrevista con el Dr. Julio Frenk Mora (20 de mayo de 2021), Secretario de Salud entre 2000 y 2006, él señaló que la principal variable de la influencia subnacional es la capacidad técnica de los secretarios subnacionales de salud.

En la evolución de las medidas de salud desde la emergencia sanitaria de A/H1N1 en 2009 hasta la pandemia de COVID-19, la implementación de cuatro programas específicos ha dividido resultados de coordinación y efectividad. Dos programas continuaron coordinados, aunque las decisiones correspondientes permanecieron altamente centralizadas. El procesamiento de la información¹

¹ El procesamiento de la información se refiere a la forma en que los órdenes gubernamentales, al surgir la contingencia sanitaria, alcanzan juicios colectivos mediante la elección y tratamiento de la información (Mendoza, 2022: 4).

para la toma de decisiones, con ciertos riesgos de mudarse a la incoordinación, superó la inconsistencia de datos de contagados y fallecidos. La atención clínica² pasó a la adecuación oportuna y superó la fragmentación. Otros dos programas pasaron a la incoordinación. La estrategia de comunicación política³ incrementó las pugnas por intereses político-electorales, constituyéndose como el aspecto más crítico por alejarse de la función de campaña educativa. El diagnóstico viral⁴ fue descentralizado a los gobiernos subnacionales y, en contraste con el dinamismo que ocupó en la experiencia de 2009, pasó a operar en niveles mínimos (Mendoza, 2022).

1.4. Resumen

La CNDS, el CONAEDU y el CONASA han sido mínimas expresiones de salvaguardas intergubernamentales: “nunca”, “a veces” y “mínimo constante”, respectivamente. La CNDS es la institución más frágil en su proyección como salvaguarda federal, lo que era predecible en virtud de la minoría de representantes subnacionales que ha integrado ininterrumpidamente. Si bien su nivel de institucionalización es aceptable, la coordinación de la política pública y la capacidad para procesar problemas de importancia federal pasaron, desde una operación a niveles mínimos, a quedarse sin materia alguna en virtud de la extinción total de los programas de implementación descentralizada. Los resultados vinculantes sólo han sido posibles en los casos de aquellos gobiernos subnacionales que, coyunturalmente, coinciden con la extracción política del ejecutivo federal. No hay resultados coordinados cuando los gobiernos subnacionales carecen de programas sociales propios, o bien, cuando implementan programas en la lógica de la competencia político-electoral. Esta condición clasifica también el dominio del gobierno federal y la ayuda externa.

El CONAEDU difiere de la CNDS sólo en dos aspectos. El primero, la mayoría de representantes subnacionales es regularmente desactivada mediante el control de la agenda. Los expositores son, exclusivamente, los funcionarios nacionales y, como concesión limitada, a las exposiciones corresponde un debate de mínima expresión. El segundo aspecto coincide con coyunturas de relativo avance federalista, que hoy en día se ven ya lejanas. Estas proyectaron a la coordinación de la política pública un escalón más arriba, en la definición

2 La Atención Clínica es la realización de actividades reactivas al diagnóstico médico en instalaciones especializadas, sean asistenciales, terapéuticas, de rehabilitación o de simple cuidado, públicas o privadas (Mendoza, 2022: 4).

3 La estrategia de comunicación política se refiere a la producción y difusión de propaganda estratégica y, principalmente, a sus efectos en función de distintas consideraciones, medios y barreras (Mendoza, 2022: 4).

4 El diagnóstico viral es la detección de secuencias específicas del ADN mediante la aplicación de tecnologías apropiadas. En la particularidad del caso mexicano, se trata de un esquema descentralización de infraestructuras de salud pública: los laboratorios subnacionales (Mendoza, 2022: 4).

de prioridades conjuntas. Por su parte, los resultados vinculantes avanzaron dos niveles, al llegar a planes de acción como resultado y a coordinación positiva como proceso.

El CONASA, con respecto al CONAEDU, ha avanzado en ambos sentidos, sumó un mecanismo de control nacional e hizo constantes los niveles de coordinación de la política pública y de resultados vinculantes. En el primer concepto, se reforzó el control de la agenda por la especialización de la constelación de órganos intergubernamentales, en cuyo caso, el CONASA asumió la descentralización de los servicios de salud y ha sido el único de esencia federalista. En cuanto al segundo concepto, la exposición de experiencias subnacionales es la incidencia única y tímida en la implementación de la política nacional de salud.

2. La CONAGO como salvaguarda estructural

Durante su R. O. IV (22/11/2002), la CONAGO aprobó entablar un diálogo formal con las dirigencias de los partidos políticos nacionales y, así, iniciar la coordinación con los diputados y senadores del H. Congreso de la Unión para integrar una nueva mayoría que formulara, “en bien de la República”, el presupuesto de egresos de la federación, la ley de ingresos 2003 y una miscelánea fiscal federativa (CONAGO, 2001-2021). En consecuencia, ese mismo año los gobernadores acudieron a la Cámara de Diputados para negociar lo expuesto, sin embargo, la Comisión de Hacienda y Crédito Público presentó escasa apertura y atención a las propuestas de los gobernadores. Fue hasta la votación en el pleno que se resolvieron, de manera clasificada, algunas solicitudes de financiamiento para los gobiernos subnacionales (Calzada, 2004: 53).

Si bien la justificación inicial fue íntegra, la evolución posterior no fue óptima. El discurso de la CONAGO fue iniciar en la supervisión subnacional de las políticas de gasto, ingreso y adecuación de conceptos específicos. Lo deseable era que esa experiencia primaria avanzara hacia la supervisión de los procesos legislativos de las políticas públicas e integrara, en sentido federativo, los intereses universales a partir de la diversificación de asociaciones categorizadas, consolidándose el rol de la salvaguarda estructural mexicana. En contraste, la misión institucional se replegó en función de intereses particularizados hacia la gestión exclusiva del gasto federal reasignado. Ese concepto se refirió a la elaboración y justificación de proyectos subnacionales, principalmente de infraestructura, y a la gestión de financiamiento federal para su implementación, en su caso concretada con la celebración de AIG de transferencias financieras. El gasto federal reasignado, vigente entre 2002 y 2018, ha sido la mayor constante del contexto institucional de la CONAGO. En ese contraste, si bien este apartado muestra desde el inicio la evidente limitación del caso como salvaguarda estructural, se considera prudente continuar el análisis para precisar todos los factores de deterioro institucional.

En 2006 el autor realizó observación participante durante una comparecencia del Secretario de Finanzas del Estado de México en la Cámara de Diputados, quien se presentó en calidad de gestor de gasto federal reasignado. Con cierto protocolo ritual, y entre una multitud de periodistas, una diputada de su misma unidad territorial y partido político salió a recibirla y lo condujo al salón adjunto a un restaurante interno, hoy denominado “1857”. El funcionario dio lectura a sus peticiones y justificaciones, luego respondió las preguntas de los miembros de las comisiones involucradas, e hizo énfasis en el Fondo Metropolitano. Para los gobernadores de la misma extracción política que el Presidente de la República la ruta de negociación era distinta. En entrevista con quien fungió como Gobernador de Guanajuato de 2000 a 2006 (19 de abril de 2018), él comentó que nunca acudió a la Cámara de Diputados durante el proceso de aprobación presupuestal para gestionar convenios de reasignación, negociaba directamente en las Secretarías de Gobernación y de Hacienda.

Una vez convenidas las reasignaciones, su implementación se dificultaba por las inconsistencias técnico-administrativas de los gobiernos subnacionales. La fragmentación administrativa ocasionaba problemas para alinear la planeación, la elaboración de proyectos y la programación anual del gasto. Ante estas limitaciones, algunos gobiernos subnacionales habían creado dependencias para corregir esas fallas operativas. En el año 2008 los gobiernos de Aguascalientes y de Baja California habían confiado a sus respectivas Secretarías de Planeación la labor de vincular la elaboración interna de proyectos con la gestión anual de reasignaciones. El Gobierno del Estado de Guanajuato hacía lo propio con la Coordinación General de Programación y Gestión de la Inversión Pública, dependencia adscrita directamente a la gubernatura. Pese a los esfuerzos administrativos subnacionales los subejercicios presupuestales eran comunes. A finales del ejercicio presupuestal 2008 el Gobierno de Aguascalientes había suscrito tres convenios con un avance del 77 por ciento, no obstante, el Gobierno de Jalisco también había firmado tres acuerdos, pero el avance era de 50 por ciento. El Gobierno de Morelos contaba con tres convenios y un avance del 33 por ciento, mientras que el Gobierno de Querétaro solo había celebrado dos convenios para registrar un avance mínimo del 3 por ciento (Mendoza, 2010: 140-141).

Las inconsistencias técnico-administrativas de los gobiernos subnacionales fueron progresivas en paralelo al aumento anual de los montos subnacionales del gasto federal reasignado. De acuerdo con el Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales 2007 (SHCP, 2007: 67), durante el sexenio 2000-2006 la distribución del gasto federal reasignado fue del siguiente orden: 78 por ciento con cargo a la Secretaría de Salud, 17.2 por ciento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2.7 por ciento de la Secretaría de Turismo, 1.4 por ciento de la Secretaría de Gobernación y 0.8 por ciento de otras secretarías. Es también importante señalar que el mismo gobierno nacional fundó en las limitaciones subnacionales su defensa de gasto.

En 2006 fue promulgada una nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y, derivado de esta, el Proceso de registro de programas y proyectos de inversión en la cartera de la SHCP complejizó los requisitos de liberación del financiamiento convenido. Entonces la CONAGO aprobó en su XXIII R. O. (16/03/2005) una solicitud al Congreso de la Unión para diferir la aprobación de la ley señalada. En la XXX R. O. (27/11/2006) pidió también el diferimiento por un año del artículo tercero transitorio de la misma ley, que condicionaba el ejercicio presupuestal 2006 a las nuevas disposiciones (CONAGO, 2001-2021).

Para el periodo 2009-2012 el monto total de los convenios de reasignación de gasto decreció, mientras que las reasignaciones individuales tendieron a la inequidad. El Gobierno de la Ciudad de México se benefició con las mayores asignaciones en detrimento del resto de unidades territoriales. Pese a ello, alrededor de veinte gobiernos subnacionales conservaron reasignaciones intermedias. En 2013 el escándalo explícito conocido como “los moches” desvirtuó los ejercicios de reasignación de gasto. Según un medio masivo referente, se trató de un sofisticado mecanismo de sobornos a cambio de decisiones de reasignación de gasto. Las acciones relativas estuvieron aparentemente encabezadas por el coordinador parlamentario del PAN e implementadas por siete diputados de su misma bancada: “Villarreal recibe en sus oficinas de San Lázaro al alcalde en cuestión y ofrece el recurso. Días después, un diputado de toda su confianza acude con el alcalde para informarle que su solicitud ha sido aprobada pero que necesita ayudar al grupo de Villarreal” (Aristegui, 2013).

En 2013 el total del gasto federal reasignado se duplicó y, con ello, la inequidad. En la etapa 2014-2018 la reasignación pasó a ser francamente selectiva, se beneficiaron en promedio diez gobiernos subnacionales y dejaron de participar los restantes veintidos. Cabe señalar que, a nivel individual, la eficiencia en el ejercicio del gasto federal reasignado involucró sólo a siete gobiernos subnacionales que participaron continuamente de 2002 a 2018: dos gobiernos subnacionales del norte, Sonora y Baja California; cuatro del centro, Ciudad de México, Guanajuato, Puebla y el Estado de México; y sólo Chiapas como representante de los gobiernos subnacionales sureños. En contraste, las peores inconsistencias del gasto referido fueron de los gobiernos de Tabasco y Coahuila. Para el sexenio 2018-2021, según el Secretario Técnico de la CONAGO (26 de marzo de 2019), un grupo reducido de gobernadores logró gestionar reasignaciones valiéndose ahora de la relación directa entre el Ejecutivo Federal y la CONAGO. Las cifras relativas ya no han sido registradas como datos abiertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que impide su seguimiento cuantitativo y la definición de gobiernos beneficiarios.

En general, la evolución del monto total de los convenios de reasignación de gasto y la cantidad de gobiernos subnacionales participantes se resumen en los siguientes cuadros:

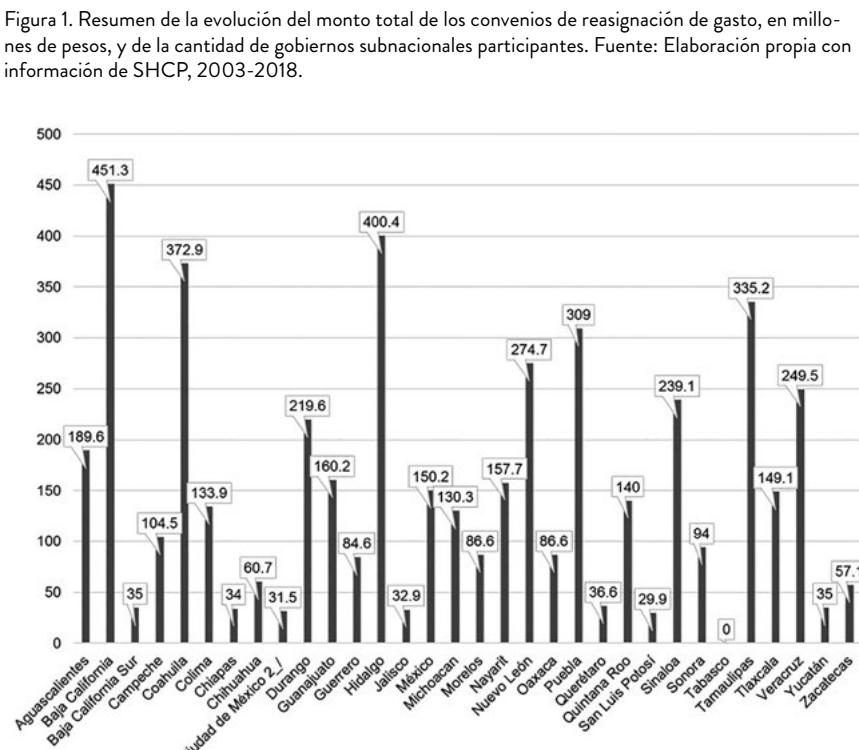
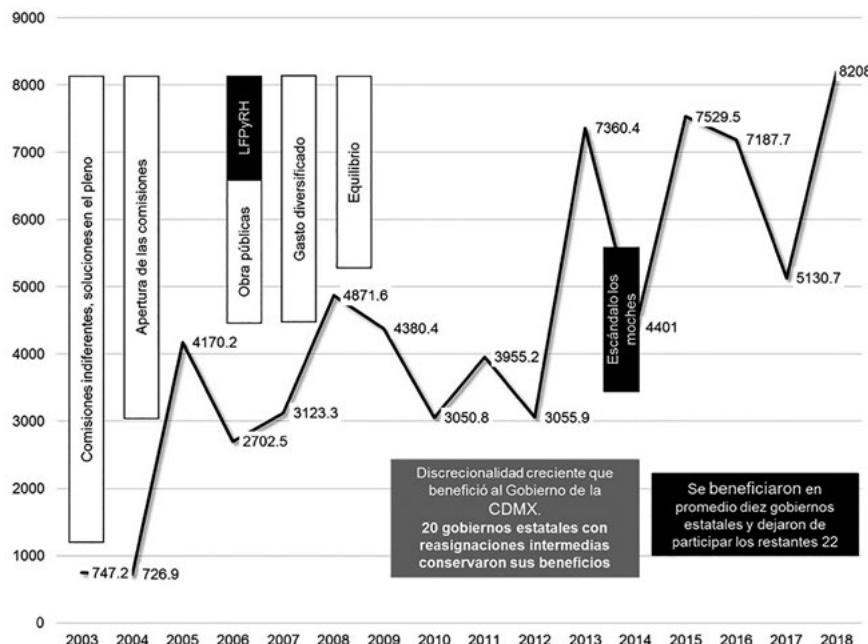


Figura 2. Distribución del gasto federal reasignado entre los gobiernos subnacionales durante el año 2008, en millones de pesos. Fuente: Elaboración propia con información de SHCP, 2003-2018.

En suma, el desempeño de la CONAGO como salvaguarda estructural inició con una excelente justificación, que mudó rápidamente a la gestión fragmentada y exclusiva del gasto, dejando de lado la política de ingreso y el reajuste específico de sus conceptos. Esto la impulsó al segundo nivel de la escala de Nugent (2009), participación de funcionarios subnacionales en la elaboración de políticas públicas, superando así el desempeño inicial de exhortación y persuasión. En tales circunstancias, el avance hacia la gobernanza coordinada era aún factible si hubiera librado las tres fragmentaciones subsecuentes. La fragmentación de la gestión política fue paralela a la fragmentación administrativa, aunque sus eficiencias iniciales fueron inversamente proporcionales, por ello, mientras aumentaban los montos del gasto federal reasignado con relativa equidad bajo la supervisión de la CONAGO, la implementación individual padecía progresivamente del subejercicio presupuestal. Por su parte, y pese a la eficiencia alcanzada en la primera etapa, la fragmentación de la gestión política derivó en fragmentación de intereses al no sumar el apoyo de asociaciones regionales y temáticas que previnieran las desviaciones de los actores y partidos políticos, esa fue la causa de la inequidad progresiva del gasto federal reasignado. El unilateralismo disruptivo del gobierno nacional acusó presencia desde el principio al imponer, con poca oposición durante el proceso legislativo, la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que complicó el ejercicio del gasto. Las inconsistencias de la CONAGO, además de finiquitar el potencial caso de salvaguarda estructural, reafirmó desde 2018 la dependencia financiera entre el gobierno nacional y los subnacionales.

3. La CONAGO como salvaguarda intergubernamental

El desempeño de la CONAGO como salvaguarda intergubernamental ha surgido muy lentamente, entre una agenda abarrotada por el ritual político, la auto-organización y, en mayor medida, las acciones de exhortación y persuasión hacia el gobierno nacional. Esta última se estimó en el 82.58 por ciento de los acuerdos registrados hasta la R. O. LVIII (21/02/2020), lo que proyecta a la coordinación de la política pública hacia un desempeño centrado en las formas elementales de la coordinación negativa.

Sin embargo, entre los porcentajes complementarios, el 7.58 por ciento se basa en la definición de prioridades conjuntas derivada de procesos de búsqueda de soluciones consensadas. El sentido de este incipiente segundo nivel de coordinación de políticas públicas comparte la verticalidad de la exhortación y persuasión, al orientar cambios en las políticas del gobierno nacional. Su inventario ha alcanzado diecinueve acciones clasificadas en cuatro sectores estratégicos (CONAGO, 2001-2021). Siete estrategias de salud incluyen el registro más antiguo y, a la vez, los tres últimos refieren la pandemia de Covid-19: reforma de seguridad social (R. O. XVIII, 09/07/2004), atención a discapacitados

(R. O. XXII, 26/11/2004), diabetes mellitus (R. O. XXXVI, 30/03/2009), alimentación sana (R. O. XXXVIII, 23/03/2010), programas de subsidio económico (R. O. LIX, 19/08/2020; R. O. LX, 27/01/2021), clases a distancia y resiliencia (R. O. LIX, 19/08/2020) y metodología de cálculo del semáforo de riesgo epidemiológico (R. O. LIX, 19/08/2020). La política de seguridad y justicia ha sido desarrollada en siete especificidades: formalización de la coordinación (R. O. XXXIV, 29/02/2008; R. O. XXXV, 26/09/2008; R. O. XXXVI, 30/03/2009), igualdad de género (R. O. XLVII, 10/10/2014), derechos infantiles (R. O. XLVII, 10/10/2014; R. O. LI, 18/07/2016; R. O. LIV, 22/05/2018), códigos penales (R. O. XLVIII, 25/02/2015), desaparición de menores (R. O. XLVIII, 25/02/2015), justicia alternativa (R. O. XLIX, 08/07/2015) e inteligencia financiera (R. O. LIX, 19/08/2020). Las políticas distributivas han puntualizado tres estímulos: productores de leche (R. O. XLVIII, 25-02-2015; R. O. L, 29/02/2016), vivienda (R. O. XLIX, 08/07/2015) y estrategia digital nacional (R. O. LIII, 13/12/2017). La fiscalización de ingresos ha reformado dos régímenes, mineros (R. O. XLVIII, 25/02/2015) e industria vitivinícola (R. O. LIV, 22/05/2018).

Como segunda minoría (1.89 por ciento), los resultados son marcos comunes de políticas públicas derivados de procesos de acuerdo para la implementación horizontal. Las acciones relativas son sólo seis: transparencia (R. O. XLI, 27/05/2011), prevención de la inseguridad (R. O. XLII, 06/12/2011; R. O. XLIII, 13/07/2012), sustentabilidad ambiental (R. O. XLIII, 13/07/2012), fomento empresarial (R. O. XLV, 20/08/2013), combate al sobrepeso (R. O. XLVI, 26/02/2014) y proyectos estratégicos (R. O. LIII, 13/12/2017).

Los resultados vinculantes arrojan, como instrumentos más frecuentes, las declaraciones públicas que se realizan constantemente al final de cada reunión y el envío eventual de posicionamientos a instituciones específicas. Le siguen en menor medida un registro histórico de diez AIG y cuatro estrategias o planes de acción. Respecto a los niveles de coordinación política, en entrevista concedida por el Secretario Técnico de la CONAGO (26 de marzo de 2019), él afirmó que “ninguna decisión es vinculante”. Por ello, al considerar que los gobiernos participantes dan seguimiento a reuniones, comisiones y actividades de la CONAGO, a la vez que se conservan la autonomía y los objetivos particulares, la coordinación política de los resultados vinculantes se vislumbra en su segundo nivel: la coordinación positiva.

El nivel de institucionalización es la categoría de mayor desarrollo de la CONAGO. La frecuencia de las R. O. es actualmente semestral. Fueron mensuales entre agosto de 2002 y noviembre de 2004, trimestrales de marzo de 2005 a noviembre de 2006, cuatrimestrales durante el año 2007 y semestrales entre los años 2008 y 2019, siendo esta última frecuencia la que más años ha estado vigente. Sin embargo, la frecuencia entre dos R. O. recientes demostró cierto riesgo al prolongarse hasta casi un año, por lo que el evento respectivo fue titulado LVII y LVII R. O (CONAGO, 2001-2021).

El desempeño de la Secretaría Técnica ha transitado de lo coyuntural a lo insustancial. Existe evidencia de que las comisiones internas fueron revisadas, coordinadas y, en algunos casos, propuestas por la Secretaría Técnica entre 2003 y 2005, según doce acuerdos tomados entre las R. O. XI (29/07/2003) y XXVI (14/11/2005). Una segunda tarea transitoria de la Secretaría Técnica fue normalizar la agenda mediante lineamientos. Según acuerdos de las R. O. XV (27/02/2004) y XIX (23/08/2004), el seguimiento de acuerdos y la agilidad de la agenda fueron encomiendas de la Secretaría Técnica, hasta que se aprobó su propuesta de lineamientos en la XXIII R. O. (16/03/2005). No obstante, las reformas posteriores de los lineamientos no han surgido de la Secretaría Técnica. Dos tareas transitorias más fueron la divulgación de actividades de la CONAGO, según R. O. XXIX (11/09/2006), XXX (27/11/2006) y XLIII (13/07/2012); y el dictamen de asuntos puntuales, según R. O. XXXI (16/02/2007), XXXII (29/05/2007) y XLIII (13/07/2012). Existe también registro de trece instrucciones diversas para la Secretaría Técnica, hasta llegar al extremo de nueve solicitudes de elaboración de reconocimientos para los gobernadores salientes, esa ha sido la instrucción de mayor frecuencia histórica (CONAGO, 2001-2021).

La operación de comisiones internas ha sido vasta y de constante cambio. En la VII R. O. (26/04/2003) se crearon las primeras tres comisiones: transporte, revisión de las atribuciones del Órgano Superior de Fiscalización con respecto a entidades federativas, así como reforma del Estado. Durante el resto de la vida institucional de la CONAGO han existido tres reestructuraciones integrales de las comisiones, por lo que pueden diferenciarse cuatro épocas. En la primera época, 2003-2005, se fundaron nueve comisiones además de las tres iniciales y cuatro grupos de trabajo con dos claras tendencias. La primera fue la búsqueda de programas y dependencias que pudieran aumentar las transferencias financieras a los gobiernos subnacionales. La segunda fue iniciar el análisis de asuntos internacionales y de migración. En la XXV R. O. (19/08/2005), la primera reestructuración integral de las comisiones las redujo a nueve. Para la segunda etapa, 2005-2012, la creación de nuevas comisiones continuó la tendencia de pugnar por el aumento de las transferencias financieras a los gobiernos subnacionales, aunque una motivación paralela fue complementar las temáticas sectoriales, de tal modo que la segunda reestructuración integral, acontecida en la XLIII R. O. (13/07/2012), definió treinta y cinco comisiones. La tercera época, 2012-2015, inició con la tendencia de crear comisiones orientadas a la especificidad estratégica internacional, hasta que en la XLIX R. O. (08/07/2015) se decidió reducir las comisiones a veinticinco y dos grupos de trabajo. No obstante, en la cuarta etapa, que va del 2015 a la actualidad, bajo la misma tendencia de la etapa anterior, se han creado nueve comisiones más para llegar a treinta y cuatro (CONAGO, 2001-2021).

La existencia de un ordenamiento que defina funciones fue cubierta inicialmente con los lineamientos aprobados en la XXIII R. O. (16/03/2005). El funcionamiento actual obedece, en gran proporción, a una reforma integral de

los lineamientos originales aprobada en la V R. E. (25/04/2008). En lo general, se aprobó la reestructuración funcional y orgánica, el desahogo de tres R. O. anuales, la definición de la agenda en sesión previa; así como la integración presidente-vicepresidentes como organismo colegiado de mejora, de selección de discusiones y de pertinencia de intervención de invitados. En cuanto a las comisiones internas, se aprobaron sus agendas y se condicionó su participación en las sesiones plenarias por el impacto nacional, regional o local de sus propuestas. La reforma más reciente fue en las R. O. LVII y LVIII (21/02/2020), con la cual, el periodo de los presidentes, en lugar de concluir en la R. O. que presidían, pasó a iniciar en tal evento para finalizar antes de la siguiente reunión, mientras que la gestión del vicepresidente sería traslapada, esto es, iniciaría en la reunión previa a la que alcanzaría la presidencia (CONAGO, 2001-2021).

La ayuda externa no ha contado con incidencias positivas del sistema de partidos y del poder adquisitivo federal en los propósitos de la CONAGO. Tal como se hizo referencia en el apartado anterior y en el presente, estas dos formas de ayuda externa lograron la centralización de las reasignaciones y el dominio federal en la CONAGO. En contraste, otras tres variantes de la ayuda externa presentan potencialidades. La participación de gobiernos subnacionales en la toma de decisiones federal ha sido favorecida mediante la incorporación de representantes de la CONAGO en siete consejos intergubernamentales nacionales: 1) trata de personas, 2) política migratoria, 3) derechos de la infancia y adolescencia, 4) seguimiento a recomendaciones de los derechos de la infancia y adolescencia, 5) violencia infantil, 6) tecnologías de información para la infancia y adolescencia, y 7) primera infancia. En las R. O. XLV (20/08/2012) y XLVI (26/02/2014) se acreditaron representantes de la CONAGO en algunos de esos órganos intergubernamentales (CONAGO, 2001-2021). Sin embargo, es necesario destacar también que, pese a que la CONAGO planteó en forma temprana iniciar la coordinación con los diputados y senadores del H. Congreso de la Unión, la relación con el Senado de la República nunca ha sido evidentemente aprovechada pese a su esencia federal. La presión externa ha incluido en la agenda de la CONAGO temáticas internacionales contemporáneas. Dos evidencias de esto son la referida participación de la CONAGO en consejos intergubernamentales nacionales, así como las reestructuraciones de las comisiones y grupos de trabajo acontecidas a partir del año 2012, relacionadas también en el presente apartado.

Las ideas compartidas iniciaron en la riqueza de las relaciones expertas derivadas de la Convención Nacional Hacendaria, celebrada al comienzo de la vida institucional (2002-2004) de la CONAGO. Ese proceso promovió seis temáticas equilibradas e, incluso, propuestas específicas de ingresos coordinados: modificar la dependencia de los ingresos petroleros, disposición intergubernamental del impuesto al consumo, aprobación de nuevos ingresos locales, celebración de nuevos convenios de colaboración administrativa y transparencia del esfuerzo fiscal de cada orden de gobierno (Mendoza, 2010: 63-64). Más adelante, se han incorporado paulatinamente a las actividades de la CONAGO asociaciones

colaborativas: el Consejo Coordinador Empresarial, la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública y el Consejo de la Comunicación.

Aquí cabe acotar que la polarización política infundida por el gobierno nacional 2018-2024 ha motivado la fundación de organizaciones de gobernadores opositores. La Asociación de Gobernadores de Acción nacional nació el 8 de julio de 2019 e integró nueve gobernadores de esa corriente política. La Alianza Federalista fue creada el 19 de septiembre de 2019 con diez gobernadores de distintos partidos. La asistencia presencial de treinta y un gobernadores y un representante subnacional a la R. O. LIX (19/08/2020), a diferencia de la LX R. O. (27-01-2021) que fue virtual, señala que la asistencia del Presidente de la República en la CONAGO es determinante, asimismo, que esta última conserva su calidad de organización universal de intereses subnacionales, aunque está en riesgo de fraccionarse. La actual falta de participación de nueve gobiernos subnacionales en el trabajo de las comisiones ratifica el riesgo señalado (CONAGO, 2001-2021). Se hace entonces necesario que el pleno de gobernadores tenga la habilidad política para conservar la organización universal y, simultáneamente, sumar consensualmente organizaciones categorizadas, tal como lo ha hecho la *National Governors Association* de los Estados Unidos de América.

El dominio federal es evidente a pesar de que la CONAGO es un consejo horizontal. Si bien el Presidente de la República no preside las reuniones de la CONAGO, se insiste en que ha sido determinante su participación en calidad de invitado permanente. Durante la etapa temprana de disidencia contra el gobierno nacional, los seis gobernadores que compartían corriente política con el ejecutivo federal negaron su integración a la CONAGO como medida partidista. Cabe aquí precisar que, según el Secretario Técnico de la CONAGO (26 de marzo de 2019), “la adhesión de gobernadores a la CONAGO se concreta participando” (participación voluntaria). Más adelante, al final de R. O. V (08/12/2002), los gobernadores de Guanajuato y Nuevo León dialogaron con los ejecutivos estatales congregados para condicionar la integración del bloque oficialista: 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 en León, Estado de Guanajuato (21/02/2003), no considerada como reunión formal de la CONAGO según su portal oficial, a la que asistió el Presidente de la República (CONAGO, 2001-2021).

Si bien la asistencia del Ejecutivo Federal a los eventos de la CONAGO ha sido desigual, la frecuencia ha ido en aumento. Según el Secretario Técnico de la CONAGO (26 de marzo de 2019), Vicente Fox (2000-2006) sólo acudió una vez. Felipe Calderón (2006-2012) “quiso tomar la agenda” durante XXXIV R. O. (29/02/2008), y ante la sutil renuencia de la dirigencia, se retiró definitivamente de los eventos de la CONAGO. Enrique Peña (2012-2018), a diferencia de su antecesor, acudió a todas las reuniones de su periodo y logró así la “verticalización”.

El Presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) ha asistido a la mayoría de las reuniones presenciales y se ha ausentado en las virtuales. Al comienzo de este último periodo, fue evidente que la dirigencia de la CONAGO ajustó la fecha y la sede de la R. O. LV (04/12/2018) para contar con la asistencia del recién instalado Presidente de la República, aunque eso no se logró pues la declaratoria y la fotografía respectiva no dan cuenta de ello. En general, tal como se hizo evidente al inicio del presente apartado, las políticas nacionales siempre han ocupado la primera prioridad de la agenda, sobre la discusión de igualación de las políticas subnacionales. La participación del Presidente de la República ha sido clave para centralizar el debate.

La capacidad de la CONAGO para procesar problemas de importancia federal no alcanza a sobrepasar el nivel básico, es decir, temas poco relevantes a nivel federal. Como tendencia de mayor constancia, el 18.56 por ciento de los acuerdos registrados hasta la R. O. LVIII (21/02/2020) coinciden en la exhortación y persuasión sobre trasferencias financieras en 25 rubros distintos. En la experiencia reciente (R. O. LIX, 19/08/2020), el Presidente de la República propuso la reestructuración de las deudas públicas subnacionales como aparente respuesta a la CONAGO sobre la revisión del Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas, de la Ley de Coordinación Fiscal y de las fórmulas de distribución de transferencias nacionales (CONAGO, 2001-2021). Respecto a la coparticipación financiera en las políticas redistributivas no hay referencia alguna. Por su parte, la igualación de la política redistributiva cuenta con referencias temáticas puntuales e inconexas, lo que le descarta como tendencia consistente. Sobre los rubros salud y pensiones existe un registro histórico de cuatro temáticas: a) reforma del Sistema de Seguridad Social, b) atención a discapacitados, c) diabetes mellitus, y d) alimentación saludable. En materia de educación, el acuerdo único es la adhesión a la Reforma Educativa de 2012 por iniciativa del Presidente de la República. En el tema de empleo, los cinco acuerdos no se orientan a la igualación de la política redistributiva sino a apoyar grupos y procesos contingentes: mineros, productores de leche, conciliación y arbitraje, productores vitivinícolas y programas en el marco de la pandemia de Covid-19 (CONAGO, 2001-2021).

En contraste, la representación en las reuniones de la CONAGO y las resoluciones son aspectos aceptables. La primera no se basa en la suplencia burocrática. Asimismo, las decisiones privilegian la participación personal de los gobernadores antes que enviar instrumentos escritos. Para la confirmación de estos rubros, el Secretario Técnico señaló (26 de marzo de 2019) que el primer pilar de la CONAGO fue “todos los integrantes son pares”. En el desempeño cotidiano, el vasto inventario de reuniones evidencia la integración de funcionarios políticos y técnicos, las comisiones se denominan ejecutivas si se integran gobernadores y técnicas si sólo actúan esa categoría de elementos (CONAGO, 2001-2021).

Como balance general del presente apartado, la evaluación de la CONAGO en el rol de salvaguarda intergubernamental resultó crítica por el dominio federal y por la capacidad de procesar problemas de importancia federal. Sobre

el primer aspecto, el protagonismo creciente del Presidente de la República en calidad de invitado permanente ha centralizado el debate en torno a las políticas nacionales, por encima de la igualación de las políticas públicas, principalmente las de carácter redistributivo. Sobre la capacidad de procesar problemas de importancia federal, si bien la representación y las resoluciones se cumplen adecuadamente, los asuntos abordados son, en mayoría inercial, aquellos relacionados con la descentralización del gasto en detrimento de otros aspectos de política fiscal y de estrategias públicas corresponsables.

Adicionalmente, los aspectos cuyo desarrollo va de mediano a bajo han sido tres que eventualmente superan los niveles elementales. Los resultados vinculantes, si bien conservan las declaraciones públicas como el resultado más frecuente ante la evidente iniciativa de los gobiernos subnacionales de conservar su autonomía y objetivos, los planes de acción y AIG ocasionalmente han avanzado hacia la coordinación positiva. En la coordinación de la política pública, la CONAGO llegó lentamente a la definición de prioridades conjuntas derivada de procesos de búsqueda de soluciones consensadas. Son todavía pocos los marcos comunes de políticas públicas resultantes de procesos de acuerdo para la implementación horizontal. En la ayuda externa presentan valor potencial, mediante experiencias muy acotadas, la presión externa, la participación de las unidades constituyentes en la toma de decisiones federales y las ideas compartidas. Por el contrario, el sistema de partidos y el poder adquisitivo federal no muestran influencia positiva.

En tales circunstancias, el nivel de institucionalización resulta cuestionable pese a que alcanzó una evaluación alta. La secretaría permanente ratifica la duda pues su desempeño ha transitado de lo coyuntural a lo insustancial.

4. Los acuerdos de la CONAGO en materia de asistencia social, educación y salud

El desempeño histórico en materia de políticas de asistencia social, según el repositorio de reuniones de la CONAGO (2001-2021), incluye una solicitud de liberación de financiamiento para programas de atención a migrantes (R. O. XVI, 26/04/2004). Sobre la atención de grupos vulnerables, dos iniciativas adicionales fueron la Declaración por la Igualdad entre Mujeres y Hombres (R. O. XLVII, 10/10/2014) y la aprobación de Diez Compromisos por los Derechos de la Infancia en México (R. O. XLVII, 10/10/2014; R. O. LI, 18/07/2016; R. O. LIV, 22/05/2018). Sobre las políticas educativas, la CONAGO ha solicitado transferencias de recursos en tres ocasiones (R. O. XXX, 27/11/2006; R. O. XLI, 27/05/2011; R. O. XLV, 20/08/2013). Respecto a las políticas de salud, la CONAGO ha realizado siete reclamos de financiamiento para los servicios estatales de salud y ocho iniciativas históricas: 1) establecer un modelo nacional de seguridad social (R. O. XVIII, 09/07/2004), 2) atención a discapacitados

(R. O. XXII, 26/11/2004), 3) acciones para la diabetes mellitus (R. O. XXXVI, 30/03/2009), 4) declaratoria de salud alimentaria y combate al sobrepeso (R. O. XXXVIII, 23/03/2010; R. O. XLVI, 26/02/2014), 5) calidad del agua potable como asunto de salud pública (R. O. XXXIX, 09/06/2010), 6) subsidio económico COVID 19 (R. O. LIX, 19/08/2020; R. O. LX, 27/01/2021), 7) clases a distancia y resiliencia (R. O. LIX, 19/08/2020), y 8) metodología de cálculo del semáforo de riesgo epidemiológico (R. O. LIX, 19/08/2020).

En concreto, las decisiones de la CONAGO sobre política educativa muestran el mayor rezago al registrar sólo tres acuerdos que no han alcanzado a superar el nivel primario: primero, la exhortación y persuasión sobre transferencias financieras. Le siguen, en orden de importancia, las decisiones sobre política de asistencia social en relación con dos iniciativas nacionales, la igualdad de género y los derechos de la infancia. Este último tópico ha sido el más constante, al quedar registrado en tres acuerdos distintos entre 2014 y 2018. En el mejor caso, la política de salud ha manejado ocho temas diferentes a la par de similar número de reclamos de financiamiento. Como acuerdo puntual, el combate al sobrepeso se distinguió como propuesta de política horizontal entre las restantes siete estrategias verticales. No obstante, pese a la mayor cuantía de los acuerdos de salud, el abordaje promedio es un acuerdo cada dos años, frecuencia superada únicamente por la constancia de los acuerdos enmarcados en la etapa contingente del Covid-19. Queda entonces claro que los intereses financieros de los actores políticos, en virtud de la integración por pares de la CONAGO, supera el interés público de las políticas sectoriales y especiales, acentuando así la insuficiencia institucional como salvaguarda intergubernamental.

5. Conclusiones

Los consejos sectoriales mexicanos de asistencia social, educación y salud significan, en conjunto, mínimas expresiones de salvaguarda intergubernamental. La CNDS es “nunca”, el CONAEDU es “a veces”, el CONASA es “mínimo constante”. Su fundamento legislativo simboliza, en dos de los casos, la CNDS y el CONAEDU, la prolongación de las soluciones de la etapa de la corporatización hacia la virtual etapa de alternancia política, en la ausencia de una cultura política que impulse mudanzas verdaderamente federativas. El dominio federal ha tomado el mayor peso y variedad. La CNDS se basa en la representación subnacional minoritaria, el CONAEDU es afectado por el control unilateral de la agenda, el CONASA mezcla las dos anteriores en la complejidad organizacional. Por su parte, las rutinas burocráticas dominan a los tres consejos intergubernamentales sin indicios de que incida la ayuda externa.

El caso cuyo origen se ubicó en la virtual etapa de la alternancia política, la CONAGO, ha mostrado un nivel alto de institucionalización, aunque esto ha correspondido a desempeños coyunturales medios a bajos en la coordinación de

la política pública, los resultados vinculantes, así como la ayuda externa. Por su parte, los aspectos críticos ratifican el dominio federal y agregan la baja capacidad para procesar problemas de importancia federal. Al revisar los acuerdos de las políticas de asistencia social, educación y salud; su baja frecuencia e inconexión acentúan la insuficiencia institucional de la CONAGO como salvaguarda intergubernamental, revelando así que sus mismos integrantes, por su propensión político-electoral, manifiestan preferentemente intereses financieros que superan los principios federativos. Surgen así supuestos de autolimitación federativa desde el mismo conjunto de gobernadores. La “lealtad federal” o “comportamiento federal amistoso”, entendido como principio que inspira las RIG en función de las bases jurídico-constitucionales (Arroyo, 2013: 123), se muestra intrincada desde el comportamiento de quienes deberían ser sus principales protagonistas.

En esas circunstancias, el dominio federal se torna referente, ya que incluso podría pensarse, paradójicamente, como motor unilateral de los principales avances federativos de la CONAGO: la coordinación de la política pública, los resultados vinculantes, así como algunos aspectos de la ayuda externa, como la participación en diferentes contextos de la toma de decisiones federal y la presión externa. A su vez, el avance potencial de la capacidad para procesar problemas de importancia federal podría intuirse desde otro aspecto de la ayuda externa: las ideas compartidas. De ese modo, en la eficiencia moderada de la CONAGO como salvaguarda intergubernamental toman la mayor relevancia los factores contextuales y coyunturales, quedando cuestionada la conducta de sus principales integrantes. Un resumen de las anteriores conclusiones se muestra en el siguiente cuadro:

Coordinación de la política pública	Resultados vinculantes	Nivel de institucionalización	Ayuda externa	Dominio del gobierno federal	Capacidad para procesar problemas de importancia federal
Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS)					
Coordinación negativa	Informes como resultados Coordinación negativa como proceso	Nivel alto, a excepción de la secretaría controlada por el presidente de la comisión	Sin evidencias, dominan las rutinas burocráticas	Basado en la representación subnacional minoritaria	Temas poco relevantes a nivel federal
Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU)					
Coordinación negativa mayoritaria Definición de prioridades en coyuntura del pasado	Informes como resultados Coordinación negativa como proceso Mayores niveles en coyuntura del pasado	Nivel alto, a excepción de la secretaría controlada por el presidente de la comisión	Sin evidencias, dominan las rutinas burocráticas	Basado en el control de la agenda	Temas poco relevantes a nivel federal

Consejo Nacional de Salud (CONASA)					
Coordinación negativa mayoritaria Énfasis en un aspecto único y muy específico de servicios comunes	Informes como resultados Coordinación negativa como proceso	Nivel alto, a excepción de la secretaría controlada por el presidente de la comisión	Sin evidencias, dominan las rutinas burocráticas	En la complejidad del sistema de consejos intergubernamentales, se combina la representación subnacional minoritaria con el control de la agenda	Temas poco relevantes a nivel federal
Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)					
Coordinación negativa: 82.58% Definición de prioridades conjuntas: 7.58% Precisión de marcos comunes de políticas públicas: 1.89%	Informes como resultado más frecuente Históricamente se han alcanzado sólo diez acuerdos intergubernamentales y cuatro planes de acción Coordinación positiva como proceso	Nivel alto en lo general, a excepción de la secretaría que ha transitado de lo coyuntural a lo insustancial A nivel sectorial, la frecuencia decrece considerablemente. En el mejor de los casos, los acuerdos del sector salud se alcanzan cada dos años en promedio	La presión externa ha impulsado algunos procesos de políticas públicas La participación en la toma de decisiones federal y las ideas compartidas han sido experiencias muy acotadas El sistema de partidos y el poder adquisitivo federal han incidido negativamente	Podría pensarse como condición auto-fomentada, incluso, como motor unilateral de los principales avances federativos de la CONAGO En contraste, existen también coyunturas de polarización política tendientes a la desintegración de la organización	Temas poco relevantes a nivel federal Discursos coyunturales de política fiscal integral Acuerdos circunstanciales por la pandemia de COVID 19

Cuadro único. Resumen de la evaluación de la CNDS, el CONAEDU, el CONASA y la CONAGO, según los indicadores de Schnabel (2020)

Fuente: Elaboración propia según el análisis desarrollado en el presente texto.

Finalmente, como salvaguarda estructural, la CONAGO aplicó en su inicio a las fases legislativa y post-legislativa del segundo nivel estratégico de Nugent (2009), participación de funcionarios subnacionales en la elaboración de políticas federales, para acrecentar gradualmente sus inconsistencias y estancamientos. Esto le impidió experimentar en el siguiente nivel estratégico, la gobernanza coordinada. Más aún, antes de avanzar, la CONAGO pasó a la nulidad como salvaguarda estructural. Esta es la peor valoración que este texto reporta sobre la CONAGO, pues si bien dimos cuenta de la posibilidad de un unilateralismo disruptivo con tendencias federativas, la nulidad de la salvaguarda

estructural conservará la producción legislativa de carácter corporativista y, con ello, el oportunismo.

Referencias consultadas

- Aristegui, C. (26 de noviembre de 2013). ¿Cómo cobran diputados afines a Villarreal “moché” a alcaldes? *Aristegui Noticias*. Recuperado de <https://aristeguinoticias.com/2611/mexico/como-cobran-diputados-afines-a-villa-real-moche-a-alcaldes/>
- Arroyo, A. (2013). Fundamentos constitucionales del reparto de competencias en la República Federal de Alemania. En A. Arroyo, I. M. Giménez, T. de la Quadra-Salcedo, E. Sáenz, M. Salvador, S. Sánchez (Ed.), *Cooperación y reparto competencial en los Estados descentralizados* (pp. 85-154). Barcelona, España: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Calzada, F. (2004). *Federalismo y finanzas públicas, 2001-2004: ante la Convención Nacional Hacendaria*. Cárdenas, México: Universidad Popular de la Chontalpa.
- Cámara de Diputados (1992). *Ley de aguas nacionales*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_060120.pdf
- Cámara de Diputados (1999). *Ley del Instituto Mexicano de la Juventud*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87_020415.pdf
- Cámara de Diputados (2002). *Ley de ciencia y tecnología*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/242_061120.pdf
- Cámara de Diputados (2003). *Ley general de desarrollo forestal sustentable*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgdfs_2003/LGDFS_orig_25feb03.pdf
- Cámara de Diputados (2004). *Ley general de desarrollo social*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- Cámara de Diputados (2008). *Ley del sistema nacional de información estadística y geográfica*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSNIEG_200521.pdf
- Cámara de Diputados (2009). *Ley general del sistema nacional de seguridad pública*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_300621.pdf
- Cámara de Diputados (2012). *Ley general de protección civil*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_200521.pdf
- Cámara de Diputados (2018). *Ley general de mejora regulatoria*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_200521.pdf
- Carrera, A. P. (2004). *Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía*

- del poder político (1980-2000)*. Madrid, España: Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO, 2001-2021). *Listado de reuniones de la CONAGO*. s/l, México: CONAGO. Recuperado de <https://conago.org.mx/reuniones>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2021). *Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- Consejo Nacional de Salud (CONASA, 9 de octubre de 2020). Reglas de operación del Consejo Nacional de Salud. *Diario Oficial 09/10/2020*. Recuperado de http://www.conasa.salud.gob.mx/descargas/nvas_REGLAS_DE_OPERACION_09102020.pdf
- Coordinación de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social de Oaxaca (COPEVAL, 2020, 17 de noviembre). Tercera sesión ordinaria de la Comisión Nacional de Desarrollo Social. *Sala de Prensa*. Recuperado de <https://www.oaxaca.gob.mx/copeval/tercera-sesion-ordinaria-de-la-comision-nacional-de-desarrollo-social/>
- Coordinación de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social de Oaxaca (COPEVAL, 2021, 17 de marzo). Primera sesión ordinaria 2021 de la Comisión Nacional de Desarrollo Social. *Sala de Prensa*. Recuperado de <https://www.oaxaca.gob.mx/copeval/primera-sesion-ordinaria-2021-de-la-comision-nacional-de-desarrollo-social/>
- Díaz-Cayeros, A. (1995). *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Gobierno de la Ciudad de México (GCM, 2021). *Programa de Detección y Aislamiento de Casos en Colonia de Atención Prioritaria*. Recuperado de <https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/colonias-de-atencion-prioritaria-covid-kioscos>
- Méndez, J. L. (1997). Estudio introductorio. En D. S. Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales* (pp. 7-46). Ciudad de México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica.
- Mendoza, J. (2010). *El principio de subsidiariedad en la evaluación del federalismo mexicano*. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Mendoza, J. (2013). *Las capacidades subsidiarias del gobierno estatal y de los ayuntamientos del Estado de Hidalgo en el contexto federal: finanzas públicas, políticas públicas, organización social*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mendoza, J. (2020). El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia de jerarquía en México. En J. Mendoza y E. J. Grin, *Federaciones de las*

- Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp. 295-376). Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mendoza, J. (2022). Dos experiencias mexicanas de Relaciones Intergubernamentales: influenza A/H1N1 en la competición y COVID 19 en la contracción. En *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 27(87), 1-20.
- Najar, A. (2 de julio de 2018). López Obrador Gana en México: ¿por qué es histórico el triunfo de AMLO en la elección presidencial mexicana? *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44678613>
- Nugent, J. D. (2009). *Safeguard federals: how states protect their interests in national policymaking*. Oklahoma City, OK: University of Oklahoma Press, Norman.
- Ortíz, M. y Frenk, J. (2009). *Camino y destino. Una visión personal de las políticas públicas de salud*. Cuaderno de Quirón.
- Powell, D. (2015). Constructing and developmental state in South Africa: the corporatization of intergovernmental relations. En J. Poirier, C. Saunders, J. Kincaid (Ed.), *Intergovernmental relations in federal systems, comparative structures and dynamics* (pp. 305-349). Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Powell, D.; Ntliziywana, P. (2015). 'South Africa Inc.': The rise of the developmental state and the corporatization of intergovernmental relations. En F. Palermo, E. Alber. *Federalism and decision making* (pp. 292-314). Leiden, Boston: Brill Nijhoff.
- Presidencia de la República (23 de octubre de 2020). Acuerdo por el que se modifica la denominación del Consejo Nacional de Salud y se reforman diversas disposiciones del Acuerdo por el que se establece su integración y objetivos, publicado el 27 de enero de 2009. *Diario Oficial 23/10/2020*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603436&fecha=23/10/2020
- Rubio, J. (2006). *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006: un balance*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez, L. (23 de marzo de 2021). Así han cambiado las edades y montos de pensión para adultos mayores los últimos cuatro sexenios. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/pension-adultos-mayores-cambios-sexenios-montos-edades/>
- Schnabel, J. (2020). *Managing interdependencies in federal systems. Intergovernmental councils and the making of public policy*. Cham, Suiza: Palgrave Macmillan.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA, 2015). Acuerdo por el que se dan a conocer los lineamientos

generales de operación del Consejo Peninsular de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/228649/Lineamientos_Generales_de_Operacion_del_Consejo_Peninsular_de_Sanidad_e_Inocuidad_Agroalimentaria.pdf

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA, 2018). Acuerdo por el que se dan a conocer los lineamientos generales de operación del Consejo de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria de la Península de Baja California. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/317932/ACUERDO_por_el_que_se_dan_a_conocer_los_Lineamientos_Generales_de_Operacion_del_Consejo_de_Sanidad_e_Inocuidad_Agroalimentaria.pdf

Secretaría de Bienestar (Bienestar, 13 de febrero de 2020). Aprueba Comisión Nacional de Desarrollo Social programa anual de trabajo 2020. *Prensa*. Recuperado de <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/aprueba-comision-nacional-de-desarrollo-social-programa-anual-de-trabajo-2020>

Secretaría de Bienestar (Bienestar, 19 de junio de 2020). Comisión Nacional de Desarrollo Social celebre segunda reunión ordinaria del año. *Prensa*. Recuperado de <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/comision-nacional-de-desarrollo-social-celebra-segunda-sesion-ordinaria-del-ano>

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 20 de julio de 2004). Decreto por el que se regula la Comisión Nacional de Desarrollo Social. *Diario Oficial 20/07/2004*. Recuperado de <https://www.gob.mx/indesol/documentos/decreto-por-el-que-se-regula-la-comision-nacional-de-desarrollo-social>

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2004). Decreto por el que se regula la Comisión Nacional de Desarrollo Social. *Diario Oficial 20/07/2004*. Recuperado de <https://www.gob.mx/indesol/documentos/decreto-por-el-que-se-regula-la-comision-nacional-de-desarrollo-social>

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 18 de febrero de 2005). Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2005. *Diario Oficial 18/02/2005*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2045336&fecha=18/02/2005

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 17 de febrero de 2006^a). Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa, para el ejercicio fiscal 2006. *Diario Oficial 17/02/2006*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2121288&fecha=17/02/2006

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 17 de febrero de 2006^b). Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2006. *Diario Oficial 17/02/2006*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2121279&fecha=17/02/2006&print=true

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 17 de febrero de 2006^c). Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Vivienda Rural, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2006. *Diario Oficial 17/02/2006*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2121287&fecha=17/02/2006

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 27 de diciembre de 2011^a). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos, para el ejercicio fiscal 2012. *Diario Oficial 27/12/2011*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5229943&fecha=27/12/2011

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 27 de diciembre de 2011^b). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos, para el ejercicio fiscal 2012. *Diario Oficial 27/12/2011*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5229942&fecha=27/12/2011

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 27 de diciembre de 2011^c). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2012. *Diario Oficial 27/12/2011*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5229906&fecha=27/12/2011

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 28 de diciembre de 2011). Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del programa 3x1 para migrantes, para el ejercicio fiscal 2012. *Diario Oficial 28/12/2011*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5227103&fecha=28/12/2011

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 30 de diciembre de 2011^a). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2012. *Diario Oficial 30/12/2011*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5228654

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 30 de diciembre de 2011^b). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Vivienda Rural, para el ejercicio fiscal 2012. *Diario Oficial 30/12/2011*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5228667&fecha=30/12/2011&print=true

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 31 de diciembre de 2011). Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal emiten las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal para el ejercicio fiscal 2012. *Diario Oficial 31/12/2011*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5227727&fecha=31/12/2011

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 30 de diciembre de 2016). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la

Economía Social para el ejercicio fiscal 2017. *Diario Oficial 30/12/2016*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468210&fecha=30/12/2016&print=true

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 28 de diciembre de 2017^a). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2018. *Diario Oficial 28/12/2017*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509631&fecha=28/12/2017

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 28 de diciembre de 2017^b). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa 3 X 1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2018. *Diario Oficial 28/12/2017*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509623&fecha=28/12/2017

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 29 de diciembre de 2017). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018. *Diario Oficial 29/12/2017*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285177/ROP_PROSPERA_2018_dof.pdf

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 30 de diciembre de 2017). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal (PET) para el ejercicio fiscal 2018. *Diario Oficial 30/12/2017*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509816&fecha=30/12/2017

Secretaría de Educación Pública (SEP, 2005). *Equidad, calidad e innovación en el desarrollo educativo nacional*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Educación Pública (SEP, 2021). *Respuesta a la solicitud de información pública con número de folio 0001100498021*. Plataforma Nacional de Transparencia. Recuperado de <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action#>

Secretaría de Educación Pública (SEP, 2004). *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*. Recuperado de http://normateca.edugem.gob.mx/normateca/wp-content/uploads/2016/07/CONV_033.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2003-2018). *Convenios de reasignación, Coordinación con entidades federativas*. Ciudad de México, México: SHCP. Recuperado de <http://presto.hacienda.gob.mx/Estopor-Layout/estadisticas.jsp>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 1º de febrero de 2006). Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de

Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal de 2006. *Diario Oficial 01/02/2006*. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4923004&fecha=01/02/2006

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2007). *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*. Ciudad de México, México: SHCP.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 30 de diciembre de 2011). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2012. *Diario Oficial 30/12/2011*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5228659&fecha=30/12/2011

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT, 2000). *Reglamento de la ley general del equilibrio ecológico y protección al ambiente en materia de áreas naturales protegidas*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_ANP.pdf

Secretaría de Salud (1986). Acuerdo sobre la integración del Consejo Nacional de Salud. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4789198&fecha=25/03/1986&cod_diario=206182

Secretaría de Salud (2018). *Respuesta a la solicitud de información pública con número de folio 0001200311118*. Plataforma Nacional de Transparencia. Recuperado de <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action#>

Secretaría de Salud (SSA, 26 de diciembre de 2020). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Personas con Discapacidad, para el ejercicio fiscal 2021. *Diario Oficial 26/12/2020*. Recuperado por https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608847&fecha=26/12/2020

Secretaría de Salud (SSA, 29 de diciembre de 2020^a). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Calidad en la Atención Médica, para el ejercicio fiscal 2021. *Diario Oficial 29/12/2020*. Recuperado por http://www.calidad.salud.gob.mx/site/calidad/docs/ro_programa_calidad2021.pdf

Secretaría de Salud (SSA, 29 de diciembre de 2020^b). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento a la Atención Médica, para el ejercicio fiscal 2021. *Diario Oficial 29/12/2020*. Recuperado por https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609175&fecha=29/12/2020

Secretaría de Salud (SSA, 2021). *Recurso de revisión RRA 4138/21 a la solicitud de información 0002000331820*. Oficina del Abogado General, Comité de Transparencia.

Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA, 2016). *Acuerdo 04/2016 por el que se crea la Comisión de Protección Especial*

- de Niñas, Niños y Adolescentes.* Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/325017/Acuerdo_de_creaci_n_04_2016.pdf
- Televisa Guerrero (Productor). (8 de noviembre de 2016). *Comisión Nacional de Desarrollo Social* [Youtube]. De <https://www.youtube.com/watch?v=JJC-JzOeejQU>
- Weingast, B. R. (2005). The Performance and stability of federalism: an institutional perspective. En *Handbook of new institutional economics* (pp. 149-172). Springer.
- Weingast, B. R. (2013). Second generation fiscal federalism: political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, 1-13, Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>

CAPÍTULO 11

INFLUENCIA DE LOS FUNCIONARIOS SUBNACIONALES Y POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Introducción

Una tendencia dominante, más ideológica que disciplinaria, generó imágenes comunes sobre los países latinoamericanos respecto a sus sistemas políticos; a partir de ella han proliferado prejuicios sobre sus configuraciones estatales, con el argumento de que el pasado colonial compartido es una especie de ADN que no puede más que prohijar sistemas altamente centralizados con gobiernos autoritarios. Y poco podría reprocharse al respecto, pues, el día a día se encarga de saturar la postal con ese contenido. Pero, sigue siendo inexacto e improductivo tan comodino estándar.

En consecuencia, los sistemas federales latinoamericanos expían la culpa del pecado original que les impide ser estudiados por la “obviedad” de sus configuraciones; formaciones nacidas en la verticalidad operativa y escasa vocación democrática para distribuir el poder federativamente. Acaso por ello, entidades como *Forum of Federations* o tratadistas como Watts (2006) evaden referirse a la región y anclan su mirada preferentemente en el norte continental americano.

Sin embargo, estudios antecedentes (Aguilar, Mendoza, Grin y Moreno, 2017; Mendoza y Grin, 2020) muestran que la configuración de las federaciones y sus relaciones intergubernamentales (RIG) entrañan diferencias significativas entre una y otra, es decir, que en cada caso hay una vida pletórica de interacción institucional, que da cuenta de avances, rezagos y asignaturas pendientes. Ese es uno de los retos de las Ciencias Sociales, abandonar lugares comunes en busca de explicaciones más sofisticadas y empíricas, con capacidad para postular agendas posibles de transformación y fortalecimiento federativo.

En efecto, la tendencia centralizadora latinoamericana compele a su consecuente calificación genérica, sin embargo, la riqueza de sus RIG muestra un mosaico de experiencias a la espera de ser identificadas, clasificadas y hasta valoradas. Argentina, Brasil y México han vivido en carne propia arreglos que van desde el dualismo con predominio del gobierno nacional, hasta episodios de considerable interacción gubernamental coordinada; han sufrido, desde rupturas del orden constitucional prohijado por dictaduras militares hasta la sutileza

del dominio centralizado sin coerción ni disrupción jurídica; provienen de órdenes constitucionales añejos, así como de jóvenes arreglos de reivindicación federalista. Vaya, condiciones tan divergentes, postulan posibilidades heterogéneas.

La premisa es que no hay un patrón de conducta en las RIG que defina determinantemente cómo se desempeña uno u otro sistema. No hay evidencia de que las federaciones latinoamericanas sean plenamente exitosas o fatalmente fracasadas. Ello supone que la vida de las políticas, de factura intergubernamental, va escribiendo historias de omisiones, proacciones, resistencias y colaboraciones que fortalecen o minan la vida federativa. Hay una amplia literatura sobre los riesgos de desequilibrios que enfrentan los sistemas federales, resta ver, entonces, qué es lo que ocurre en esta región y cómo contrarrestarlos.

Aunque ha habido cierto margen de “naturalización” (Wright, 1997; Poirier y Saunders, 2015) sobre la inestabilidad federal (amenaza de romper el equilibrio pactado y trastornar el desempeño conjunto), subyace la alerta sobre su carácter patológico e indeseado (Graves, 1964). Entonces, relativo o absoluto, permanente o coyuntural; naturalizado o patológico, tal desequilibrio es recurrente y quizás consustancial, pero, no por ello, soslayable. Habrá que registrar la energía institucional que se despliega para contenerlo. Es decir, es conveniente documentar la subyacente posibilidad del desequilibrio, así como los episodios, instituciones, procesos y políticas encaminadas a conjurarlos.

En este libro, subyace el propósito de comparar las salvaguardas federales de los sistemas federales argentino, brasileño y mexicano, concretamente el desempeño evidente de los componentes sociales en relación con el oportunismo y al unilateralismo disruptivo. Particularmente, en abono del contenido general del libro, este capítulo se propone como objetivo determinar la eventual influencia de los funcionarios subnacionales de Argentina, Brasil y México en las políticas de asistencia social, educación y salud, a través identificar las estrategias que reflejen los alcances de su desempeño formal e informal, con el propósito de conocer su nivel de eficacia para contrarrestar la proclividad jerárquica de los gobiernos nacionales respectivos, así como para ubicar tendencias en los sistemas federales latinoamericanos.

Como podrá apreciarse a lo largo del capítulo, Argentina, Brasil y México han generado múltiples instancias formales en la atención de sus políticas de asistencia social, educación y salud, sin embargo, su eficacia intergubernamental atraviesa por fuertes entramados de relaciones informales que actúan como canales alternos, muchas veces con mayor contundencia para lograr acuerdos y acciones conjuntas. Visto así, la formalidad de la coordinación es una variable que depende, en el desempeño, de los arreglos informales que va proveyendo el proceso y que dotan de más o menos factibilidad política a las políticas implicadas.

En la atención de las variables, el procedimiento está encaminado a identificar las estrategias que determinan el nivel de influencia a través del análisis de los documentos obtenidos (actas, leyes y reglamentos, entre otros). Para el caso

de la coordinación informal o incoordinación se ha propuesto analizar las documentales que la experiencia y estudios antecedentes han producido.

El dispositivo de estudio consiste en identificar las estrategias que reflejan la influencia de los funcionarios subnacionales en las políticas redistributivas. Tales influjos se pueden ubicar en el rango de alta, media o baja factibilidad en la coordinación formal de intereses auténticamente federativos, pero, con la mirada simultánea en los aspectos informales, las estrategias pueden contemplar acciones provenientes de relaciones interpersonales que incluyen intereses no federativos. Finalmente, siempre existe la posibilidad de la ausencia de estrategias de influencia y de intereses políticos definidos.

En el inicio, el estudio postuló como posibilidades las estrategias siguientes:

1. Sin estrategias de influencia ni intereses políticos definidos, como los casos de asistencia social y salud en Argentina, y educación y salud en México.
2. Estrategia de mediana a baja factibilidad en relaciones interpersonales e/o informales de intereses no federativos, en donde destaca el caso de la educación en Brasil.
3. Estrategia probada o altamente factible en relaciones interpersonales e/o informales de intereses no federativos, con énfasis en la asistencia social en México.
4. Estrategia de mediana a baja factibilidad en la coordinación formal de intereses federativos elementales, como los casos de educación en Argentina y asistencia social en Brasil.
5. Estrategia probada o altamente factible en la coordinación formal de intereses federativos bien definidos, en el que destaca el caso de salud en Brasil.

En consecuencia, la estructura del capítulo está compuesta de cinco apartados alusivos, cada uno, a los puntos anteriores, aparte de esta introducción y las conclusiones.

1. Ausencia de estrategias de influencia e intereses políticos definidos

El rango de posibilidades de influencia de los funcionarios subnacionales en las políticas es amplio y variado. Nugent (2009), lo esquematizó, describiendo una matriz, a saber, las fases pre-legislativa, legislativa y post-legislativa relacionadas con cuatro estrategias de crecimiento gradual: 1) exhortación y persuasión; 2) participación de funcionarios subnacionales en la elaboración de políticas federales; 3) gobernanza coordinada; y 4) negativa de los gobiernos subnacionales a cumplir la legislación federal. Pero, ante la falta de condiciones institucionales para hacer valer las instancias formales o por el peso de las relaciones informales, también cabe la posibilidad de su inexistencia. O, de otra manera, que tal influencia ocurra por medios informales y casuísticos.

Justamente, en este apartado se da cuenta de la (in) existencia de los canales formales y su escasa eficacia, lo que resulta en ausencia de influencia de los

funcionarios subnacionales o, si la hay, en el predominio de medios alternativos, de suyo informales, propios del mundo coyuntural.

1.1. Política social, Argentina

Vista la política social argentina a través del gasto social, el Gobierno Nacional ha tenido un rol clave en tres componentes, la educación, la beneficencia y la seguridad social hasta los años setenta (partiendo de fines de siglo XIX). La beneficencia prácticamente desapareció en los primeros años de la década del cuarenta del siglo XX. Despues, a partir de los años ochenta, el rubro en educación se transfirió significativamente del plano nacional hacia el provincial y al actual gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Mientras, la seguridad social distributiva se concentró en el gobierno nacional (Halperin, Labiaguerre, Delpech, González, Horen, Villadeamigo, Siffredi y Müller, 2008).

El Ministerio de Desarrollo Social (MDS), ha jugado un papel central en la política social, aunque no ha estado exento de problemas relativos a la superposición de planes o desvíos de ellos; la concentración de la energía gubernamental ha tenido sus costos. Sin embargo, ha habido intentos por racionalizar sus acciones; ante la diversidad y dispersión, por ejemplo, en 2004, fusionó programas y actividad sectorial en tres planes sociales: Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (apuntalado por el esfuerzo de brindar capacitación y asistencia técnica en espacios de concertación con los gobiernos subnacionales y locales); Plan Nacional “Familias”, y Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Aun teniendo en cuenta la centralidad de este ministerio, debe puntualizarse la participación de los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, coadyuvantes en la política social (Halperin *et al.*, 2008).

En la formalidad, además del MDS, Argentina ha desarrollado instancias intergubernamentales para el despliegue de su política social. Casi al finalizar el siglo XX, la entonces Secretaría de Desarrollo Social instituyó el Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDESO), el cual se mantuvo inactivo, en detrimento de la posibilidad de desarrollo de acciones intergubernamentales horizontales. Es hasta 2020 que COFEDESO se reactiva, declarándose instancia de concertación de políticas sociales entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo con la Resolución 258/2020, del Ministerio de Desarrollo Social.

Aunque está por escribirse la historia de la etapa más reciente del COFEDESO, el consejo intergubernamental (CIG) por excelencia, las dos últimas décadas de la política social argentina muestran que el nivel de centralización adquirido lo postró en el olvido y abandono, es decir, a pesar de que en 1997 se formalizó su creación no prosperó como espacio intergubernamental organizado, normado, de funcionamiento regular. Dicho de otra manera, no alcanzó a institucionalizarse.

Al parecer, la relación entre funcionarios nacionales y provinciales, respecto a la política social, se ha fincado en los contactos discretionales de índole

política. Uno de los efectos de la política descentralizadora de fines del siglo pasado es el empoderamiento de los funcionarios subnacionales:

muchas provincias, en particular las más pequeñas y pobres, fueron aumentando su poder relativo con el transcurrir de los años noventa. Eso no se tradujo necesariamente en Estados provinciales fuertes (en el sentido de mayor capacidad política, técnica y fiscal) pero sí en líderes políticos provinciales con marcada influencia, tanto en la relación con el Ejecutivo nacional como en la posibilidad de incidir en el Poder Legislativo a través de los senadores y diputados asociados políticamente a dichos líderes (Repetto y Alonso, 2004: 14).

Al quedar al margen de los canales institucionales, la suerte de las provincias en la asignación de recursos depende de la proximidad, cooptación y acuerdos informales con el ámbito nacional. Es la historia de la asignación diferenciada y discrecional que termina por producir resultados no en función de problemas públicos, sino de frecuencia y calidad de contactos personales.

Los procesos de descentralización han derivado en una marcada dispersión y fragmentación en el modo de decidir, diseñar, financiar, implementar y evaluar la política social argentina. El problema en sí no es la coexistencia de múltiples diseños institucionales, sino, como lo indican los calificativos de “dispersión” y “fragmentación”, la baja calidad institucional formal e informal que se expresa en la falta de acuerdos básicos y sostenibles para definir quién hace qué (y con qué recursos) en materia de una política social que requiere integralidad para cumplir sus objetivos de mejorar el bienestar colectivo (Repetto y Alonso, 2004: 30).

Pero no parece ser sólo coyuntural y propio de la etapa descentralizadora que los arreglos informales dominen la escena, al respecto, Repetto y Alonso afirman que “es evidente que el vínculo entre clientelismo, bajos niveles de *accountability* y política social ha sido históricamente muy fuerte en el caso argentino, en todos los ámbitos de gobierno” (2004: 34), acaso porque la arquitectura institucional es recurrentemente rebasada para privilegiar el arreglo político, por lo que:

La construcción de ágiles y apropiadas relaciones intergubernamentales brilla por su ausencia y la población argentina que recibe salud, educación, vivienda y alimentación en provincias diferentes está condicionada a una intervención estatal subnacional que varía en la cantidad, calidad, pertinencia y sostenibilidad de su oferta de política social en dichos sectores (Repetto y Alonso, 2004: 42).

1.2. Política de Salud, Argentina

En cuanto al siguiente rubro, en la Argentina, el sistema de salud está integrado de manera tripartita: por los sectores público, de seguridad social y privado

(Belló y Becerril-Montekio, 2011). El público, está integrado por los ministerios de la nación y los provinciales, así como las unidades hospitalarias y centros de salud públicos de atención gratuita a población abierta que no califica para los otros. Su sistema de financiamiento se basa en las aportaciones fiscales, aunque puede recibir pagos ocasionales por servicio a otro sector.

El otro brazo, lo conforma el seguro social obligatorio, materializado en las llamadas Obras Sociales, sistema que atiende a los trabajadores y dependientes familiares directos. Cada una de las que existe se relaciona y funciona gracias a los contratos con los prestadores (de naturaleza privada) a partir de las contribuciones del binomio trabajadores-patrones. Por último (aunque se sustraen a la política social), el sector privado, compuesto por los prestadores particulares, que opera a través de oferta y demanda voluntaria, aunque la relación puede estar mediada por entidades de seguro voluntario llamadas Empresas de Medicina Prepaga, con primas pagadas por las familias o las empresas. Eventualmente, pueden vincularse con los beneficiarios de las Obras Sociales y de los seguros privados (Belló y Becerril-Montekio, 2011).

Particularmente, en el sentido de asumirse como política social, el sistema de salud argentino ha corrido bajo las políticas que caracterizaron a Latinoamérica a fines de los años noventa y que han impactado hasta la actualidad. A decir de Cendalli y Pozo:

El proceso de la reforma del sector salud ha determinado un marco restrictivo para las políticas sociales, a través de la imposición, a nivel estructural, de los procesos de descentralización, desconcentración y privatización, y a nivel de su lógica, de las políticas con carácter focalizado. Estas últimas buscan reducir el gasto social para llegar a los sectores más necesitados (2008: 13).

El resultado ha sido la fragmentación del sistema que, por efecto de la descentralización hacia provincias y, eventualmente, a municipios, produce una multiplicidad de políticas sin interconexiones claras y definidas. Dicho de otra manera, el sistema se encuentra fragmentado tanto vertical (órdenes de gobierno) como horizontalmente (entre sectores). La falta de cohesión deja ver un panorama precario en materia de RIG, a pesar de la existencia del Consejo Federal de Salud (COFESA), instancia llamada a ser el vértice de articulación nacional, jurisdiccional y de múltiples actores sectoriales involucrados.

De acuerdo con Liberman (2021), el COFESA está altamente institucionalizado si se le mira desde su formalización, integración definida de sus miembros y seguimiento claro a través de las actas derivadas de sus sesiones mensuales. Aunque participan los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el gobierno nacional es el organizador y determinante de la agenda, lo que induce su predominio. Es notoria la actividad del Consejo, pero, en atención a la carga de intercambio de información, en donde el gobierno nacional es el principal emisor, y la financiación nacional hacia el ámbito provincial,

como temas predominantes, puede calificarse como de coordinación negativa, es decir, con evidente cinética que no culmina en estrategias conjuntas.

En el análisis del desempeño del COFESA, Liberman (2021) describe el contenido de sus sesiones que divide en tres unidades temáticas, a saber: a) Expositiva. Declarativa y de comunicación en donde los ámbitos nacional y jurisdiccionales narran las novedades a sus interlocutores, con marginal presencia de otros actores; b) Evaluativa. Se presentan resultados de la agenda en curso; c) Legitimación. Acuerdos y decisiones de los cuales destaca su bajo nivel de vinculación para los participantes.

El COFESA mantiene entre sus asuntos recurrentes el financiamiento derivado de los programas nacionales y ciertos acuerdos técnicos, propios del sector salud, pero no refleja una agenda que se ocupe de la coordinación federativa, es decir que además de los variados asuntos de salud, no hay lo que hipotéticamente tendría que derivarse de una instancia que se organiza a través de la concertación. Vale decir, no procesa asuntos de importancia federativa. Además, a riesgo de reiterar, en el entendido de que predomina el intercambio de información, la elaboración y puesta en marcha de políticas conjuntas es inexistente. Cabe aclarar que no hay señalamiento de inactividad o crispación del sistema, pero sí de un perfil precario de acuerdos y estrategias federativas.

Ante la dificultad de que sea el COFESA el espacio de elaboración de políticas conjuntas, en donde los gobiernos provinciales y, eventualmente los municipales, se inserten e influyan para generar un sistema de salud federativo (como corresponde a la forma del Estado argentino), afloran los canales alternativos no institucionalizados formalmente.

Bernal señala que, además del inconcluso e imperfecto proceso descentralizador de los noventa, que debió producir nuevas instituciones armónicas con el federalismo argentino, los vínculos entre presidentes y gobernadores, y entre estos últimos y sus intendentes se basan en normas preexistentes y obsoletas, además de que “buena parte de los acuerdos tienen lugar a partir de negociaciones informales y personalizadas, en donde algunos distritos resultan más beneficiados en desmedro de otros” (2019: 21).

Además, el débil vínculo que puede fincarse entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales en el marco de organismos multilaterales de participación voluntaria destinados a la concertación técnica y administrativa de las políticas públicas, como el caso del COFESA, se explica por “la debilidad de los procesos de coordinación partidaria, dada por una débil integración del sistema político nacional, en el marco de una creciente fragmentación del sistema de partidos y su baja nacionalización” (Bernal, 2019: 26).

COFESA y COFEDESO han mostrado una débil vocación para operar como espacios de interlocución gubernamental, asimismo, la dinámica de sus agendas parece no ajustarse a la atención de intereses de orden federativo. Como se ha apuntado, los asuntos que omiten o abordan no propician estrategias conjuntas. Dicho lacónicamente, los funcionarios subnacionales no influyen en las

políticas social y de salud, por los canales formales; su empeño y huella corren por medios alternos e informales. Sin embargo, la pandemia por Covid-19 que azota al mundo ha abierto la inquietud de repensar el federalismo.

En efecto, de acuerdo con Boiero (M. Boiero, comunicación virtual, 01 de marzo de 2021), la emergencia sanitaria por Covid-19 abrió la discusión sobre la conveniencia social de que los CIG operen federativamente, de tal manera que la suma de esfuerzos intergubernamentales enfrente de mejor forma las adversidades de incumbencia general. Particularmente, la puesta en marcha del CO-FEDESO, luego de más de dos décadas de inacción, ha mostrado un consenso germinal sobre su utilidad.

1.3. Política de Educación, México

Aunque desde una década anterior ya se reunían los responsables estatales de la educación con funcionarios de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal, no es sino hasta el año 2004 que se constituye el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), para cumplir con el artículo 17 de la Ley General de Educación. Nace como una instancia formal de interlocución permanente, de inspiración federalista y con un perfil declarado de órgano colegiado deliberativo para la definición de la agenda educativa nacional y los lineamientos de política educativa, de acuerdo con el convenio de colaboración (Secretaría de Educación Pública, s/a) correspondiente que dio origen a las bases de su funcionamiento.

De acuerdo con las actas de sesiones revisadas (2018-2020), la coordinación de la política en procesos y resultados se ha concentrado en el intercambio de información, aunque de manera enfática esta fluye del gobierno federal hacia los estados. En el seno del CONAEDU hay pocos episodios en los que se impulsan marcos de políticas comunes; acaso uno de los que resaltan, en el inicio de la pandemia por Covid-19, es el acuerdo para: a) instalar una comisión de salud en el seno de los consejos de participación escolar, b) implementar filtros corresponsables escuela-madres y padres de familia, c) suspensión de eventos escolares no esenciales, y d) compartir estrategias de educación a distancia (ver, sesión XVII Extraordinaria). Quizá uno de los esfuerzos más notorios para emprender acciones conjuntas sean los recurrentes llamados para armonizar las legislaciones estatales con la ley marco.

El contexto de la política educativa ha sido de contrastes en las últimas tres décadas. Del viejo sistema político ha heredado la intromisión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, restando incluso rectoría al Estado. Las demandas por adoptar políticas diferentes y sustanciadas federativamente han estado presentes. Ya en algún momento se llegó a pensar que el nacimiento del CONAEDU serviría para pluralizar y racionalizar la gestión educativa del país (Del Castillo-Alemán, 2012). Quizá lo más significativo ha sido pensar que la revitalización de este consejo, como componente de gobernanza, podría contribuir a la modernización del sistema educativo mismo.

Los documentos normativos y de las sesiones revelan que en el CONAE-DU predomina el intercambio de información, pero esta fluye principalmente del gobierno federal hacia los Estados (“toma de nota”); acaso los acuerdos de homogeneización normativa despuntan como incipiente coordinación de procesos y resultados. El Consejo muestra baja capacidad para procesar problemas federales (procesa problemas de la agenda federal, pero no los define de manera interactiva). Su nivel de institucionalización es alto, calificado así por el orden en la frecuencia de sus reuniones, la organización interna en grupos de trabajo y la conducción a través de instrumentos normativos reconocidos (R. Tamez, comunicación virtual, 22 de febrero de 2021). Los resultados vinculantes no llegan a la coproducción de políticas, sino al intercambio de información y cierta coordinación (negativa) que se manifiesta en la reproducción de la agenda confeccionada por el gobierno federal.

Es notoria la tradicional ausencia de influencia de las entidades federativas en el diseño de la política educativa en México. A pesar de ser una facultad concurrente, asignaturas como currículos, duración de los ciclos escolares, formas administrativas, con pequeñas variantes, tienen su origen y patrón en el diseño federal, entre otras razones, por la débil existencia de canales con ese propósito.

En los años que corren del actual gobierno (2018-2024), la centralización en el diseño de la política educativa se ha reafirmado. Con el argumento de sanar al sistema educativo de la corrupción imperante en los gobiernos estatal y ganar eficiencia operativa (Aguilar y Ramírez, 2020), el gobierno de López Obrador eliminó todo rastro de la política educativa de su antecesor, la cual ya de por sí se había confeccionado para centralizarla. En este nuevo episodio, la posible influencia de los Estados en el diseño de la política desapareció categóricamente.

1.4. Política de Salud, México

1.4.1. Consejo de Salubridad General

El Consejo de Salubridad General (CSG) es de origen decimonónico. Aunque su perfil intergubernamental se delineó de manera temprana (fue creado con el nombre de Consejo Superior de Salubridad en 1841 por la Junta Departamental y para 1880 ya contaba con trece comisiones en atención a la diversidad de circunstancias), fue hasta el siglo XX que cobra su fisonomía actual. En 1914 jugó un papel importante en la atención de la epidemia de viruela. La Constitución de 1917 lo distinguió al sustraerlo del gabinete presidencial y colocarlo en el artículo 73, al mando del presidente de la República, pero con una estructura plural.

El texto constitucional comprendió la importancia de que el CGS, pudiera reaccionar de manera “rápida y eficaz ante los distintos problemas que en materia de salud se pudieran suscitar en el país ... que tuviera los recursos materiales y humanos necesarios para ejecutar las acciones ... que contará con la facultad de emitir disposiciones de carácter obligatorio para todo el

territorio sin que interviniéran autoridades administrativas” (Cossío y Sánchez, 2017: 78-79).

“El Consejo General de Salubridad surgió como el órgano constitucional capaz de emitir disposiciones obligatorias en todo el país sin la intervención de ninguna autoridad” (Cossío y Sánchez, 2017: 85), incluidas atribuciones extraordinarias ante circunstancias especiales de salubridad. Pero, es conveniente aclarar que esto no significa que deba mantenerse un patrón de acción unilateral indefinidamente, sino que debe recuperar su carácter deliberativo y colegiado a la primera oportunidad poscrisis.

La pandemia por Covid-19 ha mostrado la cara más limitada del CGS; no sólo las entidades federativas tienen una importancia marginal, el resto de los vocales (de relevancia por su nivel de especificidad y relación con la salubridad) replica esta condición. Más aún, ha sido la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud quien ha diseñado la política de emergencia sanitaria, reservándole al CGS funciones de caja de resonancia, pues las estrategias le llegan definidas, para su validación y comunicación, a los actores obligados a cumplirlas. Aunque se ha declarado en sesión permanente, no es el oráculo de salubridad que la Constitución le otorga.

Atendiendo a sus documentales públicas (actas, normativa, entre otras), el CGS no se caracteriza por coordinar procesos y resultados de política; las acciones de la Secretaría de Salud no se orientan a la concertación, son más de información y transmisión de instrucciones. Asimismo, es baja su capacidad para procesar problemas relevantes en términos federativos (deliberativos, de intercambio y consenso); su variada agenda incluye temas nacionales, efectivamente, pero no necesariamente discutidos, acordados y coordinados nacionalmente. Como otros CIG, su nivel de institucionalización es alto al comprobar respeto (de acuerdo a su reglamentación) en la frecuencia de sus sesiones; estructuración y operación de comisiones y comités (con más sentido de especialización técnica que de distribución de voz y expresión). La escasez de resultados vinculantes, se puede atribuir, entre otros factores, a la subrepresentación subnacional, la cual restringe el sentido de pertenencia de las entidades federativas al CGS, pero también se explica por el predominio de la Secretaría de Salud en la configuración de la política de salubridad y la incipiente tendencia a emprender acciones sustanciadas pluralmente (coordinación negativa).

1.4.2. Consejo Nacional de Salud

El Acuerdo por el que se establece la integración y objetivos del Consejo Nacional de Salud, señala que el Consejo Nacional de Salud (CONASA) es una instancia permanente de coordinación de las instituciones públicas que conforman el Sistema Nacional de Salud, que tiene por objeto la planeación, programación y evaluación de los servicios de salud en toda la República (Secretaría de Gobernación, 27 de enero de 2009). Además del Secretario de Salud en la presidencia, lo integran diversos integrantes del gabinete federal y los

titulares de los servicios estatales de salud, con la condición previa de que sus gobernadores acepten la invitación del CONASA. Es decir, las condiciones institucionales para la voz subnacional están ahí.

Los primeros años del CONASA en el gobierno de López Obrador han sido de escasa información, de tal manera que, en lugar de encontrar las actas de sus actuaciones en su sitio de internet, hay síntesis que poco dejan ver al respecto y las actas obtenidas por gestión ante el órgano de transparencia, censuradas parcialmente. Sin embargo, sí se aprecia un cambio sustutivo en las RIG. A manera de ejemplo, la gradual descentralización de los servicios de salud hacia los estados, que estimuló recurrentes acuerdos y coordinación con el Gobierno Federal, hoy ha transformado al CONASA en un espacio de encuentro en el que los Estados reciben información, sin lograr definir prioridades conjuntas, marcos de políticas comunes y/o armonización de la normatividad como efecto.

Vistos sus documentos públicos, se puede afirmar que el CONASA goza de un alto nivel de institucionalización en atención a la formalidad para celebrar las sesiones, estructurar su trabajo a partir de comisiones bien establecidas y atender a sus propias reglas de operación. Pero, cosa muy distinta ocurre cuando se trata de coordinar procesos y resultados, ya que predomina el intercambio de información, pero no los marcos de políticas comunes, al menos no alcanzados en el seno del Consejo. Tampoco puede calificarse sino como de baja capacidad para procesar problemas federales, por su tendencia a recibir productos organizacionales, pero no a generarlos conjuntamente. La actividad del CONASA se enmarca en la coordinación negativa, esto es, los gobiernos subnacionales son recurrentemente implementadores de decisiones centrales, no se caracterizan por participar en el desarrollo de estrategias conjuntas.

Aunque el sistema de salud no se ha caracterizado por definirse a partir de la colaboración de los gobiernos estatales, estos habían tenido participación más definida en su operación y voz en su agenda técnica. Sin embargo, a golpe de timón, toda posibilidad de influencia estatal en el diseño de la política de salud se ha desvanecido al recentralizarse el esquema de interoperación de los servicios de salud que había impulsado el Seguro Popular (Aguilar y Ramírez, 2020).

El gobierno de López Obrador prácticamente inauguró su periodo al desaparecer, en diciembre de 2018, el Seguro Popular, luego de firmar el acuerdo correspondiente con ocho gobernadores, con lo cual, los servicios prestados estatalmente regresaban al control del gobierno federal. Quedaba sellado así el compromiso de sumarse a la política definida desde el gabinete federal, sin mediar CIG, funcionarios subnacionales, ni otros actores ajenos al círculo presidencial.

Puede apreciarse que en la política de salud la influencia de los funcionarios subnacionales es prácticamente nula, lo que puede resultar paradójico ante la existencia de múltiples CIG, sin embargo, es necesario recalcar que, por sí mismos, no son suficientes; la vida de estas organizaciones se desarrolla atendiendo sus agendas técnicamente especializadas, distribuyendo recursos fiscales

o suministrando información de manera descendente. Dicho de otra manera, tanto movimiento organizacional es insuficiente para fortalecer RIG de clave federativa; su diseño y operación se encaminan a otros objetivos y estrategias.

Este apartado puede concluir con la afirmación de que las políticas de asistencia social y de salud de Argentina, así como las de educación y salud en México, transcurren sin influencia significativa de los funcionarios subnacionales y sin intereses políticos definidos. Esto no significa ponderar los resultados de política, pues sería materia de otro análisis; en realidad, se trata de poner en perspectiva el desarrollo federativo: en ese sentido, se reafirma la ausencia de influencia subnacional y se postula como déficit federativo.

El párrafo anterior se nutre de confirmaciones específicas. La asistencia social de Argentina ha prescindido de un espacio institucionalizado; el COFEDESO, pese a su añeja existencia no ha funcionado y tampoco existen otros alternativos. Lo que supletoriamente existe, son los canales informales sujetos a la negociación discrecional entre actores públicos con criterio político de coyuntura.

Con respecto a la política de salud argentina, el COFESA es un CIG institucionalizado, sin embargo, y a pesar de ser el vértice natural de RIG, el gobierno federal predomina. La articulación existente se percibe como coordinación negativa en vista de que la interacción no es de base federativa, fundada en el intercambio paritario.

El COFESA no es proclive al abordaje de asuntos de importancia federativa, vaya, no es el foro para discutir la importancia de elaborar políticas conjuntas; en realidad, los vínculos se basan en normas preexistentes y obsoletas. Lo más promisorio es que el contexto de la pandemia ha abierto la discusión sobre modificar los patrones de RIG para enfocarse en políticas respaldadas cooperativamente.

Vistas las RIG mexicanas en materia educativa, el CONAEDU se ha limitado a ser la vocería del gobierno federal en donde los estados predominantemente “toman nota”, pero no interactúan paritariamente. Quizá de lo más relevante es la homogeneización normativa que se ha cuidado en el sector. Esta fuera de duda el predominio federal, aunque en el día a día se desarrollos programas de elaboración federal.

Con diferentes estrategias, actores, procesos y enfoque, los dos últimos sexenios han sido de gran predominio federal. En efecto, la reforma educativa del presidente Peña Nieto, así como la contrarreforma de López Obrador, se han tejido de manera centralizada, al margen de cualquier influencia de actores tan implicados constitucionalmente como los funcionarios subnacionales.

Así también, en materia de salud, México ha experimentado una notoria marginación de los gobiernos subnacionales en el diseño y operación de sus políticas. Actores institucionales como el CGS o el CONASA, o cualquiera de los CIG especializados, van quedando al margen ante el predominio federal y, con ello, la posibilidad de políticas más horizontales y tal vez más eficaces.

2. Estrategia de mediana a baja factibilidad en relaciones interpersonales y/o informales de intereses no federativos

2.1. Política de Educación, Brasil

Ha sido una convención en este capítulo no ignorar los vínculos informales entre gobiernos, así como no confundir cualquier interacción gubernamental con coordinación federativa. Esto significa que hay cinética intergubernamental que debiera ser conceptualizada (como ya se ha hecho suficientemente en el capítulo uno de este libro) para diferenciar aquella coordinativa de la desacoplada. En este apartado se dará cuenta de aquella (desacoplada) en la que predominan estrategias de mediana a baja factibilidad que pueden facilitar alguna influencia de los gobiernos subnacionales en las políticas, pero que ocurre a través de relaciones interpersonales y/o informales de intereses ajenos a la coordinación de cuño federalista.

Los rasgos de los casos que califican en este supuesto son aquellos en los que el gobierno central no incluye formalmente a los entes subnacionales en la definición de las políticas, es decir, que, bajo la posibilidad de que existan foros pretendidamente nacionales, estos no son miembros de la organización o son soslayados. Pese a ello, la interacción gubernamental puede caminar por vías alternas a las formales y generar, incluso, cooperación eventual, pero, más cercana a la gestión de beneficios ocasionales que a compromisos vinculantes. Justamente, esta calificación es denominada de mediana a baja factibilidad por no basarse en intereses legítimamente federativos, es decir, por no agregar valor a la cooperación y acción concertada entre gobiernos. El caso de la política educativa en Brasil, como se verá, es ilustrativo.

Brasil se ha sostenido formalmente como Estado federal desde la Constitución de 1889, pero, ha sido la CF 88 (incluyendo el preludio descentralizador) la que ha impactado su aparato público y la trayectoria de las políticas públicas. Puede ser adjetivado como ambicioso el alcance de las instituciones federalistas al incluir en la estructura federal a los municipios (además de los estados, el distrito federal y la propia Unión); poderes ejecutivos y legislativos en los tres órdenes de gobierno; así como cláusulas de descentralización fiscal y administrativa. Sin embargo, el documento constitucional original no estuvo libre de inconsistencias, específicamente al no armonizar mayor descentralización fiscal con descentralización administrativa y responsabilidad fiscal: el reflejo se percibió como descentralización sin definición de competencias sobre políticas públicas para los gobiernos subnacionales, particularmente en aquellas orientadas a garantizar los derechos sociales que la propia CF 88 establecía (Miranda y Machado, 2018). Particularmente, educación fue establecida como competencia concurrente sin considerar que los diferentes órdenes de gobierno asumirían la política de forma diferente, con el resultado de duplicidades y omisiones, además de inequidades en la oferta de los servicios del área.

En materia educativa, corresponde a la Unión la función redistributiva, bajo la óptica de garantizar igualdad y estándares mínimos de calidad en la enseñanza, a través de brindar asistencia técnica y financiera a los Estados, el distrito federal y los municipios. Esta cláusula constitucional ha sido considerada como un elemento importante en el proceso de redemocratización del Brasil, pero, también asumido con ciertas reservas para su puesta en marcha, acaso precaviendo que la elaboración de las políticas ocurra de manera centralizada, de arriba hacia abajo, en un esquema en el que el resto de los órdenes de gobierno se resistirían a la implementación, lo que no cancela la participación, pero sí la limita en el diseño y en otras definiciones colaterales (Ferreira, 2019).

Así, ha habido programas orientados a reducir las asimetrías sociales y regionales impulsados por el gobierno federal, como el caso del Programa Bolsa Familia, una medida icónica de Lula, que incluyó la atención a la educación, consistente en la transferencia de recursos directamente a las familias más necesitadas. A decir de Ferreira (2019: 132-134), este y otros programas federales tuvieron el inconveniente de ser orquestados desde el centro, por lo que sus propósitos redistributivos no lograron atender las demandas locales.

En la CF 88 campea un espíritu de federalismo cooperativo aún en vías de consolidarse. Pero, aun con la temprana descentralización administrativa sin plena descentralización fiscal, hay peculiaridades que pueden resultar en escollos importantes. Ferreira (2019) identifica cinco temas sobre el poder centralizador de la Unión en desmedro de los entes subnacionales, a saber:

1. El poder central legisla sobre políticas públicas.
2. La dependencia financiera de las entidades federativas.
3. La formación del poder por el presidencialismo de coalición (partidos políticos en torno a sus bancadas y presidente en turno).
4. Escasa cooperación horizontal.
5. Políticas públicas para favorecer los intereses privados

Esta tematización alerta sobre los riesgos de fragilidad institucional, ya que, aunque hay un notorio avance en otras áreas de política (social y de salud), la sombra del centralismo, unilateralidad e incomunicación entre gobiernos está presente.

En la intrincada vida del Estado brasileño ha habido episodios orientados a la creación de un “Sistema Nacional de Educación” para aglutinar a las diferentes expresiones del poder público y de la sociedad. La CF 88 no es la excepción, pues ha tenido como asignatura pendiente la ley correspondiente destinada a crear el Plan Nacional de Educación (PNE), decenal. Así, después de un intento intrascendente del gobierno de Itamar Franco, la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB) le dio un nuevo impulso y en 1998 cobró vida una propuesta inclusiva a manos del Ministerio de Educación (MEC), cuyo proyecto de ley, luego del proceso legislativo correspondiente, llegó a manos del Presidente, quien lo sancionó con varios vetos (De Oliveira, 2015).

Ya convertido en Ley, en el 2000, el PNE no cumplió con la expectativa de normar al sector; a doce años de ver la luz, la mayoría de los Estados y municipios no habían cumplido con la determinación de elaborar sus planes, en consonancia con este. Entre muchas aristas había que considerar que, aunque la Ley 10172 de 2001 había incluido en la discusión a diversos actores del ramo, el ejecutivo había predominado en su elaboración (De Oliveira, 2015). De cualquier manera, el PNE 2001-2010 no se caracterizó por su eficacia, al grado de que el gobierno de Lula presentó su propio Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), con parecidos y disruptores.

Para la puesta en marcha del PDE, el Plan de Acciones Articuladas (PAR) intentó (verticalmente) racionalizar los vínculos con los municipios, a través de la elaboración de diagnósticos realizados por el MEC. El propósito era armonizar necesidades detectadas con convenios coherentes, pero la medida era tributaria del verticalismo al condicionar todas las transferencias voluntarias de la Unión a los Estados y municipios a la adhesión al Compromiso Todos por la Educación (Grin *et al.*, 2020: 219). Aunque hay que reconocer que algunas cosas mejoraron, en este contexto se transitó desde el Fondo de Financiación y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio (FUNDEF) hasta el Fondo de Financiación y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), en 2007.

El Proyecto de Ley 8035 de 2010 (PNE), ha sido considerado como un ejercicio inclusivo al participar en su elaboración la Conferencia Nacional de la Educación (CONAE), del MEC, del Consejo Nacional de la Educación (CNE), de la Comisión Especial de la Educación de la Cámara de los Diputados, de la Evaluación del PNE 2001- 2010, de la campaña Todos por la Educación, de la Confederación Nacional de los Trabajadores en Educación (CNTE), del Consejo Nacional de Secretarios de la Educación (CONSED), y de la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de la Educación (UNDIME), entre otras entidades (De Oliveira, 2015).

Quizá, lo más significativo del PNE, basado en la Ley 13005 de 2014 (a diez años), sea la indicación de que debe ser implementado en régimen de colaboración entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, amén de emplazar al poder público a crear en los primeros dos años el Sistema Nacional de Educación (De Oliveira, 2015). Pero, en consonancia con este libro, lo que importa es el funcionamiento real y sus RIG.

Específicamente, el rol de los funcionarios subnacionales en la interacción con el gobierno nacional para delinear una política de educación ha sido débil. Pero, el gobierno federal, en la búsqueda por cubrir su responsabilidad de procurar la igualdad social, ha intentado ir al frente en la política del sector, así, aunque los Estados y municipios poseen las competencias principales en la materia y la financian, aquel ha echado mano de enmiendas constitucionales para lograrlo, reduciendo el margen de maniobra subnacional y local (Grin *et al.*, 2020). Es el caso de la enmienda que crea el FUNDEF en 1996.

Franzese (2010) destaca el verticalismo en la creación del FUNDEF; actores clave como UNDIME y CONSED relataron a la autora su sorpresa por el unilateralismo con el que actuó el MEC. Como se ha indicado, los funcionarios estatales y municipales han sido relegados en el diseño de políticas trascendentales, como la referida.

En 2006 habría otro episodio de enmienda constitucional que crearía el FUNDEB (en sustitución del FUNDEF). Sustantivamente, se diferenció porque añadió la enseñanza media y la infantil, para abarcar todo el ciclo de la enseñanza básica, pero, en términos cualitativos, se mantuvo el patrón de predominio federal. Habría que destacar que, en ambos casos, FUNDEF y FUNDEB, se comprometieron las finanzas estatales a través de las regulaciones dictadas desde el centro, vulnerando la capacidad de decisión de los entes federados y, por ello, el equilibrio federal (Grin *et al.*, 2020).

Uno de los instrumentos para operar en el sector educativo, en el marco de la Ley 11.494/2007, fue la Comisión Intergubernamental de Financiación para la Educación Básica de Calidad, cuyo diseño integró a un representante del MEC, cinco representantes del CONSED (uno por cada región brasileña) y cinco representantes de la UNDIME (uno por cada región brasileña). La Comisión sólo definía los valores que serían transferidos por alumno. En realidad, el sector educativo “no posee foros federativos institucionalizados para pactar y negociar entre los diferentes ámbitos de gobierno” (Grin *et al.*, 2020: 214). Tal ausencia es significativa si se considera que la CF 88 indica que la Unión, estados y municipios deben actuar bajo cooperación federativa.

Habría que precisar que CONSED y UNDIME sí constituyen redes de interlocución, sin embargo,

esas dos arenas intergubernamentales no están integradas a un sistema nacional y no tienen representación en comisiones de negociación vertical institucionalizada [...] A pesar de la carencia de estructuras formales de acuerdo federativo existen arreglos, aunque con menos autoridad vinculante ... (Grin *et al.*, 2020: 218).

Es válida la inferencia que indica que ante la dificultad para influir en la política nacional (impulsada por el gobierno nacional, a través de enmiendas constitucionales), los funcionarios subnacionales construyen vínculos informales y alternos para lograrlo.

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 (Grin *et al.*, 2020: 218).

Como se ha podido establecer, la educación en Brasil, aunque con cláusulas constitucionales que apuntan a la colaboración intergubernamental, se ha

desarrollado sin instancias efectivas de cooperación. El gobierno federal ha presentado como intento de negociación federativa el despliegue de instrumentos derivados de enmiendas constitucionales que le dan presencia en un área en la que Estados y municipios serían los protagonistas, merced a la CF88.

Grin *et al.* (2020), subrayan bien la paradoja atinente a que la educación a pesar de tener un trato especial en la CF 88, al indicar que le corresponde un régimen de colaboración federativa, ha sido conducida de forma centralizada con escasa presencia de Estados y municipios. Además, en las oportunidades de colaboración, como el caso de la Comisión Intergubernamental de Financiación para la Educación Básica de Calidad, esta se restringe a funciones intrascendentes para el fortalecimiento de la cooperación intergubernamental. Por eso, se ha considerado que en la política educativa del Brasil han predominado estrategias de mediana factibilidad al utilizar medios indirectos para presentar escenarios de interacción gubernamental que no desembocan en concierto institucional.

3. Estrategia probada o altamente factible en relaciones interpersonales y/o informales de intereses no federativos

Aunque es deseable que las instituciones federales sean formales para mayor certidumbre de los ciudadanos y de los gobiernos interactuantes, es recurrente que las informales, basadas en las relaciones interpersonales, sean el soporte en la gestión pública. En este sentido, puede haber estrategias probadas para obtener beneficios o fines deseados fincados en vínculos y proximidad política; quizás no haya reproche en términos de resultados de corto plazo, sin embargo, minan el funcionamiento del orden federal e inhiben marcos comunes de políticas. En este apartado se aborda, justamente, un caso que pudiera ubicarse en esta escala.

3.1. Política social, México

Con respecto a México, en lo que va del siglo, las políticas de desarrollo social han sido continuas y, de cierta manera, evolutivas, hasta la gran disrupción con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. El centro de atención y eje común había sido “la formación de capacidades, la protección social, el desarrollo territorial y la generación de ingresos” (Franco y Canela, 2016: 177). Sexenalmente, “Estrategia Contigo”, 2001-2006; “Estrategia Vivir Mejor”, 2006-2012; y después vendría la “Cruzada Nacional contra el Hambre”, que modificaría la estructura de objetivos al centrarse en la “alimentación, la nutrición, la producción de alimentos, la participación ciudadana y los ingresos de los pequeños productores” (Franco y Canela, 2016: 178). Los otros ejes se atenderían diferenciadamente en otros sectores del gobierno. Cada periodo gubernamental ha sido salpicado con programas específicos que van

imprimiendo su sello particular; los lugares comunes han sido la dependencia de transferencias condicionadas y la falta de coordinación interinstitucional.

La configuración institucional actual de la política social nace en 2004, con la aparición de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual genera el marco principal al dar vida al Sistema Nacional de Desarrollo Social y a la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS). El primero es el espacio institucional de concurrencia, de los gobiernos federal, estatales y municipales, incluyendo a los sectores social y privado. La CNDS es la expresión organizacional del sistema y es, efectivamente, el consejo intergubernamental más importante de política social en el país, el cual incluye a la parte del gabinete federal involucrado en el sector, a las estructuras gubernamentales de las entidades federativas, a las asociaciones de municipios legalmente reconocidas y a los representantes de las comisiones legislativas correspondientes.

La política social, diseñada y financiada por el Gobierno Federal, ha sido altamente centralizada, aunque en la implementación ha incluido a los gobiernos estatales y municipales. La última década del siglo XX atestiguó un papel creciente de los gobiernos subnacionales, sin embargo, su posterior trayectoria, y más aun con el nacimiento de la LGDS, fue dependiendo cada vez más de los criterios delineados en el centro. Así, aquellas acciones de política social diferentes sólo pueden ocurrir por el impulso de programas locales. En consecuencia, la CNDS no se ha distinguido por lograr marcos de políticas comunes o definir prioridades conjuntas; acaso, se logran homogeneizar la normatividad, pero por el efecto de la LGDS y no por acuerdos. Las sesiones, por la escasa información obtenida, recurren a ejercicios de información en los que los gobiernos subnacionales son más receptores que emisores.

En efecto, la CNDS no es un lugar de auténtico intercambio e interacción, la política social se basa en la información y diseño central, acaso, los gobiernos estatales “guían” la demanda subnacional con sus manifiestas declaraciones sobre sus necesidades. No podría, entonces, sostenerse que la Comisión coloque asuntos de importancia federal por discusión; lo hace, sí, por el peso de las instancias federales y su histórica influencia. Ahora bien, la CNDS suele ser lugar de confluencia de los gobiernos subnacionales y el federal, lo que produce un encuentro recurrente, pero no para crear compromisos adicionales a los criterios ya estudiados; las reuniones ocurren entre los titulares de las áreas de política social, es decir, no se permiten soluciones circulares (epistolares), pero las bases están previamente establecidas.

Particularmente, en el marco de la pandemia por Covid-19, las acciones de política social han ahondado la desarticulación entre los gobiernos subnacionales y el federal. De acuerdo con Cejudo *et al.* (2020), ha habido esfuerzos de los Estados por cubrir el vacío que ha dejado el gobierno federal, pero sin remontar los rezagos de colaboración, esencia que debiera impulsar la CNDS.

El nivel de institucionalización es medio y variopinto. De acuerdo con la normativa, la CNDS debe sesionar tres veces cada año, sin embargo, el último

trienio no parece realizar este mandato, más aún, no hay registro oficial al respecto. El Instituto Nacional de transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos personales ha informado que no se encuentran disponibles las actas correspondientes. Por otro lado, la Secretaría Técnica, responsable de la organización interna, aunque es permanente, es nombrada por la mayoría de los integrantes, pero propuesta por la presidencia en turno. La Comisión funciona, en la formalidad, a través de grupos de trabajo temáticos y regionales, aunque la agenda la determina el gobierno federal.

En términos generales, la CNDS se encuentra dominada por el gobierno federal, pues no hay evidencia de que funcione como un foro de intercambio partitario y, aunque cuenta con normativa formalizada, el funcionamiento depende de su presidencia quien, además, opera lógicamente a través de la Secretaría General, instancia a su cargo. En consecuencia, no hay productos y políticas conjuntas, aunque sí una abultada agenda formada en el centro y comunicada e implementada en el orden subnacional. Más aún, no hay evidencia de ayuda externa (actores y circunstancias apoyando a la CNDS para preservar el equilibrio) para mejorar la condición de salvaguarda federativa de la Comisión.

Cobertura, transferencias y presupuesto han crecido en los últimos veinte años, pero no necesariamente en términos federativos. En el actual gobierno, ha incrementado el presupuesto correspondiente, desplazándose de 1.24 por ciento del gasto neto total, en el año 2000, hasta alcanzar, en el 2020, 4.56 por ciento (Mondragón y Villa, s/a). Uno de los cambios más notables es que, en el actual gobierno, la condicionalidad (cubrir requisitos para la entrega de beneficios, tales como asistencia a la escuela, alimentación, entre otros) de los recursos se ha desvanecido, pero, se ha concentrado el manejo de los recursos en el gobierno federal. En consecuencia, otros gobiernos han perdido presencia en las diferentes fases de las políticas y con ello ha disminuido la importancia de la CNDS. Más aún, tras señalamientos recurrentes de un pasado marcado por la corrupción, el centro ha cultivado la idea de que el regreso al gobierno federal es de beneficio social.

En resumen, es notoria la escasa coordinación de procesos y resultados; el intercambio de información se impone sobre el logro de marcos de políticas comunes. La mala nota se extiende a la capacidad para procesar problemas federales, pues no es a partir de sus integrantes que estos se definen (a pesar de que concurren autoridades con capacidades decisionales), sino de la agenda centralistamente definida. Visto en la formalidad para sesionar, crear grupos de trabajo y organizar sus encuentros, posee un nivel aceptable de institucionalización, sin embargo, la escasez de información y el accidentado desempeño demeritan su actuación. Finalmente, la ausencia de productos y políticas conjuntas puede atribuirse al peso de la agenda del gobierno federal.

En ocasión de la pandemia por Covid-19, el papel de los gobiernos subnacionales ha sido relevante por la disruptión con sus propias lógicas antecedentes; sus acciones se asocian al vacío que dejó el gobierno nacional y a su inacción

para impulsar estrategias intergubernamentales. Aunque el panorama fue desde la evidente falta de coordinación hasta el enfrentamiento y discrepancia entre ámbitos de gobierno, el resultado ha sido de mayor vigor subnacional.

Gómez y Pimienta (2020), describen y analizan diferentes medidas unilaterales impulsadas por los gobiernos subnacionales en las primeras semanas de pandemia; de 10 entidades panistas, cada una de ellas impulsó 20, en promedio; las 12 priistas, 15, en promedio; las 7 morenistas, 12, en promedio; y 11 en la que gobierna Movimiento Ciudadano. Aunque los autores reconocen información insuficiente para fines evaluativos, su análisis refleja la ausencia de acciones concertadas nacionalmente, asimismo, que los titulares ejecutivos han tenido escasa influencia en políticas de escala federal.

En realidad, el peso de los gobernadores en el ámbito federal ha sido cambiante. A principios de este siglo, ya desdibujado el presidencialismo, adquirieron relevancia al llenar los vacíos políticos que dejó. Pero el retorno del predominio presidencial (con diferencias significativas respecto a su antecedente) ha dejado claro que la disputa por la palestra política avivará los conflictos por definir a sus protagonistas, mientras, el resultado para los gobernadores no ha sido su predominio.

Sevilla (2019), ha tratado de medir el poder de los gobernadores mexicanos considerando sus aspectos formales e informales, así como sus recursos (poder local) y el contexto (influencia federal). En este último *item*, resalta la capacidad para maniobrar en la escena federal (considerando el cruce de los aspectos anteriores). Lo llamativo del ejercicio que realiza, con datos para el año 2015, es que en el índice de poder del gobernador alcanza como media estadística 0.52, en una escala de cero a uno. Sin reparar mucho en el atractivo fondo metodológico, cabe destacar que el promedio de gobernadores no es tan fuerte, a pesar de que el año de registro no corresponde con la recentralización que ha alcanzado la vida nacional a partir de 2018 (Aguilar y Ramírez, 2020). 50 por ciento de la carga del índice corresponde con la influencia federal de los gobernadores, lo que puede dar la idea de su relativa presencia en el plano nacional, que incluye su participación en las políticas.

Específicamente en materia de política social, es complicado determinar el peso de los gobiernos subnacionales y locales, pues, la LGDS no explicita las responsabilidades de cada ámbito, como sí ocurre en las áreas de salud y educación. De hecho, no indica la obligación de coordinarse intergubernamentalmente; cualquier gobierno de cualquier orden puede impulsar sus acciones, incluso, sin importar el nivel de contribución para reducir la desigualdad, mitigar la pobreza o mejorar las condiciones de vida y oportunidades. Cejudo *et al* (10 de enero, 2018, s/p) indican que:

el Coneval ha encontrado una serie de esfuerzos difusos. En sus inventarios aparece un total de 6,491 programas y acciones de desarrollo social en todo el país (152 federales, 2,528 estatales y 3,811 municipales), todos ellos, muy

similares entre sí, o incluso, duplicados, empalmados o con objetivos que poco tienen que ver con resolver el problema de la pobreza.

Visto así, hay una gran cantidad de energía gubernamental que no necesariamente se traduce en acción concertada. Pero, además de la fragmentación de la política social, habría que considerar que la disposición de recursos entre ámbitos de gobierno es altamente asimétrica, con una gran concentración en el centro. Particularmente, los autores califican los programas sociales estatales como pequeños, opacos, discrecionales, empalmados e insuficientes, con lo que resalta aún más la necesidad de coordinación en la materia.

La influencia de los gobiernos subnacionales, en realidad, es diferenciada. Depende, para ser efectiva, por ejemplo, del poder de veto que pueda ejercer para oponerse a las directrices nacionales o de la cercanía con quienes toman las decisiones. Como bien apunta García (4 de agosto de 2020, s/p),

con todo y su enorme poder local, los gobernadores no tienen la misma fuerza en los asuntos nacionales y, aun cuando conformen bloques y alianzas para acuerparse y defender los intereses de sus Estados, no pasan de ser un grupo de presión que, al final termina siendo sometido por el presidencialismo que les impone tiempos, nombramientos y agenda a partir del control del presupuesto federal, sobre todo cuando el presidente tiene el control mayoritario del Congreso de la Unión.

Es el caso del gobierno del presidente López Obrador; aun y cuando hay oposición de los gobernadores agrupados en la denominada “Alianza Federalista”, el primero termina por imponerse en las diferentes arenas de decisión de políticas. Ahora, aquellos gobernadores afines gozan de la gracia y el apoyo presidencial, por conveniencia y porque no hay alternativas que no dañen sus carreras políticas. Así, la influencia de los gobernadores puede ser alta en la consecución de beneficios derramados por el gobierno central si sus relaciones interpersonales (fincadas en la afinidad política) son *ad hoc*; o puede ser baja o inexistente si ocurre lo contrario.

Como se ha podido apreciar, es posible encontrar casos en de estrategias probadas de los gobiernos subnacionales para gestionar beneficios ante el gobierno federal, basadas en relaciones interpersonales, de suyo coyunturales. Los beneficios de la asistencia y política social provenientes del presupuesto federal encuentran puerto seguro entre aquellos que comulgan o apoyan las directrices nacionales. No se descartan los casos en que los gobiernos estatales actúan por su cuenta, pero, esto no contradice la ocurrencia de eventos basados en los mecanismos informales de proximidad política.

Tal aseveración se refuerza al sopesar la fuerza de la CNDS; a pesar de su aceptable nivel de institucionalización, su eficacia, en términos federativos es deudora de cooperación y marcos de políticas comunes. Y, en efecto, son los mecanismos informales los que cubren el vacío dejado por este foro intergubernamental.

La debilidad de la CNDS para canalizar las voces subnacionales ha prohibido mayor dinámica en los Estados. Particularmente, durante los meses más agudos de la pandemia por Covid-19, los gobernadores impulsaron por su cuenta políticas de mitigación en el sector social, lo que está por verificarse como coyuntura o cambio de rumbo en términos federativos. De lo que no hay duda es que los logros obtenidos, financiados por el presupuesto federal, se determinan en gran medida por la interacción informal que logran las jurisdicciones estatales.

El papel de la asimétrica distribución de recursos fiscales y el bajo desempeño recaudatorio subnacional y local, debe considerarse en la hechura de la política nacional; no es baladí sostener que determina en gran medida el tono de la interacción gubernamental. Ya Cogco, Rodríguez y Pérez consideran tal circunstancia al sostener que:

... este mecanismo de interacción entre los distintos niveles gubernamentales y la forma como se redistribuyen los recursos fiscales, converge de manera negativa ante la tendencia a una baja recaudación por parte de los distintos órdenes de gobierno. Este efecto se manifiesta en dos sentidos: la incapacidad para entender financieramente los diversos programas sociales derivado del aumento de la población así como de las necesidades generadas por la crisis y la pérdida del empleo (2010: 13).

Ellos mismos concluyen que los Estados se han mantenido al margen en la atención a la población asentada en sus territorios, lo que coincide plenamente con lo dicho hasta aquí. Ahora no puede decirse, como se ha dejado constancia en este capítulo, que la falta de coordinación deriva en la omisión de los gobiernos subnacionales.

En efecto, es importante señalar que la contribución de los Estados a la política social, que no a una política social nacional, es diferente en cada jurisdicción. De acuerdo con Mendoza (2010), para 2007, Jalisco y Guanajuato mantenían vinculada su política social a la política nacional, atendiendo a su contexto local. En 2010, el Estado de Hidalgo, replicando a la Ciudad de México, competía con el gobierno nacional (Mendoza, 2013). Un mosaico más amplio que estos ejemplos, ilustra el desempeño desigual, la vinculación Estados-federación diferenciada y la proacción estatal casuística. La imagen general es que hay recurrente acción gubernamental no necesariamente articulada y no necesariamente ajustada a un patrón de RIG.

4. Estrategia de mediana a baja factibilidad en la coordinación formal de intereses federativos elementales

Se considera que hay estrategias de mediana a baja factibilidad en la coordinación de intereses federativos elementales cuando el desarrollo institucional se traduce en CIG formalizados con capacidad para canalizar los intereses

subnacionales, aunque no logren consolidar políticas coordinadas. En estos casos, el asomo de la base institucional se confirma con el desempeño regular y el intercambio evidente, pero, con cierto déficit de directrices nacionales generadas conjuntamente.

4.1. Política de Educación, Argentina

La historia de la educación en Argentina, así como sus políticas, están asociadas a lo que Rodrigo ha denominado “una cierta continuidad histórica en el proceso por el cual el Estado argentino fue delegando, progresivamente, las competencias en materia de educación en favor de las distintas jurisdicciones provinciales del país” (Rodrigo, 2006: 90). En su argumento, atribuye como una de las causas del proceso finisecular el conjunto de problemas económicos que obligaron al Estado a distribuir la carga entre los elementos constituyentes, es decir, que había una razón poderosa que apuntaba más a escapar de los compromisos de gasto en la materia que a propósitos de calidad, eficiencia y democratización.

En la edad temprana del Estado argentino, la educación fue una tarea notoriamente centralizada, pero que coexistió con la participación de las provincias, dando lugar a una gestión de tipo dual en donde cada ente asumía tareas diferenciadas. Desde mediados del siglo pasado, el centro se fue retrotrayendo gradualmente para devolver a los gobiernos subnacionales las atribuciones de gestión y financiamiento de la educación. “Con la transferencia de los servicios educativos del año 1978 las provincias pasaron a hacerse cargo del financiamiento y de la gestión de las escuelas de nivel primario, estableciéndose en el Consejo Federal de Educación la posibilidad de entablar relaciones entre las distintas provincias y la nación” (Rodrigo, 2006: 92). Así comenzó un proceso descentralizador con resultados débiles y cierta oposición provincial ante la falta de recursos suficientes para asumir la responsabilidad. A ello, habría que agregar la falta de coordinación entre las provincias y la nación, y la falta de firmeza del Consejo Federal de Educación en su primera época.

La fisonomía actual de la educación se adquirió en la víspera del presente siglo con la Ley de Transferencia de los servicios educativos de nivel medio y no universitario Número 24 049, promulgada en 1992. De esta manera, se transfirieron a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires la gestión, el gobierno y el financiamiento de las instituciones de todos los niveles, menos las universidades. El proceso de transferencia fue posible gracias a dos factores facilitadores; por un lado, el incremento en la recaudación de los impuestos coparticipables, merced a lo cual aumentaron las transferencias por coparticipación a los entes constituyentes; por otro lado, la musa de la federación permeó el discurso legitimador. Puede decirse que la descentralización fue apacible a pesar de no acompañarse de recursos suficientes y deliberados para el efecto.

La participación de los gobernadores provinciales se sintió en la medida en que manifestaron su inquietud porque el gobierno nacional les garantizara que

la transferencia de responsabilidades iría acompañada de los recursos necesarios para afrontarla. Finalmente, aceptaron la descentralización con la idea de que los crecientes recursos de la coparticipación bastarían para el financiamiento. Luego, ya fue cuestión de que cada provincia, por separado, negociara los términos de las transferencias a través de convenios con el ejecutivo federal.

De cara a la configuración descentralizada, la intervención del gobierno nacional se concentró en “1) el establecimiento de los contenidos básicos comunes, 2) la evaluación de los resultados del sistema educativo nacional, 3) la implementación de programas compensatorios y 4) la capacitación docente” (Rodrigo, 2006: 96). Así, aunque ya no financiara ni gestionara directamente el sector, su presencia era indiscutible, no obstante que estas atribuciones debía ejercerlas en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, de presencia débil y legitimadora de las iniciativas del poder ejecutivo. El resultado fue una nueva distribución funcional, con un gobierno nacional regulador y gobiernos subnacionales implementadores de la política general.

Uno de los nudos de la descentralización fue la desigualdad territorial de Argentina; la implementación e intercambio de las provincias con el gobierno nacional estaba signada por las capacidades de cada una de las primeras. En tal asimetría, el gobierno federal abrió un espacio de incertidumbre bajo su control.

De manera que no se ha producido una negociación horizontal entre los actores de la comunidad educativa, sino más bien un desigual intercambio entre los organismos de los diferentes órdenes de gobierno. Por una parte, el nivel provincial se estaría reduciendo al procesamiento de las “urgencias” que ha generado la gestión directa del sistema educativo en un contexto de ajuste financiero. Por otra parte, el nivel nacional estaría adquiriendo mayor protagonismo en la definición de las políticas educativas ... (Rodrigo, 2006: 97).

No obstante, el poder de influencia de los gobernadores ha crecido (Falletti, 2001, citada en Rodrigo). Los gobernadores han tenido presencia en las negociaciones de la transferencia de las instituciones educativas, asimismo, los ministros de educación provinciales y el Consejo Federal de Cultura y Educación fortalecieron su participación en la definición de las reformas educativas posteriores a la Ley Federal de Educación. El Consejo fue piedra angular en la firma de los convenios de transferencia. Además,

este organismo sirvió fundamentalmente para la coordinación horizontal entre los actores subnacionales más que para la coordinación vertical entre la nación y las provincias. Por medio de este, las jurisdicciones provinciales pudieron poner límites a las políticas educativas del nivel nacional, al constituirse en un espacio de discusión, de negociación y de construcción de consensos entre los representantes de las distintas jurisdicciones nacionales (Rodrigo, 2006: 98).

El Consejo Federal de Educación nació en 1972, con la Ley Número 19.682 (Centro Nacional de Documentación e Información Educativa, 1972),

con la misión de planificar, coordinar, asesorar y acordar en los aspectos de la política educativa nacional que, en los diversos niveles del sistema escolar, comprometieran la acción conjunta de la Nación y Provincias. Al menos en la letra, quedó integrado para que participaran los ministros provinciales, bajo la presidencia del Ministerio de Cultura y Educación, con una base que podría calificarse como federativa. Pero, como se ha mencionado, sus primeros años fueron de debilidad y predominio del gobierno central.

De acuerdo con la Ley de Educación Nacional, Número 26.206, de 2006, en el gobierno y administración del Sistema Educativo Nacional concurren el Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y los poderes ejecutivos de las provincias y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este marco, el Consejo Federal de Educación se asume como el organismo de concertación de la política educativa nacional (art. 113).

Al revisarse las actas del Consejo, correspondientes al periodo 2016-2021, se detectan actuaciones que vale la pena mencionar. Por ejemplo, es consecuente al diferenciar entre resoluciones y recomendaciones; al ocurrir las primeras se especifica su carácter y compromete a los integrantes a implementarlas en sus jurisdicciones, como ocurrió en el caso de la atención a la pandemia por Covid-19. Al Aprobar el “Documento marco de modificación al protocolo para la presencialidad escolar”, se especificó que la regulación delimitaba el escenario nacional de abordaje al problema, pero, que las jurisdicciones podían adecuarla a su contexto local específico (acta 400 del 26 de agosto de 2021).

Hay cierto intento por hacer del Consejo un foro intergubernamental orientado a lograr marcos de políticas comunes. De acuerdo al acta 378, del 4 de noviembre de 2020, al crearse el Centro de Políticas Educativas Federales en el ámbito de su Secretaría General, funcionaría en articulación con las veinticuatro jurisdicciones educativas para desplegar programas y acciones de fortalecimiento de los procesos de concertación, construcción e institucionalización de políticas educativas federales de mediano y largo plazo (o la implementación del “Programa de Experiencias Interprovinciales” encaminado a apoyar y fomentar la relación horizontal entre las jurisdicciones -acta 402).

En términos generales, de acuerdo con las actas del periodo, la pandemia por Covid-19 cohesionó al Consejo Federal de Educación y lo orilló a la acción conjunta entre los gobiernos nacional y subnacionales. Tal coyuntura produjo múltiples resoluciones de alcance nacional (armonización normativa), apoyadas por intercambio de información entre sus integrantes, asimismo se definieron conjuntamente prioridades que restaron acciones disruptivas y unilaterales. De hecho, la presencialidad, la no presencialidad y la forma combinada de escolarización se han organizado y regido por las normativas de cada jurisdicción, pero, atendiendo criterios e información nacionales (acta 366 del 25 de agosto de 2020). Esta visión coincide con la declaración de Boiero, en el sentido de que las diferentes instancias del sector público tuvieron que aprender a interactuar

por efecto de la pandemia; lo que no estaba puesto en términos federativos se moldeó por las circunstancias excepcionales (M. Boiero, comunicación virtual, 01 de marzo de 2021).

Las actas revisadas ofrecen un panorama de coordinación creciente entre los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional. Está por verse si puede sostenerse en el tiempo (pasada la pandemia) el aprendizaje y la voluntad política adquiridos. Mientras, es claro que las provincias se han fortalecido y que han logrado un rol clave, similar al alcanzado en el diseño de políticas educativas en ocasión de la transferencia de las escuelas nacionales primarias y secundarias (Falleti, 2004).

Quizá alguna de las limitaciones que pudiera ponerse de relieve es que el Consejo Federal de Educación se concentra temáticamente en problemas específicamente educativos y no aborda aquellos de importancia federalista, es decir, no se registran eventos en donde se discuta la esencia del federalismo en educación, relativa a la ecuación independencia e interdependencia de los integrantes. Vaya, se asume, por ejemplo, la preponderancia nacional en la normatividad y directrices generales, así como la implementación subnacional, sin dejar lugar a nuevas fórmulas.

En Argentina pueden percibirse un conjunto de movimientos que conforman una estrategia de mediana factibilidad en la coordinación formal de intereses federativos elementales, considerando que ha habido cierto desarrollo institucional que, si bien es cierto que no desemboca en la coproducción robusta de políticas en educación, canaliza las voces subnacionales a través del Consejo Federal de Educación, organismo que constituye la bisagra de articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

Falleti se ha pronunciado por un papel reivindicado de los funcionarios nacionales en la definición de la política educativa argentina, particularmente, a través del Consejo, pues:

puede facilitar la difusión de un sólido diseño de políticas de una provincia a otra y en donde la colaboración y los acuerdos entre las provincias y el Ejecutivo Nacional pueden lograrse con mayor facilidad. Si este potencial se realiza o no depende de la voluntad política de los actores involucrados, pero por lo menos la institución está allí para que ellos la puedan usar y darle nuevos significados (2004: 33).

Justamente, en este logro institucional, materializado en el Consejo Federal de Educación, subyace la posibilidad de escalar a mejores estándares de coordinación federal, para trascender de mediana a alta factibilidad en sus políticas.

4.2. Política de Asistencia Social, Brasil

Las políticas de Asistencia Social, Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ingresos por Ciudadanía e Inclusión Productiva, se han articulado a instancias del

Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS) creado por el gobierno de Lula, el cual ha desplegado una red de protección y promoción social. Al concurrir los gobiernos federal, estatal y del Distrito Federal (DF) y municipal ha sido necesario instituir el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) para la planeación y ejecución de los programas, al tiempo que procura evitar duplicidades y traslapes en la operación. El valor agregado radica en la posibilidad de que las voces subnacionales se proyecten en la política nacional.

Como podrá apreciarse en este apartado, el SUAS puede ser considerado como de mediana factibilidad en la coordinación formal de intereses federativos elementales, debido a las formas e instancias institucionalizadas en las que se apoya y que muestran gran actividad. En consecuencia, los gobiernos subnacionales y locales participan en la operación de la política social, aunque no precisen en la discusión de la naturaleza federativa que le subyace en mérito de la concurrencia e intergubernamentalidad.

Desde sus primeros años, el SUAS se planteó como el espacio de integración de servicios y beneficios, como el Programa de Atención Integral a las familias (PAIF), el Programa de erradicación del trabajo infantil (PETI), Programa Bolsa Familia, Concesión de la Prestación Continuada (BPC) y BPC en la escuela y las acciones de Seguridad Alimentaria e inclusión productiva, así como las interacciones con otras estrategias como el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI), Territorios de Ciudadanía.

Para efectos de coordinación intergubernamental se crearon e institucionalizaron el Comité Tripartito Interadministrativo (CIT), veintisiete Comités Interadministrativos Bipartitos (CIB), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONGEMAS) y el Foro Nacional de Secretarios de Estado de Asistencia Social (FONSEAS). Adicionalmente, para fines de control ciudadano se crearon los Consejos de Asistencia Social.

El vínculo que se establece entre el gobierno nacional y los Estados es de naturaleza federativa, en el sentido de que debe haber un acuerdo intergubernamental para adherirse al SUAS; así ocurre para estados y municipios (como para el Distrito Federal). La interconexión entre los ámbitos gubernamentales para impulsar acciones de asistencia social se enmarca en lo que se reconoció como acuerdo para la mejora de la gestión. Específicamente, el gestor federal del SUAS y cada uno de los funcionarios subnacionales y locales establecen compromisos para el despliegue de cada política (MDS, 2009).

Amén de la multiplicidad de instancias intergubernamentales del SUAS, debe destacarse el papel del Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS), ya que es el espacio en donde la política social cobra estatura nacional; en él deberían estar presentes los intereses de los Estados y del resto de los usuarios del SUAS, por lo que es de particular interés en este capítulo que busca documentar la influencia de los funcionarios subnacionales en el plano nacional. El CNAS nació a instancias de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) en 1993 para promover el control social de la política de asistencia social y contribuir a su

mejora permanente. Está enfocado en aprobar la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), regular la prestación de servicios de asistencia social, velar por la implementación del sistema de asistencia social y convocar ordinariamente la Conferencia Nacional de Asistencia Social.

De acuerdo con la Ley Orgánica de Asistencia Social, el CNAS se compone de dos instancias; el Colegio y la Secretaría Ejecutiva. El primero, se integra con dieciocho miembros, de los cuales nueve son representantes gubernamentales (uno, por los Estados y, otro, por los municipios) y nueve representantes de la sociedad civil. La presidencia recae en uno de sus miembros, mediante elección interna, con un mandato de un año y posibilidad de prorrogarlo por otro más.

El Colegio tiene una estructura peculiar al integrar I - Pleno; II - Presidencia ampliada (Presidente, Vicepresidente y por los Coordinadores del Comité Temático); III - Comisiones temáticas; IV - Comité de Ética y Comité de Seguimiento de Beneficios y Transferencia de Ingresos; V - Grupos de trabajo; y VI - Comité de Seguimiento de las Deliberaciones de las Jornadas Nacionales de Asistencia Social. Las Comisiones Temáticas se denominan, Política de Asistencia Social; de las Normas de Asistencia Social; Financiamiento y Presupuesto de Asistencia Social; y Consejos de Asistencia Social, y revelan el alcance del CNAS. Asimismo, el comité de seguimiento (numeral VI) recoge las aportaciones y retroalimentación de los actores involucrados en el propio Consejo; de esta manera la política nacional tiene como referente la expresión de las vivencias de hecho.

El Reglamento Interno del CNAS establece como una de las atribuciones del CNAS aprobar criterios para la transferencia de recursos a los Estados, Municipios y Distrito Federal, en tal sentido, es importante visualizar la capacidad de expresión de los gobiernos subnacionales (aunque dichos criterios deben responder a indicadores que informen su regionalización más equitativa, tales como: población, ingreso per cápita, mortalidad infantil y concentración del ingreso). Ello supone márgenes estrechos de negociación discrecional.

El CNAS debe reunirse ordinariamente una vez por mes, convocado por su presidente, o extraordinariamente, convocado alternativamente por un tercio de los miembros. Visto por la regularidad de sus sesiones y la formalidad de sus estructuras. Así como el apego a su normatividad, el Consejo posee un alto nivel de institucionalización. Así lo muestran sus documentos básicos y las actas consultadas relativas a su desempeño y operación.

En efecto, el CNAS, de acuerdo a sus actas, ha mantenido un ritmo aceptable en la frecuencia de sus reuniones, con la asistencia de la mayoría de los convocados. Las sesiones transcurren con recurrencia a la normatividad del área, es decir, se refleja que sus miembros poseen cierta formación (no necesariamente académica) coherente con las tareas que deben desempeñar.

El CNAS, además de procurar la política de asistencia social con equidad, aborda temas que ponen en perspectiva la complejidad de la política del sector. Por ejemplo, en la sesión de febrero de 2017 se discutía el significado del Consejo

al respecto, coincidiendo en que este debe regirse por la comunicación razonada, capacidad deliberativa en torno a la programática de la política; capacidad propositiva, garantizar la representatividad, el reconocimiento y el respeto, así como mayor interlocución y conexión con otros sectores de la política pública.

De las sesiones del CNAS se desprenden políticas comunes que tienen que ver con un alto interés de que la política redistributiva lo sea en efecto. Pero, recurrentemente, también fijan posturas políticas en torno a los asuntos que pueden repercutir en la suerte del Consejo. Así, en ocasión de la crisis política, en que la presidenta brasileña, Dilma Rousseff, fue suspendida y sería sometida a un juicio político por el Senado, el Consejo alertaba sobre el riesgo de que la política de asistencia social (sesiones de abril y mayo de 2016) se viera reducida.

Una de las cualidades a destacar del CNAS, de acuerdo con las actas revisadas, es que en sus sesiones hay seguimiento sistemático a las comisiones y diversas instancias con encomiendas específicas, es decir, no es eventual que alguna de ellas intervenga, sino que es riguroso el informe. Acaso por ello, la participación de los representantes estatales se ve diluida, aunque no ausentes los temas de índole estatal.

Como se ha apuntado, el CNAS procura que los gobiernos de los distintos órdenes se integren plenamente, aunque predomina el ánimo de vigilar su participación y no tanto la coordinación plena. En esta perspectiva, los CIG de asistencia social que atraviesan el SUAS deben renovarse constantemente (sesión ordinaria de marzo de 2018). Por ejemplo, en ocasión de la consulta pública para recibir aportaciones sobre la propuesta de texto por el que se modifica la resolución de funcionamiento de los Consejos de Asistencia Social (sesión ordinaria de febrero de 2021). La intención de evolucionar es notoria, pero, queda un tanto al margen la discusión de problemas específicamente de organización intergubernamental.

Aunque se reconoce cierta actuación orgánica entre los integrantes del SUAS y del CNAS, no deja de haber cierta diferenciación entre los usuarios y los gobiernos (sesión ordinaria de febrero de 2017). Quizá aporte luz al respecto el planteamiento de que es menester la articulación de los diferentes gobiernos participantes para su fortalecimiento y acción coordinada (sesión ordinaria de marzo de 2016) o el seguimiento al cumplimiento de los gobiernos locales a los compromisos adquiridos anteriormente, bajo la óptica de fiscalización (sesión ordinaria de julio de 2017). El espíritu predominante es el de vigilancia, cuestión nada reprochable en organismos de tan compleja integración, pero, como se ha dicho, que no se complementa racionalmente con RIG encaminadas a generar marcos comunes de políticas de valor agregado. La atmósfera predominante no es, precisamente, de gobiernos subnacionales y locales influyentes y proactivos; más bien atentos al cumplimiento de acuerdos interorganizacionales.

Ahora, no significa que estén ausentes los *ítems* relativos a la evolución intergubernamental; hay esfuerzos por poner en la mesa de discusión la adecuación de la gestión gubernamental, prueba de ello es la intención proyectada de

mejorar el desempeño ante el Covid-19, a través del pacto de mejora de la gestión estatal y municipal (sesión ordinaria de diciembre de 2020) o el reconocimiento de CONGEMAS al equipo de la CNAS por la organización de encuentros más horizontales (sesión ordinaria de agosto de 2019). Cabe así la aclaración de que se perfilan tendencias, en este trabajo, que no cancelan otras posibilidades, pero, que sí registran alertas útiles.

La tendencia del SUAS y del CNAS a celebrar encuentros en los diversos niveles (municipal, estadual, nacional) para obtener una imagen compartida sobre el desempeño y asignaturas pendientes, los presenta como sistemas altamente intra actuantes (ver, por ejemplo, las actas de las sesiones ordinarias de abril, 2019; abril, mayo y agosto de 2021), peculiaridad dialógica, vinculada estrechamente a la discusión pública, pero, que no deja de mostrar que aún queda pendiente aquello relacionado con los problemas de políticas (acción conjunta, armonización procesal) y no sólo la materia propia de la asistencia social (equidad, igualdad, marginación).

En efecto, es complicado que, en el día a día, se alcancen a estructurar problemas de políticas en complemento de la amplia agenda de asistencia social o que predominen aquellos de preocupación por el financiamiento del SUAS (ver, sólo como ejemplo, las actas de las sesiones ordinarias de junio de 2016; agosto y septiembre de 2020; julio de 2021). A pesar de que los integrantes del SUAS y del CNAS están probadamente inmersos en la problemática del sector, es deseable que su horizonte se amplie a problemas de gestión; como es de esperarse, el segmento de usuarios posiciona sus legítimas preocupaciones, pero, poco abona al desarrollo organizacional y a la colaboración de corte federativo.

En consecuencia, uno de los retos más claros del sector es aprovechar la amplia membresía del SUAS y CNAS, particularmente de sus usuarios, para construir una visión más integral de sus problemas y oportunidades, aminorando el riesgo de presentar la participación social como la principal divisa (para algunos casos parecidos, ver las actas de las sesiones de febrero, marzo y agosto de 2016; febrero, julio y noviembre de 2018) y abrir el abanico de problemas que incluya fines y medios (gestión pública).

La disposición del SUAS y el CNAS es un ejemplo de ingeniería organizacional bien lograda; no deja lugar a omisiones en la representación de usuarios y gobiernos subnacionales y locales. Asimismo, los principales procesos del SUAS son convincentemente inclusivos. Acaso, es menester considerar mecanismos y/o CIG que ventilen una discusión más profunda respecto al desarrollo de la política social en términos federativos. No se trata de escatimar el esfuerzo realizado, de hecho, puede afirmarse que se aprecian estrategias de mediana factibilidad en la coordinación formal de intereses federativos elementales por la red institucional desplegada, pero, simultáneamente, debe precisarse que además de la redistribución de recursos sería deseable fortalecer el intercambio entre órdenes de gobierno.

5. Estrategia probada o altamente factible en la coordinación formal de intereses federativos bien definidos

Se entiende que hay estrategia probada o altamente factible en la coordinación formal de intereses federativos bien definidos cuando los funcionarios subnacionales cuentan con canales institucionalizados efectivos, a través de los cuales participan de manera coordinada para lograr políticas nacionales. Las RIG ocurren no sólo para atender sus tareas específicas; su alcance se extiende al acuerdo multilateral, conformando redes de colaboración que fortalecen el orden federal.

5.1. *Política de Salud, Brasil*

La organización del Sistema Único de Salud (SUS), la planeación del sector y la asistencia y articulación federativa son regulados por el Decreto 7.508/2011, cuyo antecedente más importante lo constituye la aparición de la Ley Orgánica de Salud en 1990. Asimismo, la enmienda constitucional 29/2000 reglamentó al sector a través de la Ley complementaria 141/2012, con lo cual se establecieron los valores mínimos que deberían ser aplicados por la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios en acciones y servicios de salud, además de las normas de fiscalización, evaluación y control del gasto del sector en los diferentes ámbitos gubernamentales.

La política de salud brasileña ha sido la resulta de la interacción de los diferentes actores institucionales que, aunque han refinado una serie de instrumentos y escala de valores comunes, entienden el reto de atender el segmento que les corresponde en consonancia con las necesidades que sus demarcaciones territoriales les imponen. Este horizonte ha requerido de estrategias de cogestión en las que el intercambio y la negociación son moneda de curso común, asimismo, ha desarrollado diversos espacios intergubernamentales promisorios para el arreglo federativo.

De acuerdo con el CONASS (2015), la región de atención a la salud se ha configurado como territorio en el que la gobernanza del sistema de salud ocurre en los distintos foros de discusión, como las Comisiones de Intergestores de Regiones (CIR), en las que los responsables del Sistema Único de Salud (SUS) confluyen para la toma de decisiones. Su alcance es tal que, en este espacio institucional, los funcionarios municipales y el estatal acuerdan y deliberan sobre temas de salud relevantes para la región, con el propósito de aprovechar mejor los recursos financieros, materiales y humanos.

En Brasil, la promoción de la intergubernamentalidad arranca desde la constitución; ella prevé que el ejecutivo prepare planes plurianuales, directrices presupuestarias y el presupuesto anual. La Ley 8080/1990 establece que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, deben contar con atribuciones consistentes en a) elaboración y actualización del plan de salud;

b) elaboración de la propuesta de presupuesto del SUS, en concordancia con el plan de salud; todo esto en el marco de la articulación de la política y los planes de salud. Más aun, la planeación y presupuestación del SUS debe ser ascendente; de los municipios sube capilarmente a la Unión. Es en ese sentido que se manifiesta la participación de los gobiernos subnacionales y locales en la política de Salud.

El SUS se sustancia financieramente de los tres ámbitos de gobierno, por eso, la interacción para abordar el tema del presupuesto es una constante en los diversos foros y entre los diversos actores implicados. El rubro del financiamiento pertenece al presupuesto de seguridad social; la Contribución a la Renta Neta (CSLL) y la Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS), pagados por el sector privado, constituyen una fuente importante.

Específicamente, el SUS está conformado por el conjunto de acciones y servicios de salud, ofertados por agencias e instituciones públicas de los ámbitos federal, estatal y municipal, incluidos los de administración directa e indirecta (artículo cuarto de la Ley 8.080/1990). Su forma de red, regionalizada y jerarquizada, permite que cada instancia, particularmente las comisiones intergestoras, definan criterios nacionales, regionales e intermunicipales sobre la organización de los servicios respectivos.

A la dirección estatal del SUS le corresponde identificar establecimientos hospitalarios de referencia y proponer sistemas públicos de gran complejidad estatal y regional, de esta manera, los Estados participan notablemente en la construcción y organización de la red de salud. Otra forma de participación de los Estados, bien definida, se encuentra en la posibilidad para, en conjunto con los municipios, proponer regiones de salud, en concordancia con la Comisión de Intergestores Tripartita (CIT). Vaya, el diseño institucional parece favorecer la participación e influencia de Estados y municipios en la política nacional de salud.

En abono del propósito de este capítulo, consistente en explorar la influencia de los gobiernos subnacionales en las políticas nacionales, es pertinente abordar lo relativo al Consejo Nacional de Salud (CNS), órgano responsable de la política nacional en el sector, aunque no es el único, pues el SUS cuenta con diversos foros (horizontales y verticales) para exponer las voces de sus integrantes, tales como el Consejo Nacional de Secretarios de Salud (CONASS)¹, la CIT (que incluye a los tres órdenes de gobierno) o las CIB (que incluye a estados y municipios), entre otros.

El CNS se encuentra en la estructura del Ministerio de Salud (MS) y pertenece al SUS. Su origen se remonta al siglo pasado (1937), con la finalidad de

1 En referencia específica al CONASS. Creado en 1982, ha sido actor central en la implementación de políticas públicas de salud y el desarrollo del SUS. También, ha sido un espacio horizontal de debate sobre la reforma sanitaria brasileña, junto con el CONASEMS, el MS y el CNS. Los productos de esta instancia han sido fundamentales en la política nacional del sector, particularmente en el impulso a la reconceptualización de la salud como un derecho social (CONASS, 2007).

actuar en la formulación y control de la ejecución de la Política Nacional de Salud, incluidos los aspectos económicos y financieros. Este órgano deliberativo se integra con representantes del gobierno, proveedores de servicios, profesionales de la salud y usuarios, cuyas decisiones, fundamentadas en resoluciones, sean ratificadas por el Ministro de Estado de Salud.

La integración del CNS es peculiar, acoge a cuarenta y ocho consejeros titulares, representantes de los segmentos de usuarios, trabajadores, gestores del SUS y prestadores de servicios de salud. El impulsor por defecto es el Ministerio de Salud, aunque incluye movimientos sociales, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, organizaciones profesionales de la salud, miembros de la comunidad científica, proveedores de servicios y entidades empresariales del área de la salud.

Cada tres años, el CNS convoca a elecciones para renovar su estructura. Ahora, la presidencia es definida por los consejeros, lo que significa que puede provenir de cualquiera de sus segmentos. El papel del Consejo es crucial para aprobar el presupuesto de salud y monitorear su ejecución, evaluando el Plan Nacional de Salud cada cuatro años. El Consejo está estructurado por el Pleno, la Presidencia, la Junta Directiva, las Cámaras Técnicas, sus Comisiones, Grupos de Trabajo y la Secretaría Ejecutiva.

De acuerdo con el Reglamento Interno del CNS, la presidencia coordina la Junta Directiva y, además de representar al Consejo, interactúa con el MS y con otras dependencias gubernamentales e instituciones de los sectores público y privado, a fin de cumplir con sus resoluciones.

La mesa directiva del CNS se integra con ocho consejeros, incluido su presidente. El periodo de gestión es de tres años con posibilidad de reelección. De entre sus principales atribuciones se encuentran las de conducir los procesos administrativos y políticos de la agenda del Pleno, además de articularse políticamente con órganos e instituciones internas y externas, para asegurar la intersectorialidad del control social en salud, así como articularse con otros consejos de política pública. Puede afirmarse que el diseño del CNS es coherente con la intergubernamentalidad, lo que permite que sus integrantes impriman sus intereses que, agregados, resultan de interés común.

Las Comisiones se constituyen como órganos asesores del Pleno del CNS, vigilantes de los principios del SUS y el control social. Se identifican dieciocho comisiones, las cuales pueden estar integradas por consejeros nacionales y representantes de las áreas técnicas del Ministerio de Salud, otros Ministerios, el CONASS, el Consejo Nacional de Secretarías Municipales de Salud (CONASEMS) y entidades y movimientos nacionales.

Las Cámaras Técnicas apoyan al CNS en temas específicos. Son temporales, con un carácter excepcional. Pueden estar integradas por representantes electos de la sociedad civil o nombrados por su perfil. También se integran miembros del propio CNS. En cambio, Los Grupos de Trabajo (GT) son órganos del Pleno para asesorar temporalmente al Consejo o a las comisiones en

tareas bien definidas. Los GT apoyan en asuntos políticos, técnicos, administrativos, económico-financieros y legales. En su composición se procura la representación de todos los segmentos.

La Secretaría Ejecutiva depende del MS y se enfoca en brindar las condiciones necesarias para el cumplimiento de las competencias del CNS. Apoya en los asuntos de carácter técnico y administrativo para realizar las atribuciones del CNS, sus Comisiones y Grupos de Trabajo. Asimismo, se encarga de remitir las demandas a los consejos de salud estatales y municipales procesadas por el Pleno.

El CNS debe reunirse doce veces al año, de forma ordinaria y, extraordinariamente, las veces que sea necesario, a convocatoria de su presidente o por decisión del pleno, promovida por cualquier consejero. Cuenta con un Reglamento Interno con un alto nivel de explicitación sobre su estructura y funcionamiento.

A riesgo de reiterar, debe resaltarse que el CNS integra en el 50 por ciento de su membresía a representantes de entidades y movimientos sociales de usuarios del SUS. El otro 50 por ciento, además de integrar a miembros representativos de los cuerpos profesionales de salud, comunidad científica en el área de la salud, entidades proveedoras de servicios de salud, entidades empresariales con actividad en el área de salud, incluye a representantes gubernamentales, como el CONASS y el CONASEMS. Es en esta porción en donde se ubican las posibilidades de que los gobiernos subnacionales y locales influyan en la política nacional de salud.

Como se puede apreciar, el CNS posee un alto nivel de institucionalización si se considera que sus actuaciones se rigen por documentales, procesos y estructuras absolutamente formalizados. También, resalta la independencia lograda con respecto al gobierno federal, aunque sea este el responsable de proveer las condiciones para que funcione.

Al revisar las actas de CNS, se puede observar que las sesiones se organizan de tal manera que queda plenamente diferenciado el intercambio de información de la deliberación. De esta manera se evita saturar los plenos con información y se estimula la discusión asamblearia. En el resultado, desahogados los puntos a deliberar, hay consistencia en las políticas nacionales, pues precisa las encomiendas de cada ámbito gubernamental.

No hay lugar a discusión sobre la armonización jurídica; desde la CF 88 y sus desprendimientos en ley, como la Ley 8.080 de 1990 (organización y funcionamiento de los servicios de salud), la 8.1442 de 1990 (participación de la comunidad en la gestión del SUS) o la Ley 141 (que establece los valores mínimos aplicados por los responsables de los servicios de salud), así como aquellas que han modificado estas. Puede decirse que hay un marco jurídico común, lo que dificulta la generación de normas aplicables a cualquier orden de gobierno.

Con respecto al perfil del CNS. Es deliberadamente temático, pues su agenda es consistentemente sobre salud pública, sin embargo, resalta su capacidad para poner en la mesa de discusión responsabilidades diferenciadas por ámbito de gobierno. Por ejemplo, a diferencia de otros CIG, se emplaza a los

gobiernos a la presentación de rendición de cuentas, pero no solo a los subnacionales y locales, sino al MS (acta 302 de 2017).

De los cuarenta y ocho integrantes del CNS, sólo el consejero del CONASS y el del CONASEMS representan a los gobiernos subnacionales y locales, sin embargo, no se observa en sus actas la ausencia de sus intereses en el Pleno; todo lo contrario, a pesar del reducido número, es recurrente que los temas alusivos a Estados y municipios sean tratados como asuntos importantes. Acaso porque su agenda es de interés general. En consecuencia, no vulnera la agenda estatal y municipal y pueden ordinariamente presentarse los funcionarios designados o sus suplentes (primero y segundo, para cada uno).

De un horizonte de cinco años (actas del CNS del periodo 2015-1019), se observa que sus sesiones no se limitan a ofrecer información descendente (del gobierno federal a los demás), sino a intercambiar y discutir posturas diversas, al tiempo que se definen cursos de acción para cada uno de los segmentos representados. Es por eso que se confirma que el CNS está diseñado (y actúa en consecuencia) para la deliberación, coordinación positiva y, sobre todo, para integrar políticas comunes, bajo el principio de control social (50 por ciento de sus integrantes provienen de este sector).

En consecuencia, se puede afirmar que los funcionarios subnacionales participan activamente en la definición de las políticas nacionales de salud en Brasil, circunstancia propiciada por las recurrentes estrategias probadas en la coordinación formal a través de su participación en el CNS y por el uso recurrente de los diversos espacios multilaterales creados para la coordinación entre gobiernos. No se tiene registro de tendencia alguna para procesar su agenda a través de canales informales, y si esto ocurre, no suple a las instituciones formales creadas *ex profeso*.

En efecto, a diferencia de otros CIG abordados en este capítulo, el CNS posee un alto nivel de institucionalización acompañado de una atmósfera de RIG cooperativas. Más aún, este Consejo prescinde de la tutela del gobierno federal, aunque sea este quien lo auspicie. Abundando, se percibe una vida deliberante en el CNS que no se limita al intercambio de información, sino que escala a la concepción de cooperación en políticas comunes.

A manera de inferencia, se puede detectar cierta diferencia entre el CNAS y el CNS, pues, aunque ambos están concebidos con una fuerte orientación hacia el control social, en el primero predomina la voz de los usuarios, mientras que en el segundo hay mayor equilibrio en la participación de los integrantes. En el acta 301 del 2018 se refleja, por ejemplo, que, aunque hay emplazamiento para que los representantes subnacionales y locales rindan cuentas sobre la evaluación realizada por última vez sobre la Política Estatal de Salud Mental, esta ocurre por los criterios establecidos previamente, es decir, apegados a los criterios técnicos del caso.

Pero, no sólo a los órdenes de gobierno más pequeños; recurrentemente el gobierno federal es emplazado a realizar acciones que el CNS estime necesarias (acta 305 de 2018, en ocasión de la campaña contra la influenza). Dicho de otra manera, en lugar de litigar los asuntos entre las diversas posiciones, hay lugar a

acuerdos encaminados a la corporeidad al Consejo; en diversos momentos se ha dejado testimonio sobre la acción y voz conjunta, como la defensa de la política de asistencia social, como una política de Estado, ganada por el propio CNS (acta 298 de 2017) o la solidaridad y acción conjunta para atender a los afectados en ocasión de la ruptura de la presa de Brumadinho que ocasionó un desastre ambiental (acta 313 de 2019).

El CNS, además de trabajar la agenda de salud, recurrentemente aborda temas relativos al desempeño de los representantes, es decir, ocupa parte de su agenda la racionalidad con la que puedan participar los integrantes, lo que permite gestionar la política de asistencia social a partir de un marco técnico de salud pública tendencialmente sin actuaciones facciosas (ver acta 308 de 2018).

Como se ha mencionado, la innovación en el SUS y el CNS es tendencialmente alta, sobre todo en los mecanismos para articular las voces divergentes que, en otros contextos, suelen estar enfrentadas. Así las conferencias nacionales de salud, organizadas periódicamente (y con una amplia historia que comienza en el siglo XX), encaminadas a la participación de movimientos sociales organizados, entidades vinculadas al área de salud, gestores y prestadores de servicios de salud, ocupan porciones importantes de organización y deliberación sobre su utilidad (para apreciar algunos ejemplos, ver actas 323, 322, 321 de 2019 y 278 y 281 de 2016, aunque este es un ejercicio recurrente). En este marco, se aprecia la factibilidad de que los gobiernos subnacionales y locales proyecten sus demandas y ofertas de acción conjunta.

Quizá, uno de los puntos más álgidos sea el de la planeación de las políticas de salud. Acaso porque es el espacio de colocación de intereses específicos (territoriales, de segmentos, cosmovisiones), sin embargo, parece trascendido este problema al haber encontrado mecanismos e instrumentos para el efecto y creado rutinas (ver actas 277 y 281 de 2016 y 321 de 2019) en las que se esperan acomodos mutuos. En realidad, la revisión de los documentos sobre las actuaciones del CNS genera la impresión de un CIG apropiado para canalizar las voces subnacionales y locales; de instituciones gubernamentales y de usuarios.

Se puede resaltar que muchos de los instrumentos de política, como el jurídico, el fiscal y el organizacional, se encuentran alineados para la intergubernamentalidad, empezando por el arreglo constitucional que así lo manda. Así, figuras como el SUS, el CNS, los comités interadministrativos, entre otras, cuentan con las condiciones para fortalecer la federación brasileña, a diferencia de otras similares que se fincan en la formalidad, pero una formalidad improductiva en términos de política pública.

6. Conclusiones

En este trabajo, se ha buscado determinar la influencia de los funcionarios subnacionales de Argentina, Brasil y México en las políticas de asistencia social,

educación y salud. Como se ha podido ver, el análisis no se ha limitado a las instituciones formales, considerando que es recurrente que la informalidad de las relaciones interpersonales supla a las primeras. En efecto, la proximidad política de funcionarios subnacionales y locales, en un ambiente de búsqueda de recursos para sus demarcaciones, genera la necesidad de congraciarse con quien ha de distribuirlos. Pero, esto no quiere decir que se descalifique la acción informal, propia de la gestión pública realizada por personas, la cuestión es su predominio y la amenaza de socavar la formalidad que suele ser el resultado histórico de la lucha de ideas y proyectos de desarrollo.

Con la convicción, entonces, de que la influencia subnacional puede abarcar el espectro formal-informal se postularon, con exploración antecedente, las posibles estrategias (o ausencia de ellas) y escenarios:

1. Sin estrategias de influencia ni intereses políticos definidos. En donde los casos de asistencia social y salud en Argentina, y educación y salud en México precalificaban para el análisis.
2. Estrategia de mediana a baja factibilidad en relaciones interpersonales e/o informales de intereses no federativos. Con fuertes posibilidades de que la política de educación brasileña encajara en este rango.
3. Estrategia probada o altamente factible en relaciones interpersonales e/o informales de intereses no federativos, con énfasis en la asistencia social en México.
4. Estrategia de mediana a baja factibilidad en la coordinación formal de intereses federativos elementales. Postulando los casos de educación en Argentina y asistencia social en Brasil.
5. Finalmente, estrategia probada o altamente factible en la coordinación formal de intereses federativos bien definidos. Rango en el que se postuló el célebre caso de salud en Brasil.

Del análisis se han desprendido, sin sorpresa, algunas confirmaciones que trazan parcialmente la ruta que han seguido las RIG y que dan cuenta de las estrategias predominantes de los actores subnacionales para insertarse en las políticas de educación, asistencia social y salud. Como se podrá observar, predomina la falta de estrategias basadas en la institucionalidad formal, lo que constituye una advertencia sobre el proceso de maduración de las federaciones latinoamericanas.

En efecto, las políticas de asistencia social y salud de Argentina y de educación y salud en México, son gestionadas sin presencia significativa formal de los gobiernos subnacionales. Vaya, a pesar de que se han desplegado CIG como canales para la interlocución y el acuerdo, recurrentemente son suplidos por la negociación discrecional, la presión política o la afinidad entre gestores. Como se ha dicho, esto no significa que haya inmovilidad en torno a las políticas redistributivas o que sus resultados sean totalmente deficitarios; lo que se quiere

poner de relieve es que la ecuación federativa independencia-interdependencia se ve amenazada por relaciones coyunturales.

En la política educativa de Brasil se ha considerado que predominan las estrategias de mediana factibilidad en relaciones informales, ya que, a pesar de que la Constitución de 1988 estableció que el sector se regiría de manera colaborativa, ha habido mecanismos centralizadores que marginan la presencia de Estados y municipios, abriendo márgenes de negociación para la obtención de recursos.

Con respecto a la política de desarrollo social, en la que se encuentra la asistencia social, México se ubica con estrategias probada en relaciones interpersonales y/o informales de intereses no federativos. Aunque los Estados han desarrollado sus propias políticas sus recursos no son suficientes para financiar al sector, por lo que deben buscar mecanismos que los incrementen. Tal búsqueda, que debiera ocurrir a través de los canales formales, encuentra cierta eficacia en la gestión informal, negociada con las instancias federales, las cuales disponen de mayores recursos. La asistencia social se ha fragmentado durante la pandemia; ante la falta de acciones del gobierno federal los Estados han desplegado las suyas. El problema es que no hay acción concertada encaminada a la generación de políticas nacionales sustanciadas federativamente.

La política educativa argentina se ha ubicado con estrategias de mediana factibilidad en la coordinación formal de intereses federativos elementales, toda vez que ha mostrado un desarrollo ascendente en sus instituciones. Específicamente, el Consejo Federal de Educación ha mantenido una creciente disponibilidad para que los actores subnacionales participen. Las condiciones de intergubernamentalidad muestran posibles escenarios de acuerdo, mientras, las políticas comunes robustas son asignatura pendiente.

Líneas arriba se ha destacado que la asistencia social en Brasil ha desarrollado múltiples instancias para la interlocución e interoperabilidad de la política del sector. Sobre todo, que el SUAS ha logrado ser paradigma de inclusión de usuarios y gobiernos. Acaso, lo que se ha dicho a contrapelo es que la participación específica de los gobiernos subnacionales se diluye entre los diferentes actores públicos y sociales. Aun así, es notorio que disponen de estrategias de mediana factibilidad en la coordinación formal de intereses federativos elementales, vista la agenda del CNAS.

Por último, es notorio el caso de la política de salud en Brasil. Sus funcionarios subnacionales son coartífices de ella. Específicamente, el CNS se reconoce como espacio para la proyección de sus voces, asimismo, las diferentes instancias de interlocución son recurrentemente usadas para ventilar, no sólo asuntos técnicos, sino una agenda de intereses comunes que reflejan concierto institucional.

Estas líneas conclusivas no suplen el desarrollo del capítulo, sólo sirven para dar una mirada panorámica de lo que emprenden u omiten los gobiernos subnacionales para integrarse en las políticas llamadas a la concurrencia, Pero, si no fuera suficiente, la siguiente tabla muestra el resultado.

Política redistributiva	Argentina	Brasil	México
Influencia de los funcionarios subnacionales en la política de asistencia social	Sin estrategias de influencia ni intereses políticos definidos	Estrategias de media-factibilidad en la coordinación formal de intereses federativos elementales	Estrategia probada en relaciones interpersonales y/o informales de intereses no federativos
Influencia de los funcionarios subnacionales en la política educativa	Estrategias de media-factibilidad en la coordinación formal de intereses federativos elementales	Estrategias de media-factibilidad en relaciones interpersonales y/o informales de intereses no federativos	Sin estrategias de influencia ni intereses políticos definidos
Influencia de los funcionarios subnacionales en la política de salud	Sin estrategias de influencia ni intereses políticos definidos	Estrategia probada en la coordinación formal de intereses federativos bien definidos	Sin estrategias de influencia ni intereses políticos definidos

Tabla 1. Comparativa de la influencia de los funcionarios subnacionales en las políticas redistributivas
Fuente: Elaboración propia.

Sin duda, las federaciones latinoamericanas tienen mucho que aprender de otras experiencias, pero, fundamentalmente, deben aprender de sus propias trayectorias. Este estudio ha mostrado la recurrencia a la informalidad como mecanismo “normalizado” en las RIG. El escenario es significativo para considerar una agenda que puntualice en el desarrollo de instituciones formales que no pongan en riesgo la certidumbre que concede el pacto federal.

Pero, además de los casos intermedios, también se muestra que hay logros que deben destacarse como el de la política de salud brasileña, en el que las RIG formales (sin desconocer el peso y la ocurrencia de las informales) son capaces de generar políticas y resultados acordes al proyecto federal. En el saldo, se puede afirmar que a) las federaciones latinoamericanas pueden generar agendas auto referenciadas, en vista de su heterogeneidad; y b) que la postal sobre su uniformidad institucional, acusada por su pasado común, está a debate.

Referencias consultadas

- Aguilar A. A. P., Mendoza J., Grin J. y Moreno R. (Ed.) (2017), *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*. Ciudad de México: FONTAMARA.
- Aguilar, A.A.P. y Ramírez, K. (2020). El reflujo del centralismo en México. En Aguilar A. A. P., Mendoza J., Grin J. y Moreno R. (Ed.). *Federaciones de las Américas. Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp. 477-524). Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Belló, M y Becerril-Montekio, V. (2011). Sistema de salud de Argentina. En *Salud Pública de México*. 53 (2). 96-108. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v53s2/06.pdf>

- Bernal, M. y Bizarro, V. (2019). Relaciones intergubernamentales y gestión pública de salud: Argentina y el caso de la provincia de Córdoba. En *Derecho y Salud*. 3(3). 19-32.
- Cejudo, G., Michel, C. y Zedillo, R. (10 de enero, 2018). Programas sociales sin política social. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/programas-sociales-sin-politica-social/>
- Cejudo, G., Gómez-Alvarez, D., Michel, C., Lugo, D., Trujillo, H., Pimienta, C., Campos, J. (2020). “Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?” [Mensaje en un blog] Versión 4, 27 de agosto de 2020. Laboratorio Nacional de Políticas Públicas: México. Recuperado de <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/>
- Cendali, F. y Pozo, L. (2008). Políticas de Salud Pública en Argentina: Comparación de dos modelos. *V Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata. Recuperado de <https://www.aacademica.org/000-096/249>
- Centro Nacional de Documentación e Información Educativa, (1972). *Consejo Federal de Educación*. Buenos Aires: Serie Legislación Educativa Argentina.
- Cogco A.R., Rodríguez M. y Pérez J.A. (2010). Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local. En, *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales* de la Universidad Iberoamericana. Año V, No. 9. Enero-Junio.
- CONASS (Conselho Nacional de Secretários de Saúde) (2015). *A Gestão do SUS*. Brasília: CONASS
- Consejo Federal de Educación. (2007). *Reglamento de Funcionamiento del Consejo Federal de Educación*. Resolución CFE Número 1/07. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/12622.pdf>
- Conselho Nacional de Secretários de Saúde (2007). *25 Anos*. Brasil: CONASS e Ministério da Saúde.
- Cossío J.R. y Sánchez D. (2017) El Consejo General de Salubridad en la Constitución mexicana de 1917. En, *Secretaría de Salud: la salud en la Constitución mexicana*. Gutiérrez Domínguez F. (Ed.). México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. Recuperado de <https://goo.gl/jkxTtq>
- De Oliveira, M. (2015). Plan de educación de Brasil y política de estado, en, *Inclusión & Desarrollo*. edición No 3. DOI: <https://doi.org/10.26620/uniminuto.inclusion.2.2.2015.69-81>
- Del Castillo-Alemán, Gloria (2012). *Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza*. Magis. Revista

- Internacional de Investigación en Educación, 4(9), enero-junio. pp. 637-652.* Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Falleti, T. (2004). Descentralización educativa en argentina: condicionantes institucionales y consecuencias políticas. En, *e-l@tina, 2(8)*. Buenos Aires, julio-setiembre. Recuperado de <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/udishal>
- Ferreira, E. (2019). Federalismo e Políticas Públicas Educacionais, *Espaço Público*, v. 3, p. 117-136.
- Franco G. y Canela F. (2016). Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos. *Opera, 18*, pp. 159-181. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.09>
- 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).
- García, S. (4 de agosto de 2020). Gobernadores: anecdóticos y sometidos al presidencialismo. *El Universal*, versión digital. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/salvador-garcia-soto/gobernadores-anecdoticos-y-sometidos-al-presidencialismo>
- Gómez D. y Pimienta F.C. (2020). ¿Federalismo partidista? Los gobernadores frente a la pandemia. [Mensaje en un blog]. En Pacto Federal. Blog de federalismo, Revista Nexos. Recuperado de <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/06/federalismo-partidista-los-gobernadores-frente-a-la-pandemia/>.
- Grin, J., Bergues, M. y Abrucio L. (2020). Toma de decisiones políticas en Brasil: arenas de negociación intergubernamental y salvaguardas federales. En, *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Halperin, L., Labiaguerre, J., Delpech, C., González, M., Horen, B., Villadeamigo, J., Siffredi, L. y Müller, G. (2008). *Políticas sociales en la Argentina: entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, CEPED.
- Liberman, A (2021). s/t, mimeo. Buenos Aires Argentina.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre) (2009). *Sistema Único de Asistencia Social (SUAS)*. Brasilia: Secretaría Nacional de Asistencia Social.
- Mendoza J. y Grin E. (2020), *Federaciones de las Américas. Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mendoza J. (2010). Las Capacidades Subsidiarias del Gobierno Estatal y de los Ayuntamientos del Estado de Hidalgo en el Contexto Federal: Finanzas Públicas, Políticas Públicas, Organización Social. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

- Mendoza J. (2013). *El Principio de Subsidiariedad en la Evaluación del Federalismo Mexicano Finanzas Públicas, Políticas Públicas y Organización Social*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Miranda M. Machado J. (2018). *Federalismo e políticas públicas*. Brasilia: Enap Escola Nacional de Administração Pública.
- Mondragón L. y Villa S. (s/a). *Política social en México. Evolución en los últimos 20 años*. México: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. Recuperado de <https://ciep.mx/jVve>
- Nuget, J. D. (2009). *Safeguard federals: how states protect their interests in national policymaking*. Oklahoma City: University of Oklahoma Press, Norman.
- Poirier, J. y Saunders, C. (2015). Conclusion: comparative experiences of intergovernmental relations in federal systems. En J. Poirier, C. Saunders, J. Kincaid (Ed.), *Intergovernmental relations in federal systems, comparative structures and dynamics* (pp. 440-511). Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Repetto, F. y Alonso, G. (2004). *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rodrigo, L. (2006). La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90. *Revista Complutense de Educación* 17(1) pp. 89-100.
- Sevilla J.A. (2019). El poder de los gobernadores. Conceptualización y medición en los ejecutivos locales mexicanos. *Colombia Internacional*, no 100. pp.201-235. DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.09>
- Watts Ronald (2006), *Sistemas federales comparados*. Barcelona: Marcial Pons.
- Wright, D. 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.

CONCLUSIONES

Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin

En la evaluación de las capacidades de las salvaguardas federales latinoamericanas, reincide la visión de que estas federaciones son un “capítulo aparte”. El argumento más especializado sostiene que el dominio federal y el contexto histórico y específico de las federaciones latinoamericanas, restringentes de ayuda externa, afectan permanentemente a las RIG, aunque muestra expectativas de coordinación, vinculación y abordaje de asuntos de interés federal. En ese sentido, se considera ampliamente válida la recomendación de Schnabel sobre comparar las federaciones latinoamericanas con otras federaciones del mundo, con miras a reducir la brecha de conocimiento.

En contraste, se percibe un contrataque a la teoría de las salvaguardas federales por parte de académicos iberoamericanos, fundado en la preferencia de un marco único y menos crítico, el jurídico-constitucional. De inicio, es claro que la utilización del marco de las salvaguardas federales en sistemas latinoamericanos no permite aplicar todas las dimensiones teóricas para confirmar la existencia de autonomía subnacional, tal como sucede en otros casos como el americano y el canadiense. Sin embargo, los argumentos implícitamente adversos hacia las salvaguardas federales invocan su adecuación o “mezcla” con los antecedentes iberoamericanos, para alcanzar así un marco conceptual común en lugar de dos distintos. Bajo esa lógica, el marco teórico de las salvaguardas federales se torna menos crítico, al asumir las características jurídico-constitucionales propias como referencia de análisis, a la par del contenido teórico de cada salvaguarda federal. De ese modo, la aceptabilidad del marco jurídico-constitucional, casi universal por parte de actores legislativos, académicos, administrativos y judiciales; tiende a obstruir la interpretación de casos por la aplicación de múltiples enfoques, tal como lo impulsó Allison en lo general hacia 1971 y Rhodes para la particularidad de las RIG en 1992. Como mayor perjuicio, las instituciones latinoamericanas no alcanzarían a proyectarse en la complejidad de los procesos interactivos para influenciar comportamientos federales apropiados. Antes que eso, se prefiere simplificarlas en función del contenido constitucional y de las leyes derivadas.

Las RIG comparadas tienden a cerrar la brecha entre los dos puntos anteriores, al establecer, sin evidente segregación de las federaciones latinoamericanas,

las variantes generales de contexto, el amplio inventario y sus tendencias universales. Como se señaló en la introducción, Poirier, Saunders y Kincaid (2015) incluyeron en su magna obra comparativa a las democracias federales “por despegar”. Esta obra pretende ser la primera respuesta académica desde el ámbito latinoamericano.

El presente esfuerzo colegiado, en palabras de algunos de sus autores, constituye un primer acercamiento al estudio de las salvaguardas federales latinoamericanas. Los autores abundaron sobre la efectividad de las escasas salvaguardas federales latinoamericanas, así como las áreas de oportunidad por la amenaza del oportunismo y del unilateralismo disruptivo. El balance general de la presente investigación se resume en el siguiente cuadro:

	Argentina	Brasil	México
Salvaguarda estructural	Inexistente	Efectiva	Nula
Salvaguarda popular	Nula	Nula	Potencial
Salvaguarda política	Nula	Intermitente	Inexistente
Salvaguarda judicial	Efectiva	Reducida	Inexistente
Salvaguarda severa	Inexistente	Inexistente	Inexistente
Consejos intergubernamentales de la política de asistencia social	Inexistente	Moderada efectividad del SUAS	Baja efectividad de la CONAGO
Consejos intergubernamentales de la política de educación	Moderada efectividad del CFE	Inexistente	Inexistente
Consejos intergubernamentales de la política de salud	Nulo	Alta efectividad del SUS	Moderada efectividad de la CONAGO
Influencia de los funcionarios subnacionales en el diseño de la política de asistencia social	Inexistente	Factibilidad media, intereses federativos	Factibilidad alta, intereses no federativos
Influencia de los funcionarios subnacionales en el diseño de la política de educación	Factibilidad media, intereses federativos	Factibilidad baja, intereses federativos	Inexistente
Influencia de los funcionarios subnacionales en el diseño de la política de salud	Inexistente	Factibilidad alta, intereses federativos	Inexistente

Cuadro 1. Balance general de las capacidades de las salvaguardas federales latinoamericanas

Fuente: Elaboración propia.

Para mejorar la comprensión de la tabla, podría proyectarse una gráfica tridimensional donde el eje de la “y” sea el “eje ejecutivo”, el eje de la “x” sea el “eje legislativo judicial” y el eje de las “z” sea el “eje político social”. De ese modo, cada eje constituiría una grada para medir el desempeño inherente. Adicionalmente, la relación entre las tres mediciones podría dar cuenta de la complementariedad de las salvaguardas federales, de tal modo que la unidimensionalidad denotaría la operación de salvaguardas individuales (no complementadas con otra salvaguarda), la bidimensionalidad mostraría una acción complementaria mínima y, en el mejor de los casos, la tridimensionalidad sería señal de complementariedad

múltiple. Al plantear el ejercicio, algunos hallazgos son que Argentina y Brasil centran sus capacidades de salvaguarda en el “eje legislativo judicial”, mientras que México lo hace en el eje “político social”. El “eje ejecutivo” siempre tiene una trascendencia intermedia en las federaciones latinoamericanas. Brasil es la federación latinoamericana más robusta, al ser la única que proyecta sus salvaguardas de manera tridimensional. La siguiente tabla ilustra lo señalado.

Variables para medir el desempeño de las salvaguardas federales en tres ejes	Grafcas de cada caso
<p>Eje ejecutivo</p> <p>Coordinación Vinculación Institucionalización Ayuda externa Control del dominio federal Capacidad de procesar problemas de importancia federal</p> <p>Eje legislativo judicial</p> <p>Incoordinación Desvinculación No institucionalización Ausencia de ayuda externa Dominio federal Incapacidad de procesar problemas de importancia federal</p>	<p>Eje ejecutivo</p> <p>Potencialmente bidimensional Eje legislativo judicial sólido Eje ejecutivo medio Eje político social nulo</p>
<p>Eje legislativo judicial</p> <p>Efectividad de procesos legislativos y judiciales anti-oportunistas Capacidad institucional de defensa de las competencias federales de gobierno</p> <p>Eje político social</p> <p>Inefectividad de procesos legislativos y judiciales anti-oportunistas Incapacidad institucional de defensa de las competencias federales de gobierno</p>	<p>Ocasionalmente tridimensional Eje legislativo judicial sólido Eje ejecutivo medio Eje político social intermitente</p>
<p>Eje político social</p> <p>Correspondencia entre votación electoral e intereses federativos Existencia de agenda federativa del sistema de partidos políticos Acuerdo sociedad gobierno que legitima represalias intergubernamentales</p> <p>Eje legislativo judicial</p> <p>Divergencia entre votación electoral e intereses federativos Inexistencia de agenda federativa del sistema de partidos políticos Desacuerdo sociedad gobierno que no legitima represalias intergubernamentales</p>	<p>Bidimensional intermitente Eje legislativo judicial nulo Eje ejecutivo medio Eje político social potencial</p>

Cuadro 2. Balance de la complementariedad de las salvaguardas federales latinoamericanas
Fuente: elaboración propia.

Más allá del balance general, una primera caracterización que esta obra aporta es el efecto de la ausencia de foros institucionalizados en áreas de políticas públicas, así como la efectividad de los existentes. En Brasil, el efecto de la ausencia de un foro institucionalizado para las políticas educativas constituye el nivel político más débil en la implementación de los principios constitucionales, aquel que otorga mayores facilidades al ejercicio del unilateralismo disruptivo. Los demás órganos intergubernamentales, el de asistencia social y el de salud, reducen las posibilidades de decisiones unilaterales sin llegar nunca a la eficiencia total de la protección de las respectivas salvaguardas intergubernamentales.

En Argentina, la ausencia de un consejo intergubernamental de asistencia social privilegia la cooptación nacional de los líderes territoriales. En contraste, el CFE muestra el mayor desarrollo institucional. Sus resultados vinculantes registran acuerdos intergubernamentales que evidencian procesos de integración de políticas públicas, sin embargo, el propósito, aparentemente único, es la transferencia financiera bajo la premisa de dominio del presupuesto nacional. Los niveles de institucionalización son los máximos en la mayoría de sus rubros, a excepción de la secretaría que actúa bajo el control del presidente del CFE. La coordinación de la política pública se desarrolla bajo rutinas muy elementales. El dominio del gobierno federal es directamente proporcional al liderazgo y fortaleza del ministerio nacional, que decide unilateralmente la agenda y las iniciativas, además de ejercer el poder financiero. La capacidad para procesar problemas de importancia federal no alcanza a definir una política fiscal integral, se concentra en el control de pisos mínimos normativos federales. La ayuda externa se basa en la participación de las unidades subnacionales del presupuesto federal y, puntualmente, en una sentencia del Tribunal Constitucional que, luego de la recuperación competencial de la CABA en condiciones de contingencia sanitaria, impulsó la transcendencia decisoria del CFE. Otras externalidades son negativas, como la obstrucción normativa por parte de las organizaciones sindicales. El COFESA muestra mayores rezagos institucionales en comparación con el CFE.

En México, la reglamentación nacional de las RIG mantiene a los consejos intergubernamentales verticales de los sectores que nos ocupan en niveles mínimos de desempeño, perpetuando la corporatización de las RIG que inició en los años treinta y se consolidó en los ochenta. La CONAGO muestra una eficiencia moderada como salvaguarda intergubernamental, en la que toman la mayor relevancia los factores contextuales y coyunturales. El dominio del gobierno federal se proyecta como condición auto-fomentada e, incluso, como motor unilateral de los principales avances federativos de la CONAGO. En contraste, existen también fases de polarización política tendientes a la desintegración de la organización. En la ayuda externa, la presión internacional ha impulsado algunos procesos de políticas públicas. La participación en la toma de decisiones federal y las ideas compartidas han sido experiencias acotadas. El sistema de partidos y el poder adquisitivo federal han incidido negativamente.

La capacidad para procesar problemas de importancia federal se ha restringido a temas poco relevantes a nivel federal, con indicios endebles de avance hacia mejores niveles, como discursos coyunturales de política fiscal integral y acuerdos circunstanciales por la pandemia de Covid-19. La coordinación de la política pública es negativa en su mayoría (82.58 por ciento), en etapas recientes se ha llegado a la definición de prioridades conjuntas (7.58 por ciento) y, en menor medida, a la precisión de marcos comunes de políticas públicas (1.89 por ciento). Los resultados vinculantes más frecuentes son informes, con puntuales excepciones de 10 AIG y cuatro planes de acción, esto último sugiere la coordinación positiva como proceso. El nivel de institucionalización es alto en lo general, a excepción de la secretaría que ha transitado de lo coyuntural a lo insustancial. Sin embargo, a nivel sectorial, la frecuencia decisional decae considerablemente. En el mejor de los casos, los acuerdos del sector salud se alcanzan cada dos años en promedio.

Una segunda precisión que esta obra ofrece, es la factibilidad que tienen las alternativas de influencia de los funcionarios estatales en la fase de elaboración de políticas nacionales para contrarrestar el desempeño netamente jerárquico del gobierno nacional. La política de salud brasileña es única al ubicarse en la grada máxima, a saber, una estrategia probada en la coordinación formal de intereses federativos bien definidos, al ser los funcionarios subnacionales coartífices de ella. En menor medida, las políticas de educación argentinas y de asistencia social brasileñas demuestran una factibilidad mediana al gestionar intereses federativos. Únicamente un tercio de las políticas sectoriales analizadas cumple con el ideal de que la influencia de los funcionarios sea factible. Empero, sólo la política de salud brasileña y su regulación constitucional es plena. La política de educación argentina se ve afectada por el preferente dualismo e invasión federal por medios regulatorios, por su parte, la política de asistencia social brasileña es co-influída por varias minorías que convergen en el SUAS, diluyendo la participación subnacional. La política educativa de Brasil coincide en la factibilidad mediana para negociar intereses federativos, aunque abre el uso de escenarios menos favorables para concretar la coordinación política: las relaciones informales. La política de asistencia social mexicana no ha alcanzado a constituir arenas de negociación, no obstante, los funcionarios subnacionales imprimen relativo impacto al rivalizar con el gobierno nacional en función de intereses no federativos, se trata de la competencia electoral. En comparativa, este es el nivel máximo de influencia al que se llega en las políticas mexicanas. Finalmente, las políticas de asistencia social y salud de Argentina y de educación y salud en México no muestran factibilidad de influencia de los gobiernos subnacionales por estrategias formales; supletoria y/o complementariamente, las relaciones interpersonales y de proximidad política, nacional-subnacional, acaso, constituyen sinergias, efectivas o no, ajena al arreglo federativo.

En general, se encontraron tres fórmulas factibles para instrumentar los objetivos nacionales en equilibrio con la autonomía subnacional: una

intergubernamental, una judicial y otra que perpetúa y reorienta la corporatización federal. La fórmula intergubernamental es brasileña: el SUS, el SUAS y la eventual coordinación informal de la política educativa representan tres arenas intergubernamentales diferentes para el cumplimiento de los principios constitucionales. Destaca significativamente la propia evolución institucional de cada sector de política pública: son tres modelos de diseño distinto con resultados similares. La salvaguarda intergubernamental se complementa con la alta relevancia de la salvaguarda estructural, en virtud de la existencia de tres esferas federativas de gobiernos autónomas entre sí. En menor medida, dada su escasa regularidad, es posible subrayar el rol de las salvaguardas política y judicial. Esta última, según una sentencia del Supremo Tribunal Federal al calor de la lucha contra el Covid-19, deberá mantenerse bajo observación para determinar si representa un retorno o sólo fue un punto fuera del histórico de las decisiones.

La fórmula judicial es argentina, se trata de un fuerte énfasis dualista apoyado en la reciente institucionalización federativa del Tribunal Constitucional. En efecto, la salvaguarda judicial argentina ha tomado relevancia en las últimas dos décadas, luego de un ciclo adverso. En la conformación de su umbral destacan, como aspecto de mayor sensibilidad, la restitución de las competencias fiscales de los entes subnacionales, seguidas de la rehabilitación de competencias administrativas y, recientemente, de un caso ampliamente argumentado de recuperación competencial en condiciones de contingencia sanitaria. En cuanto a la acción complementaria con otras salvaguardas federales, se ha considerado nula la posibilidad de las salvaguardas popular, política y severa. No obstante, en cuanto a las salvaguardas estructural e intergubernamental, la primera inexistente y la segunda con potencialidades, existen puntos focales que las impulsan de manera contundente. En ese sentido, se sienta que en la Federación Argentina existe la complementariedad única de una salvaguarda suave, la judicial, con otra variable, la intergubernamental. De ese modo, la coordinación se ha visto recientemente promovida por los fallos del tribunal constitucional, vislumbrándose principios de lealtad y buena fe federal aun inacabados en sus alcances.

La fórmula de la corporatización federal prorrogada es la mexicana, se funda en intereses electorales de las clientelas subnacionales compartidos con sus alternativas gubernamentales. La salvaguarda popular mexicana, en relación con la salvaguarda política, ha avanzado muy lentamente a partir de la década de los ochenta. La escasa sensibilidad de su umbral, por similar insuficiencia de la cultura participativa mexicana, ha dado origen al voto diferenciado, a saber, se trata de otorgar confianza diferida a la extracción partidista de cada orden de gobierno. En ese sentido, la historia electoral reciente ha registrado experiencias de lealtad ciudadana a Estados o municipios en contra de la intrusión del gobierno federal a través del partido oficialista, proseguidas, incluso, de acciones de protesta para defender los triunfos electorales. Como tendencia más reciente, no relacionada con la salvaguarda política, una encuesta de cultura política detectó que un tercio de los ciudadanos se inclina a preferir decisiones de los gobiernos

subnacionales en relación a problemas referentes, como la despenalización del aborto. Se ratifica la nulidad de las salvaguardas judicial y severa. Sobre las salvaguardas estructural e intergubernamental, centradas en el desempeño de la CONAGO, la primera funcionó coyunturalmente y la segunda, al ser una salvaguarda variable, se ha institucionalizado en rendimientos federativos de medios a bajos. En general, por las insuficiencias de las salvaguardas federales mexicanas, su complementariedad resulta cuestionable.

Finalmente se proyectan, para cada caso, nuevas agendas de investigación a manera de tareas pendientes, bosquejadas desde los hallazgos de la presente obra.

Para el primero de los casos de este estudio, aludido durante una entrevista como la “grieta argentina”, es evidente que la alternancia ideológica de los gobiernos nacionales ha generado polarización entre los actores políticos. En ese sentido, uno de los énfasis de las RIG contemporáneas han sido las interacciones informales, que incluso llegan a distinguirse por la variante “familiar” (familias de políticos). Las transferencias de ayuda nacional son comúnmente usadas para premiar o castigar a los gobiernos subnacionales, los AIG denotan favoritismo partidista y los equipos profesionales de RIG despliegan su especialización fiscal. La nueva creación, por ley del Congreso, de las “capitales alternas” promete identificar las demandas de la comunidad a través del programa Gabinete Federal y coordinar centralmente la implementación de políticas públicas necesarias a lo largo y a lo ancho del país. Resulta entonces necesario, como primera y más apremiante línea de investigación, inventariar y analizar todas las modalidades informales de RIG y, a partir de estas, proponer esquemas de federalismo fiscal imparciales.

La judicialización de algunos conflictos jurisdiccionales ha impulsado la institucionalización federativa de la Corte Suprema de la Nación que, como ya fue señalado, ha impulsado a su vez a las salvaguardas estructural e intergubernamental. Otro caso similar fue la creación de una agencia conjunta que cumplimentó una sentencia del Tribunal Constitucional derivada de un conflicto de carácter hídrico. La Corte Suprema de la Nación, en el rol de salvaguarda judicial, merece ser estudiada en el largo plazo en tanto último intérprete en la materia federal constitucional, para comprobar propensiones federativas sostenidas o variables. Una meta sucesiva sería la comparativa entre federaciones. Las directrices señaladas por la Corte implican la puesta en marcha el diseño federal emergente en la reforma constitucional de 1994 en materias tales como: ley-convenio de compartición de tributos, delimitación de los umbrales de las competencias constitucionales otorgadas a cada nivel de gobierno y la recepción de los principios de lealtad y buena fe federal como pautas rectoras de la coordinación y de la concertación interjurisdiccional. Un aspecto adicional es la cooperación horizontal argentina, ya que previsiones constitucionales la constriñen o sujetan a supervisión federal. Por ello, es menester estudiar aquel desempeño horizontal de las provincias, como el reagrupamiento regional, para prever eventuales construcciones de salvaguardas estructurales o intergubernamentales.

Para el caso brasileño, nuevas rutas de investigación deben considerar la reconstrucción y el refuerzo del modelo de federalismo cooperativo como efecto de las acciones del “federalismo bolsonarista”. En estas circunstancias, la senda recentralizadora es el mayor desafío.

En cuanto al primer tema, el enfrentamiento intergubernamental y la falta de coordinación, provocada por la ausencia del liderazgo de la Unión, ha generado desperdicio de recursos, acciones superpuestas, reducción de ganancias de escala en la articulación federativa, así como daños a la garantía de los derechos sociales construidos a lo largo de los años. Esta es una realidad no esperada, considerando el pacto federativo alcanzado luego del final del régimen militar en 1985. Es decir, el “federalismo bolsonarista” ha puesto en marcha un proyecto político centralizador y al mismo tiempo redujo al mínimo la coordinación federal. Una agenda de investigación importante es analizar la resiliencia institucional de las arenas, foros y arreglos institucionales de cooperación intergubernamental que fueron fortalecidos a lo largo de las últimas tres décadas. La pandemia del Covid-19 ha mostrado la importancia del federalismo cooperativo en el país, más allá del funcionamiento diario de las políticas públicas, se ha hecho evidente por la prevalencia de situaciones intergubernamentales complejas. Es por demás necesario definir para dónde y cómo caminará el diseño del federalismo cooperativo en el país.

Sobre el segundo tema, otra agenda importante debe abordar los desafíos de la descentralización de políticas, que fue un proceso vigoroso en Brasil cuando comenzó a impulsarse en la década de 1980. Sin embargo, los últimos veinticinco años han estado marcados por acciones de recentralización impulsadas desde el ámbito federal en diversas áreas y políticas públicas. Ha ocurrido una reversión de la autonomía subnacional que no es pequeña. La recentralización merece ser destacada en la agenda de los estudios de federalismo para analizar el juego de poder intergubernamental que se desequilibra a favor del centro. No se trata de un retorno a modelos centralizados, ya que la coacción, la dirección del gobierno nacional y la restricción de autoridad coexisten con instrumentos de cooperación federativa, lo que hace que el panorama federalivo sea más complejo de analizar.

Es importante recalcar que el federalismo cooperativo en Brasil es muy dependiente de su implementación por los municipios, por lo cual, la gestión municipal brasileña, según el marco constitucional y las características asumidas después de 1988, enfrentará su mayor prueba con el Covid-19. El gobierno local que emerge de esta crisis no será el mismo que antes de la pandemia. El conjunto de deficiencias en las capacidades estatales es un indicativo de que el desafío de afrontar demandas multidimensionales de gestión derivadas de la pandemia no será trivial. Una salida para la expansión de demandas sociales no afectada por la disponibilidad de capacidades estatales es la cooperación intergubernamental horizontal. Toman entonces importancia los arreglos como los consorcios intermunicipales, porque las políticas necesarias para afrontar las consecuencias

de la crisis serán multidimensionales e integradas, lo que requerirá esfuerzos colectivos generadores de escala en las soluciones propuestas y mayor racionalidad en el uso de recursos en los territorios cubiertos. Esta también es una forma de salvaguarda federal.

En México, el actual gobierno nacional promueve abiertamente el incremento de autoridades electas de su misma extracción política, lo que incluye gubernaturas y presidencias municipales. En ese sentido, la corporatización federal prorrogada fue recientemente perfilada mediante la combinación de la dirigencia de MORENA hacia los nuevos gobernadores electos en 2021: impulsar el proyecto nacional de la segunda etapa del Ejecutivo Nacional (reforma electoral, eléctrica, de seguridad pública y de género), así como establecer con él un nuevo diálogo mediante la reforma de la CONAGO para erradicar la crítica y la petición de transferencias sin revisión. En contraparte, las propuestas de algunos gobernadores de oposición aluden, eventualmente, ciertos principios federales. No obstante, se perciben a trasfondo intereses financieros antes que federativos, lo que resulta cambiante al modificarse las coyunturas políticas. En general, en forma similar a lo que sucede en Argentina, los gobiernos subnacionales mexicanos se han polarizado en dos grupos cuyo comportamiento radical poco abona a la reivindicación del desempeño federal.

Pese a ello, se considera que la veta más prometedora para la consigna de las salvaguardas federales mexicanas es el estudio del desempeño, ya sea sostenido o variable, de los gobiernos y electorados subnacionales. Los primeros, a partir de sus capacidades individuales y de sus políticas incrementales, deberán proyectarse hacia las salvaguardas con valor potencial, la estructural y la intergubernamental. Especial atención deberá darse a nuevas orientaciones de la salvaguarda severa, como fue la negativa de los gobernadores de Acción Nacional a sumarse al programa del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, o bien, la amenaza de salida jalisciense del pacto fiscal federal. Por su parte, el estudio de los electorados subnacionales debe profundizarse desde sus antecedentes remotos y trayectorias en el largo plazo, hasta la congruencia con principios e intereses federativos, esto es, corroborar que la salvaguarda popular realmente exista, no sólo se asemeje. Como tarea menos grata, aunque necesaria para el caso mexicano, se plantea también el análisis de los rasgos de la corporatización federal prorrogada.

El federalismo latinoamericano y las salvaguardas subnacionales

Además de las dimensiones ya sugeridas por la literatura para la comprensión de las salvaguardas federales, aplicadas en los capítulos que estudian los tres casos de este libro, es posible apuntar nuevas dimensiones de análisis delante de las particularidades latinoamericanas. Para cerrar esta sección de conclusión, se sugieren dos dimensiones igualmente relevantes: la salvaguarda como auto-contención o autodisciplina y las salvaguardas materiales.

La salvaguarda como autocontención o autodisciplina

Las federaciones latinoamericanas son organizadas bajo el sistema de gobierno presidencial, donde las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno son sobrepuertas. Los presidentes son electos de forma directa y no son dependientes del Poder Legislativo para obtener su mandato, aunque necesiten de coaliciones parlamentarias mayoritarias. De la misma forma, los gobernadores son electos de forma directa, lo que genera un paisaje federativo donde hay distintos centros de poder que manejan atribuciones y recursos financieros. Todavía, en paralelo al reconocimiento constitucional de la autonomía subnacional, rasgo común para los tres casos, el presidente de la nación posee diferentes recursos de poder para lidiar con los gobiernos subnacionales. En esta medida, una cuestión relevante para evaluar las salvaguardas federales es el rol de la agencia política en su capacidad de autocontención o autodisciplina. Se trata de preservar la federación y la estabilidad de la división de atribuciones entre las esferas de gobierno para que no exista supresión o invasión de competencias. De manera sutil, esto no es lo mismo que la invasión federal o el unilateralismo, ya que está más relacionado con el rol presidencial. El rol de agencia política puede no ser despreciable por los efectos que puede generar en la federación.

Los presidentes latinoamericanos disponen de muchos recursos de poder en una región donde históricamente el poder central ocupó un rol destacado en la política nacional, de suerte que el camino que lleva a las salvaguardas federales no está claramente definido como en las federaciones europeas o en los Estados Unidos. Así, el comportamiento de los presidentes y gobernadores merece ser considerado en este campo de análisis de RIG bajo las siguientes variables.

1. El rol político

- a. Conflicto o confrontación: el ejemplo de los presidentes brasileño y mexicano, en el cual, la pandemia de Covid-19 mostró una postura de confrontación y búsqueda de sumisión de los gobernadores.
- b. Cooperación: el ejemplo del presidente argentino durante la misma crisis sanitaria fue más de coordinación y cooperación.

2. Respeto a las atribuciones subnacionales

- a. Los presidentes pueden actuar respetando la autonomía subnacional bajo reglas constitucionales y lógicas descentralizadoras.
- b. Los presidentes pueden actuar no respetando las atribuciones constitucionales e implementando medidas recentralizadoras.

3. El mandato presidencial

- a. Juegos federativos derivados de la búsqueda de reelección de los presidentes y gobernadores.
- b. Juegos federativos procedentes del desinterés de reelección por parte de los presidentes y gobernadores.

4. Los poderes constitucionales
 - a. Los presidentes poseen distintos poderes constitucionales y grados de discreción.
 - b. Los presidentes son obligados a respetar límites más definidos de acción en el ámbito de las RIG.
5. La ideología política
 - a. Presidentes y gobernadores muestran posibilidad de cooperar.
 - b. Presidentes y gobernadores son más propensos al conflicto por depender de sus ideologías políticas.

Las salvaguardas materiales

Las federaciones pueden ser caracterizadas, en cuanto a las fortalezas de sus entidades subnacionales, por el tema de las reglas formales o por la situación real de sus capacidades. Por ejemplo, el tema de la igualdad legal o formal de derechos disponibles para Estados y municipios puede garantizarles muchas atribuciones y autonomía constitucional. Por otra parte, esta condición puede no encontrar correspondencia con la desigualdad efectiva. Esta disyuntiva es más común en las federaciones latinoamericanas, donde la disparidad de recursos suele ser grande entre las esferas nacionales y subnacionales, lo que genera diferentes arreglos de RIG entre ellos. Así, más allá de las salvaguardas legales, también importan las salvaguardas materiales para preservar la autonomía subnacional. Debilidades de capacidades estatales pueden dificultar que gobiernos subnacionales hagan valer sus atribuciones garantizadas en la constitución.

En esta línea, las salvaguardas federales deben considerar la desigualdad y la heterogeneidad territorial, pues gobiernos subnacionales y locales poseen diferentes capacidades de comportarse como actores políticos en la arena intergubernamental. Esto varía las condiciones de sostener todas las responsabilidades que legalmente les son asignadas. Los gobiernos subnacionales y locales no son iguales en sus capacidades y esto afecta sus condiciones para actuar en la arena federativa. Esta salvaguarda material es multidimensional, ya que las demandas de capacidades estatales que sostienen los recursos políticos y burocráticos son de varios tipos, y pueden ser analizadas por medio de distintos indicadores.

1. El federalismo fiscal y la capacidad de financiamiento
 - a. Grado de autonomía de Estados y municipios en cuanto su capacidad recaudatoria.
 - b. Grado de dependencia de las transferencias de los niveles superiores de gobierno.
2. La calidad de la burocracia subnacional
 - a. Habilidades políticas.

- b. Conocimientos técnicos, el portafolio de políticas públicas de su responsabilidad.
- 3. Las capacidades políticas intergubernamentales:
 - a. Capacidad de manejar con conocimiento técnico las relaciones con los niveles superiores de gobierno para producir reglas vinculantes que no les sean desfavorables.
 - b. Capacidad técnica de manejar la gestión intergubernamental basada en el vínculo operativo e informal entre las burocracias de los diferentes ámbitos de gobierno.

GLOSARIO DE TÉRMINOS, ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS EN LA OBRA

- ABC: Región industrial formada por siete municipios de la Zona Metropolitana de São Paulo.
- ACIR: Comisión Consultiva sobre Relaciones Intergubernamentales (Estados Unidos de América).
- ACOs: Acciones civiles ordinarias (Brasil).
- ADE: Consorcios y/o acuerdos de desarrollo educativo (Brasil).
- ADI: Acciones Directas de Inconstitucionalidad (Brasil).
- ADN: ácido desoxirribonucleico, material que contiene la información hereditaria en los humanos y casi todos los demás organismos.
- Akaike Inf. Crit.: Criterio de información de Akaike que compara la calidad de un conjunto de modelos estadísticos entre sí.
- AIG: Acuerdos intergubernamentales.
- AIS: Acciones Integradas de Salud (Brasil).
- ALACIP: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- ANC: Congreso Nacional Africano (Sudáfrica).
- ANEPCP: Asociación Nacional de Docencia e Investigación en el Ámbito Público (Brasil).
- ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social (Argentina).
- AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina).
- ANPAD: Asociación Nacional de Posgrado e Investigadores en Administración (Brasil).
- ANSES: Administración Nacional de la Seguridad social (Argentina).
- ARQVD: Archivado (Brasil).
- ASAP: Asociación Argentina de Presupuesto Público (Argentina).
- ASETUR: Unión de Secretarios de Turismo de México (Méjico).
- ASPS: Acciones y Servicios de Salud Pública (Brasil).
- BJP: Partido *Bharatiya Janata* (India).
- BID: Banco Internacional de Desarrollo.
- BIIACS: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (Méjico).
- BNCC: Base Curricular Nacional Común (Brasil).

BPC: Beneficio de Prestación Continuada (Brasil).

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina).

CadÚnico: Catastro Único (Brasil).

CCC: Corriente Clasista y Combativa (Argentina).

CD: Cámara de Diputados.

CDS: Convenio de Desarrollo Social (Méjico).

CEAPG: Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno (Brasil).

CEBRAP: Centro Brasileño de Análisis y Planificación (Brasil).

CEERI: Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales.

CEJ: Corte Europea de Justicia (Unión Europea).

CF 88: Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988.

CFE: Consejo Federal de Educación (Argentina).

CIB: Comisiones de Intergestores Bipartitas (Brasil).

CICS: Secretariado de las Conferencias Intergubernamentales (Canadá).

CIDE: Contribución sobre la Intervención del Dominio Económico (Brasil).

CIDE, A. C. o CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Asociación Civil (Méjico).

CIECAS: Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (Méjico).

CIG: Consejo intergubernamental.

CIR: Comisiones de Intergestores de Regiones (Brasil).

CIT: Comisión de Intergestores Tripartita (Brasil).

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

CMEC: Consejo de Ministros de Educación (Canadá).

CNAS: Consejo Nacional de Asistencia Social (Brasil).

CNDP: Consejo Nacional de Provincias (Sudáfrica).

CNDS: Comisión Nacional de Desarrollo Social (Méjico).

CNE: Consejo Nacional de Educación (Argentina).

CNE: Consejo Nacional de Educación (Brasil).

CNS: Consejo Nacional de Salud (Brasil).

CNTE: Confederación Nacional de los Trabajadores en Educación (Brasil).

COAG: Consejo de Gobiernos Australianos (Australia).

Coalipresi: Coalición del Presidente de la República (Brasil).

Coalipresi:pandmi: Coalición del Presidente de la República : pandemia de Covid-19 (Brasil).

COEGEMAS: Colegio Estatal de Administradores Municipales (Brasil).

COF: Consejo de la Federación (Canadá).

COFEDESO: Consejo Federal de Desarrollo Social (Argentina).

COFELESA: Consejo Federal Legislativo de Salud (Argentina).

COFESA: Consejo Federal de Salud (Méjico).

COFINS: Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (Brasil).

CONACyT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Méjico).

CONAE: Conferencia Nacional de la Educación (Brasil).

CONAEDU: Consejo Nacional de Autoridades Educativas (México).
CONAGO: Conferencia Nacional de Gobernadores (México).
CONASA: Consejo Nacional de Salud (México).
CONASEMS: Consejo Nacional de Secretarías Municipales de Salud (Brasil).
CONASS: Consejo Nacional de Secretarios de Salud (Brasil).
CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México).
CONGEMAS: Colegio Nacional de Gestores Municipales de Asistencia Social (Brasil).
CONOREVI: Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (México).
CONSED: Consejo de Secretarios de Estado de Educación (Brasil).
CoPE: Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina).
COPEVAL: Coordinación de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social de Oaxaca (México).
COPLAMAR: Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (México).
CORESA: Consejos regionales de salud (Argentina).
CRAS: Centro de Referencia de Asistencia Social (Brasil).
CREAS: Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (Brasil).
CSG: Consejo de Salubridad General (México).
CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina).
CSLL: Contribución a la Renta Neta (Brasil).
CTERA: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (Argentina).
CUC: Convenio Único de Coordinación (México).
CUD: Convenio Único de Desarrollo (México).
DPP/UFRN: Departamento de Políticas Públicas de la Universidad Federal de Rio Grande del Norte (Brasil).
DREM: Desencadenamiento de Ingresos Estatales y Municipales (Brasil).
DRR: Índice de distribución relativa de recursos (Brasil).
DRU: Desencadenamiento de los Ingresos Federales (Brasil).
EAESP: Escuela de Administración de Empresas de São Paulo (Brasil).
EC: Enmienda constitucional (Brasil).
EDK: Conferencia Suiza de Direcciones Cantonales de Educación (Suiza).
EGTC: Agrupación Europea de Cooperación Territorial (Unión Europea).
EMTI: Programa para la Promoción de Escuelas Secundarias de Tiempo Completo (Brasil).
EMTRAM: En curso (Brasil).
EPH: Encuesta Permanente de Hogares (Argentina).
FASSA: Fondo de Aportaciones de los Servicios de Salud (México).
FEF: Fondo de Estabilización Fiscal (Brasil).

FES Acatlán: Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (México).

FEX: Fondo de Exportación (Brasil).

FGV: Fundación Getulio Vargas (Brasil).

FINBRA: Finanzas Brasil. Es la información disponible en el Departamento del Tesoro Nacional sobre Estados, municipios y Distrito Federal; según datos contables recibidos a través del Sistema de Información Contable y Tributaria del Sector Público Brasileño (Siconfi) y del Sistema de Recaudación de Contabilidad Datos (SISTN).

FLACMA: Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales.

FMM: Reuniones de Primeros Ministros de Canadá (Canadá).

FNDE: Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (Brasil).

FNF: Fundación Friedrich Naumann (Alemania).

FONSEAS: Foro Nacional de Secretarios de Estado de Asistencia Social (Brasil).

FPM: Fondo de Participación Municipal (Brasil).

FSE: Fondo de Emergencia Social (Brasil).

FUNDEB: Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización de los Profesionales de la Educación (Brasil).

FUNDEF: Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Primaria y la Valorización de la Docencia (Brasil).

FXM: Partido Fuerza por México (México).

GCM: Gobierno de la Ciudad de México (México).

Govop: Gobernador que se opone al gobierno federal (Brasil).

Govop:coalipresi: Gobernador que se opone al gobierno federal : coalición del Presidente de la República (Brasil).

Govop:pandmia: Gobernador que se opone al gobierno federal : pandemia de Covid-19 (Brasil).

GT: Grupos de Trabajo (Brasil).

HCDN: Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Argentina).

HCSN: Honorable Cámara de Senadores de la Nación (Argentina).

IBGE: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (Brasil).

ICMS: Impuesto de circulación de bienes y servicios (Brasil).

IDEB: Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Brasil).

IDESA: Instituto para el Desarrollo Social Argentino (Argentina).

IDH: Índice de desarrollo humano.

IEEM: Instituto Electoral del Estado de México (México).

IGD: Índice de Gestión Descentralizada (Brasil).

IGLOM: Red de Investigadores en Gobiernos Locales A.C. (México).

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social (México).

INAES: Instituto Nacional de Economía Social (México).

INAFED: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (México).

- INAMPS: Instituto Nacional de Asistencia Médica de la Seguridad Social (Brasil).
- INAP: Instituto Nacional de Administración Pública (denominación coincidente en España y México).
- INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina).
- INE: Instituto Nacional Electoral (México).
- INEP: Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Brasil).
- INET: Instituto Nacional de Educación Tecnológica (Argentina).
- INSSJP/PAMI: Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados / Programa de Atención Médico Integral (Argentina).
- IOF: Impuesto sobre operaciones de crédito y cambio de seguro (Brasil).
- IPEA: Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (Brasil).
- IPI: Impuesto sobre productos industrializados (Brasil).
- IPN: Instituto Politécnico Nacional (México).
- IPTU: Impuesto sobre propiedad territorial urbana (Brasil).
- IPVA: Impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores (Brasil).
- IR: Impuesto sobre la renta (Brasil).
- Irr: Índice de representación relativa.
- ISC: Consejo Interestatal (India).
- ISIM: Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (México).
- ISR: Impuesto sobre la Renta (México).
- ISS: Impuesto sobre servicios (Brasil).
- ITBI: Impuesto sobre la transferencia de bienes inmuebles (Brasil).
- ITCD: Impuesto sobre la transmisión causa mortis y donación (Brasil).
- ITR: Impuesto sobre propiedad territorial rural (ITR).
- IVA: Impuesto al Valor Agregado (México).
- KdK: Conferencia de Gobiernos Cantonales (Suiza).
- KMK: Conferencia de Ministros de Educación y Asuntos Culturales (Alemania).
- LAPOP: Proyecto de Opinión Pública de América Latina.
- LBA: Legión Brasileña de Asistencia (Brasil).
- LDB: Ley de Directrices y Bases de la Educación (Brasil).
- LGDS: Ley General de Desarrollo Social (México).
- LEN: Ley de educación nacional (Argentina).
- Lenguaje de programación “R”: Herramienta cuyo enfoque en datos ofrece un amplio rango de aplicaciones, como la estadística, el análisis financiero, la investigación biomédica, el *Machine Learning* o la bioinformática.
- LI: Línea de indigencia.
- LOAS: Ley Orgánica de Asistencia Social (Brasil).
- Log Likelihood: Valor logarítmico de verosimilitud de un modelo de regresión, es una forma de medir la bondad de ajuste de un modelo.
- LP: Línea de pobreza.
- LRF: Ley de Responsabilidad Fiscal (Brasil).

MDB: Partido Movimiento Democrático Brasileño (Brasil).

MDS: Ministerio de Desarrollo Social (Argentina).

MDS: Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (Brasil).

MEC: Ministerio de Educación (Brasil).

MEN: Ministerio de Educación de la Nación (Argentina).

Mercosur: Mercado Común del Sur, esto es, entre países de América del Sur.

MIT: Instituto Tecnológico de Massachusetts (Estados Unidos de América).

Morena: Partido Movimiento de Regeneración Nacional (México).

MPK: Conferencia alemana de Ministros-Presidentes (Alemania).

MPV: Medida provisional (Brasil).

MS: Ministerio de Salud (Brasil).

MSN: Ministerio de Salud de la Nación (Argentina).

N: Número de votaciones consideradas en cada Cámara de Diputados multiplicado por los grupos de sobrerrepresentados (super) y de regulares en todos los años del período.

NAEM: Nueva Alianza Estado de México (México).

NAP: Núcleo de aprendizajes prioritarios de la educación primaria y secundaria (Argentina).

NDC: Consejo Nacional de Desarrollo (India).

NGA: Asociación Nacional de Gobernadores (Estados Unidos de América).

NOB: Normas Operativa Básicas (Brasil).

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

ODS: Objetivos de desarrollo sostenible.

ONG: Organizaciones no gubernamentales.

Oportunismo: Violación de la distribución federal de poder, aquella que fue diseñada para maximizar la productividad de la Unión.

OPS: Organización Panamericana de la Salud.

PAB: Piso de Atención Básica (Brasil).

PAES: Programa Especial de Liquidación de Deudas (Brasil).

PAIF: Programa de Atención Integral a las Familias (Brasil).

PAN: Partido Acción Nacional (México).

Pandemia: Pandemia de Covid-19.

PAR: Plan de Acciones Articuladas (Brasil).

Pcp: per cápita.

PCSE: Plantillas de error estándar corregidas en el panel.

PDE: Plan de Desarrollo de la Educación (Brasil).

PDM: Partido Demócrata Mexicano (México).

PEC: Propuesta de reforma constitucional (Brasil).

PEN: Poder Ejecutivo Nacional (Argentina).

PES: Partido Encuentro Solidario (México).

PETI: Programa de erradicación del trabajo infantil (Brasil).

PIB: Producto interno bruto.

PISA: Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos.

PL: Proyecto de ley ordinaria (Brasil).

PLP: Proyecto de ley complementaria (Brasil).

PNAS: Política Nacional de Asistencia Social (Brasil).

PNE: Plan Nacional de Educación (Brasil).

PNI: Plan Nacional de Inmunización (Brasil).

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PRD: Partido de la Revolución Democrática (México).

PRI: Partido Revolucionario Institucional (México).

PRJDO: Perjudicada (Brasil).

Prob > chi2: Probabilidad de obtener las estadísticas chi al cuadrado dado que la hipótesis nula es verdadera.

Prob > F: Probabilidad de obtener las estadísticas F estimadas o mayores.

PROCREAR: Programa Casa Propia (Argentina).

PRONASCI: Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Brasil).

PROSAR: Programa de Salud Sexual y Reproductiva (Argentina).

PSDB: Partido Social Demócrata de Brasil (Brasil).

PSF: Programa de Salud de la Familia (Brasil).

PT: Partido de los Trabajadores (Brasil).

PT: Partido del Trabajo (México).

PVEM: Partido Verde Ecologista de México (México).

R: Coeficiente de determinante que representa la bondad de ajuste.

Red UNI-UIM: Red de Universidades de la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

REDE SUAS: Sistema de gestión informatizado del Ministerio de Desarrollo Social (Brasil).

RIG: Relaciones intergubernamentales. Para este libro, las RIG son actividades recíprocas y elecciones interdependientes entre unidades funcionales o territoriales, basadas en los intereses y preferencias de los actores involucrados, que enfatizan cuestiones financieras, políticas y de políticas públicas.

R. E.: Reuniones extraordinarias (México).

RJTDO: Rechazado (Brasil).

R. O.: Reuniones ordinarias (México).

RSP: Partido Redes Sociales Progresistas (México).

RTPA: Retirada (Brasil).

SAEB: Sistema de Evaluación de la Educación Básica (Brasil).

SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (México).

SAIAC: Secretaría para Asuntos Intergubernamentales Canadienses (Canadá).

Salvaguarda estructural: Es la supervisión federativa entre poderes nacionales y mediante la incorporación subnacional.

Salvaguarda intergubernamental: Son consejos que, cuando su diseño es apropiado, brindan incentivos a los gobiernos para coordinarse en áreas de

interdependencia mediante el trato paritario, al tiempo que previenen el unilateralismo disruptivo preservando la autonomía.

Salvaguarda judicial: Es la corte constitucional, convertida en árbitro del federalismo.

Salvaguardas federales: Instituciones que procuran procesos para el desarrollo de principios federativos y, de manera derivada, orientan formas de influencia de comportamientos federales apropiados.

Salvaguarda política: Se constituye por un sistema de partidos integrado, donde los políticos son progresivamente ambiciosos pero las ramas locales y nacionales de un partido son interdependientes para su propio éxito.

Salvaguarda popular: Son los electorados, bajo la firme convicción de conformar un sistema de pesos y contrapesos que alivie las fallas del control popular.

Salvaguarda severa: Desarrolla represalias intergubernamentales cuyos efectos pueden conducir al desastre, incluso a la guerra, como una declaración subnacional de secesión o la disolución federal de los gobiernos subnacionales.

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social (México).

SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (México).

SEP: Secretaría de Educación Pública (México).

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México).

SInIDE: Sistema Integral de Información Digital Educativa (Argentina).

SIPINNA: Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (México).

SN: Senado.

SNE: Sistema Educativo Nacional (Brasil).

SUS: Sistema Único de Salud (Brasil).

SUAS: Sistema Único de Asistencia Social (Brasil).

SUDS: Sistema de Salud Simplificado y Descentralizado (Brasil).

SNI: Sistema Nacional de Investigadores (México).

SSA: Secretaría de Salud (México).

STF: Supremo Tribunal Federal (Brasil).

TICs: Tecnologías de la información y la comunicación.

TNJR: Transformada en estándar legal (Brasil).

TSE: Tribunal Superior Electoral (Brasil).

Tx_urb: Tasa de urbanización.

UAM: Universidad Autónoma Metropolitana (México).

UAEM o UAEMex: Universidad Autónoma del Estado de México (México).

UBA: Universidad de Buenos Aires (Argentina).

UC: Unidad(es) constitutiva(s).

UCLG: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

UE: Unión Europea.

UF: Unidad federada.

UFM: Universidad Francisco Marroquín (Guatemala).

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México (México).

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas.

UNDIME: Unión Nacional de Directivos Municipales (Brasil).

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Unilateralismo disruptivo: Solución a los problemas de política multi-jurisdiccional por parte de un sólo orden de gobierno, esto es, sin el consentimiento o con la afectación de autonomía de las contrapartes.

UPAEP: Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (Méjico).

UPF: Universidad Pompeu Fabra (España).

UTE: Unión de Trabajadores del Estado (Argentina).

VETT: Veto total (Brasil).

WWF: Fondo Mundial para la Naturaleza.

SOBRE LOS AUTORES

Fernando Luiz Abrucio

Doctor en Ciencias Políticas (Universidad de São Paulo), profesor e investigador de la Fundación Getulio Vargas (SP) desde 1995. De agosto de 2019 a febrero de 2020, se desempeñó como investigador invitado en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), Estados Unidos. Fue presidente de la Asociación Nacional de Docencia e Investigación en el Ámbito Público (ANEPCP). Recibió dos veces el premio ANPAD al mejor trabajo en la Administración Pública del país y fue galardonado con el Premio *Moinho Santista* al mejor politólogo brasileño en la categoría juvenil. Es columnista de *Jornal Valor Económico*, además de consultor de gobiernos brasileños, instituciones internacionales y ONG como el BID, PNUD, Banco Mundial, CLAD, WWF, Instituto Unibanco del Movimiento Todos por la Educación. Recientemente publicó el libro *American Federal Systems and Covid-19: Responses to a Complex Intergovernmental Problem* (Emerald Publishing, Reino Unido), en colaboración con B. Guy Peters y Eduardo José Grin. Ha publicado cincuenta y nueve artículos en revistas, catorce libros (autor u organizador), ochenta y seis capítulos de libros y más de mil artículos en prensa (periódicos, revistas y blogs).

Correo electrónico: *fabrucio@gmail.com*

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Maestro en Políticas Públicas y Doctor en Ciencias. Profesor de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex), con Reconocimiento de Perfil Deseable por la Secretaría de Educación Pública (SEP) del Gobierno Federal. En la docencia, ha impartido por más de dos décadas asignaturas sobre Ciencias Políticas y Administración Pública. Es miembro del Instituto Nacional de Administración Pública y del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Cuenta con diversas publicaciones sobre políticas públicas, gestión municipal y gestión del agua. En la Administración Pública Municipal ha ocupado diversos cargos directivos.

Correo electrónico: *aaguilar@colpos.mx*

Marcelo Bernal

Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Cuyo). Magister en Dirección y Gestión Pública Local (Universidad Carlos III de Madrid). Magister en Relaciones Internacionales (Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba). Abogado (Universidad Nacional de Córdoba). Investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Secretaría de Investigación de la Universidad Siglo 21. Docente de las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Siglo 21 (Córdoba, Argentina). Es Director de la Editorial y asesor de planificación del Rectorado de la Universidad Nacional de Córdoba. Es consultor de gobiernos y organismos públicos en Argentina.

Correo electrónico: *marcelo.bernal@unc.edu.ar*

Ady P. Carrera Hernández

Doctora en Política Pública por la Universidad de Birmingham, Inglaterra. Fue Jefa del Departamento de Estudios de Administración Estatal y Municipal del INAP-México; Investigadora Asociada y por Proyecto en la División de Administración Pública del CIDE, A. C.; Asesora del Director fundador del INAFED; Coordinadora del Doctorado en Ciencias Sociales de la UAE-Mex e Investigadora de El Colegio Mexiquense, A. C. Ha hecho consultoría para el Banco Mundial, PNUD, OCDE, CLAD y UCLG/FLACMA. Presidente del Consejo Académico de Asesoramiento de la Red de Universidades de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (Red UNI-UIM). Es miembro del SNI, nivel I y actualmente se desempeña como Profesora Investigadora de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) y como Profesora Visitante del CIECAS IPN.

Correo electrónico: *adymex@yahoo.com*

José Joaquín Fernández Alles

Doctor en Derecho y Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Cádiz (España), con cuatro sexenios y todas las acreditaciones reconocidas. Autor de 150 publicaciones. Ha sido miembro de más de veinticinco proyectos internacionales (Argentina, Estados Unidos, Italia, México, Marruecos, Argentina, Bolivia y Chile) y nacionales de investigación, de los cuales ha dirigido/ codirigido seis; asesor en el Parlamento de Andalucía en la tramitación de la Proposición de Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (2006-2007); experto del Grupo de Trabajo del Parlamento de Andalucía para la reforma de la Ley Electoral de Andalucía (2016), profesor colaborador INAP-España y evaluador de once revistas. Premio de Estudios Constitucionales 1812 (2004), del Centro de Estudios Constitucionales 1812, al libro “Las relaciones intergubernamentales en el Derecho Constitucional español”.

Correo electrónico: *joaquin.alles@uca.es*

Danilo Gonçalves dos Santos

Candidato a Doctor en Administración Pública y Gobierno por la Fundación Getulio Vargas. Es Licenciado en Ciencias Políticas, con énfasis en Relaciones Internacionales, y Maestro en Ciencias Políticas de la Universidad Federal de Pernambuco. Investigador en el área de políticas públicas, desarrolla temas de burocracia y capacidad estatal a nivel municipal, ha analizado factores vinculados a los burócratas que impactan la capacidad del Estado para implementar políticas públicas. Tiene experiencia en el uso del lenguaje de programación “R” para análisis de datos estadísticos y textuales. Fue investigador invitado en Usina Pernambucana de Innovación en 2021, donde trabajó en proyectos para el Laboratorio de Innovación del Sector Público de la Secretaría de la Contraloría General del Gobierno del Estado de Pernambuco. Fuera de la academia científica, trabajó en consultoría política y en el proyecto Zakat en 2016, que fue parte de un programa de asociación entre EdVenture Partners, el Departamento de Estado de Estados Unidos y Facebook.

Correo electrónico: danilogoncalves92@gmail.com

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) y de la Escuela de Políticas Públicas y Gobierno (FGV-Brasília). 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. Es autor de más cuarenta artículos en revistas internacionales y nacionales, así como de once libros sobre los temas de gobierno local, federalismo y relaciones intergubernamentales. Profesor de la Escuela Iberoamericana de Políticas Públicas y del Doctorado en Administración Pública de la Universidad del Valle (Colombia). Ha desarrollado consultoría para instituciones como Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, UNESCO, Instituto Natura, Escuela Nacional de Administración Pública, 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.

Correo electrónico: eduardo.grin@fgv.br

Samira Kauchakje

Doctora en Ciencia Política (Universidad Federal de São Carlos). Máster en Ciencia Política y Licenciada en Ciencias Sociales / Ciencia Política

(Universidad Federal de Paraná). Profesora e investigadora de la Universidad del Estado de Santa Catarina. Profesora del Posgrado en Ordenación Territorial y Desarrollo Socioambiental del Departamento de Gobernanza Pública de la misma Universidad. Profesora del Posgrado en Ciencia Política en la Universidad Federal de Paraná. Investigadora invitada en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign (entre 2015 y 2016). Coordinadora del Laboratorio de Investigaciones en Ciencias Políticas. Investigadora del Espacio/Alacip- Grupo de Investigación en Análisis Espacial de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

Correo electrónico: skauchakje@gmail.com

Alejandro Liberman T.

Doctorado en curso por la Universidad Francisco Marroquín (UFM - Guatemala) 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. Vicepresidente del Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires (CoPE). Profesor de Becario de la Friedrich Naumann Foundation (FNF). Coordinador y profesor de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (Escuela CLAD). Profesor adjunto. Seminario “Gobernanza Inteligente de Ciudades”. Maestría de Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas (UBA). 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: aleliber@ufm.edu

Ma. Gabriela Martínez Tiburcio

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es especialista en administración y políticas públicas, así como en temas de rendición de cuentas, participación ciudadana, y gestión municipal. Tiene una amplia experiencia como profesora, coordinadora de proyectos académicos y de consultoría en entidades educativas (UAEMex, CIDE, UAM). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Fue Secretaria Técnica de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales A.C. (IGLOM) de 2018-2019. Fue asesora administrativa, contable y financiera de la Secretaría de Desarrollo Social, delegación Veracruz; se desempeñó como Profesora Asociada en el Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS) del CIDE. Desde 2012 es Profesora Investigadora del Departamento de Procesos Sociales, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma.

Correo electrónico: m_gabym@hotmail.com

Joel Mendoza Gómez

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (mención honorífica). Maestrante en Ciencia Política por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Joven investigador, autor de varios artículos y capítulos de libros en temas de elecciones, relaciones intergubernamentales, nuevos actores de las relaciones internacionales y poderes legislativos comparados. Ha traducido múltiples capítulos y artículos al inglés, español y portugués para su publicación. Se desempeña como profesor de asignatura en la Licenciatura en Relaciones Internacionales ofrecida por la FES Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México. Forma parte del Equipo Editorial de la Revista CEERI Global del Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales (CEERI).

Correo electrónico: 4118075504@pcpuma.acatlan.unam.mx, joel.mendoza@alumnos.cide.edu

Joel Mendoza Ruiz

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales (UNAM, mención honorífica, 2009), Maestro en Planificación (IPN, 2000), Ingeniero Arquitecto (IPN, 1990). Fue servidor público municipal durante veinte años en los municipios de Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli y Atizapán de Zaragoza; los tres del Estado de México. Actualmente es profesor investigador de tiempo completo nivel “D” adscrito a la Unidad Académica Profesional de Cuautitlán Izcalli de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es también investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (CONACyT). Autor de varios textos de federalismo, relaciones intergubernamentales y principio de subsidiariedad. Actualmente trabaja en la comparativa de las federaciones latinoamericanas.

Correo electrónico: jmendozar@uaemex.mx, jmendoza66@ymail.com

André Luis Nogueira da Silva

Doctor en Administración Pública y Gobierno por la Fundación Getulio Vargas (EAESP/FGV) y miembro de la Fundación Brasileña de Geografía y Estadística (IBGE) desde 2010. Colabora en investigaciones en el Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno (CEAPG/FGV) y en el Departamento de Políticas Públicas de la Universidad Federal de Rio Grande del Norte (DPP/UFRN). Estudia temas relacionados con la cooperación intergubernamental, las desigualdades territoriales y el papel de los gobiernos estatales en las políticas sociales.

Correo electrónico: andre_lns@hotmail.com

Johanne Poirier

Titular de la Cátedra MacKell en Federalismo en la Facultad de Derecho de la Universidad McGill en Montreal, Canadá, donde enseña el derecho

constitucional general y federalismo comparado. De 2004 a 2015, enseñó derecho comparado en la Facultad de Derecho y en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, Bélgica, donde codirigió el Centro para el Derecho Público. Johanne ostenta títulos en Historia y Filosofía de la Universidad de Queen's (Canadá), títulos en Derecho de la Universidad McGill (Canadá), una maestría en Derecho de la Universidad Libre de Bruselas, y un doctorado en Derecho de la Universidad de Cambridge (Reino Unido). Previo a su carrera académica fue asistente legal en la Suprema Corte de Canadá y abogada constitucional para el Departamento Canadiense de Justicia. Ha enseñado y participado en misiones de entrenamiento sobre federalismo y diseño constitucional en más de una docena de países. Ha publicado ampliamente sobre varios aspectos del federalismo, nacionalismo y protección social, y relaciones intergubernamentales; particularmente el estatus legal de los acuerdos intergubernamentales. Sus intereses académicos actuales incluyen la interfaz entre federalismo y feminismo.

Correo electrónico: johanne.poirier3@mcgill.ca

Laura Posada Orjuela

Abogada colombiana de la Universidad Libre, especialista en derecho administrativo de la Universidad Santo Tomás de Aquino y candidata a Magíster en Derecho de la Universidad de McGill. Laura es actualmente investigadora de la Comisión de la Verdad en Colombia y cuenta con amplia experiencia profesional en el campo del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y la justicia transicional. Se ha desempeñado como docente de derecho internacional público y representante de víctimas del conflicto armado ante tribunales nacionales e internacionales. Igualmente, ha sido autora de publicaciones sobre los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado y el proceso de paz en Colombia.

Correos electrónicos: laura.posadaorjuela@mail.mcgill.ca, lauramposadao@gmail.com

Cheryl Saunders

Profesora emérita laureada en la Escuela de Derecho de Melbourne, con intereses especializados en Derecho Constitucional Australiano y Comparado incluyendo el federalismo comparado. Es presidenta emérita de la Asociación de Derecho Constitucional y expresidenta de la Asociación Internacional de Centros para los Estudios Federales. Ha publicado ampliamente sobre el federalismo y las relaciones intergubernamentales, y ha ostentado puestos de visita en Escuelas de Derecho y Universidades alrededor del mundo incluyendo Cambridge, Ciudad del Cabo, Copenhague, Friburgo, Georgetown, Oxford y París II. Es miembro de la Academia de Ciencias Sociales en Australia, oficial en la Orden de Australia, y caballero de la Legión de Honor de Francia.

Correo electrónico: c.saunders@unimelb.edu.au

Johanna Schnabel

Doctora en Ciencias Políticas (Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Lausana, Suiza). Su tesis fue publicada por *Palgrave Macmillan* con el título: “Gestionando las interdependencias en los sistemas federales. Los consejos intergubernamentales y la formulación de políticas públicas” (2020). De 2018 a 2020 desarrolló su proyecto de investigación sobre la política de las subvenciones condicionales en Australia, Canadá y Estados Unidos. Desde noviembre de 2020 es investigadora del Instituto Otto Suhr de Ciencias Políticas de la Universidad Libre de Berlín (Alemania). Es autora de varios artículos publicados por *Regional and Federal Studies*, *Swiss Political Science Review* y *West European Politics*. En 2017, *Routledge* publicó su libro de coautoría sobre la consolidación fiscal en los Estados federales.

Correo electrónico: johanna.schnabel@fu-berlin.de

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 de la Metrópoli y del Centro Regional de Estudios para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y profesora del Programa de Posgrado en Políticas Públicas de la Universidad Federal del ABC. Participa en investigaciones sobre educación, burocracia, relaciones intergubernamentales y gobiernos locales.

Correo electrónico: catarina.segatto@gmail.com

