

Brumario 21

Sociales • Humanidades • Negocios

Política y Salud Pública

Coordinación intergubernamental en Argentina frente a la crisis sanitaria del virus Covid 19.

Educación y pandemia

La institución educativa periurbana y sus acciones con los niños/as y adolescentes en tiempos de pandemia.

Gobernanza ética de la inteligencia artificial y la robótica



Gobernanza Ética vs Gobernanza de la Ética

La diferencia entre la gobernanza ética y la gobernanza de la ética en el abordaje de las **tecnologías exponenciales** (robótica e IA) y el marco del **posibilismo tecnológico**.

Futuro del Trabajo

Los desafíos del trabajo bajo el paradigma del Tecnohumanismo



Igualdad de Género

Objetivo que trasciende a la moda dentro de las empresas



FinTech y Negocios

El efecto económico de Blockchain y su alcance transformacional



ISSN 1853-0362

Editorial Universidad Siglo 21

biblioteca@ues21.edu.ar

Calle De los Latinos 8555

Córdoba, Argentina

UNIVERSIDAD
SIGLO 

Editorial

Breve presentación del contenido de la presente edición

En esta edición de Brumario, y de la mano de once artículos inéditos y especialmente elaborados para esta Revista, nos proponemos abordar temáticas signadas por su actualidad, novedad e importancia. Las propuestas son variadas, por demás interesantes y están vinculadas principalmente a Política, Sociedad, Tecnología y Empresas, como grandes bloques temáticos.

Asimismo, las producciones se encuentran atravesadas en su mayoría por el contexto actual de pandemia que representa sin dudas un desafío aún no resuelto y que vale la pena analizar desde diferentes perspectivas.

Siguiendo el orden propuesto en el índice, nos permitimos presentar brevemente la propuesta de cada uno de los autores que conforman la presente edición.

En un primer eje, más orientado al análisis de políticas, podemos identificar los trabajos de Bernal, Trebuq y las autoras Rodríguez Aguirre, Baravalle y Perez.

El Dr. **Marcelo Bernal** nos comparte un interesante ensayo referido a la cuestión del Federalismo argentino y la manera en que se comportó el sistema de relaciones intergubernamentales en nuestro país frente a la crisis sanitaria ocasionada por el virus Covid 19, analizando tres áreas de la política: la sanitaria, la educativa y la social.

El Mgter. **Federico Trebuq** nos propone reflexionar, desde una perspectiva subnacional, acerca de la inserción de Argentina en la economía mundial, considerando las provincias que integran la Región Centro y su participación en el Corredor Bioceánico Central (CBC).

La Dra. **Patricia Rodríguez Aguirre**, la Esp. **Clotilde Baravalle** y la Mgter. **Gladys Pilar Perez** nos presentan un valioso estudio etnográfico para dar cuenta de cómo los establecimientos educativos estudiados enfrentaron la inclusión educativa en tiempos de pandemia, avanzando sobre el análisis de las políticas públicas infanto-juveniles.

En un segundo eje, orientado a proponer interesantes debates vinculados a la transformación digital y la Tecnología, encontramos los artículos de Pallaro, Rodríguez Alba y Karbiner.

El Mgter. **Andrés Pallaro**, Director del Observatorio del Futuro de la Universidad Siglo 21, nos invita a pensar sobre el futuro del trabajo, cuya transformación se ha visto acelerada fuertemente por el cambio tecnológico, desde la perspectiva del Tecnohumanismo. En este sentido, el autor expone cinco grandes desafíos que los seres humanos tenemos por delante en tanto y en cuanto aspiremos a construir un futuro del trabajo virtuoso e inclusivo.

El Dr. **Jaime Rodríguez Alba** nos interpela de manera significativa acerca de los problemas éticos que se derivan de la utilización de tecnologías exponenciales tales como la Inteligencia artificial (IA) y la robótica, complementando los enfoques actuales con el abordaje desde la ética del cuidado.

El Mgter. **Marcelo Nicolás Karbiner**, nos desafía a adentrarnos en la tecnología *Blockchain* (BC), clarificando su significado, precisando su origen, sus principios fundacionales, su alcance transformacional y sus efectos sobre la economía.

Finalmente, en el tercer eje, las discusiones que nos proponen Gaidulewicz, Marques Bertinatti & Rodríguez Alba, Orelo, Ríos, Córdoba & Reynoso, están vinculadas al mundo empresarial.

La Especialista en igualdad de género y Directora del Instituto de Género e Inclusión de la Universidad Siglo 21, **Laura Gaidulewicz**, nos ilustra con un interesante recorrido histórico sobre la situación de las mujeres en los estados modernos y nos explica los motivos por los cuales las mujeres estamos de moda y la igualdad de género es un objetivo central en la agenda de desarrollo sostenible y de las empresas a nivel internacional.

La Mgter. **Carina Marques Bertinatti** y el Dr. **Jaime Rodríguez Alba** realzan la importancia de la gestión ética empresarial mediante la presentación resumida de los principales hallazgos de una investigación en curso para las empresas cordobesas y proponiendo un instrumento de auto percepción para el diagnóstico y mejora de dicha gestión al interior de las organizaciones.

La Mgter. **Sandra Carolina Orelo** nos invita a profundizar sobre el conocimiento e implicancias de la corriente emergente denominada Gestión basada en evidencias (GBE), tanto para las organizaciones como para sus directivos, enfatizando el rol catalizador que puede propiciar su utilización en la gestión de equipos, aun cuando sus integrantes posean egos altos.

La Mgter. **María Laura Ríos** nos muestra cómo es posible diagnosticar y solucionar problemas y conflictos organizacionales mediante la Investigación Acción Participativa (IAP), para lo cual nos comparte a modo de ejemplo, una experiencia reciente vinculada al diseño de una herramienta

para la gestión eficaz de reuniones, basada en el método de los Seis Sombreros para Pensar de De Bono.

El Mgter. **Jorge Córdoba** y el Técnico y piloto de aviación **Pablo Reynoso** nos presentan una interesante mirada acerca de la aviación ejecutiva en Argentina y su reciente crecimiento en tiempos de pandemia. A través del análisis de casos de éxito locales de grandes, medianas y pequeñas empresas, argumentan que la incorpora-

ción de aeronaves a la estrategia de negocios ha logrado trascender la imagen de lujo.

Esperamos brindar algunas aportaciones a estas problemáticas y fundamentalmente contribuir modestamente a despertar un mayor interés en estos temas, como así también disparar otros tantos cuestionamientos a partir de su reflexión y análisis.

Los invitamos entonces, a todos y a todas, a disfrutar de la lectura que humildemente les proponemos a través de Brumario.

Carina Marques Bertinatti

Editora Revista Brumario

Universidad Siglo 21

Contenido

Un análisis de las características de la coordinación intergubernamental en Argentina frente al virus Covid 19	1
Bernal Marcelo	
Etnografiando -a la institución educativa periurbana- y sus acciones con los niños/as y adolescentes en tiempos de pandemia (Modelo metodológico)	11
Rodríguez Aguirre Patricia, et al.	
La dimensión transnacional de la política económica exterior. Una mirada desde la Región Centro y el Corredor Bioceánico Central.....	25
Trebucq Federico	
Los desafíos del futuro del trabajo bajo el paradigma del Tecnohumanismo	37
Pallaro Andrés	
Gobernanza ética de la inteligencia artificial y la robótica. Construyendo posibilismo tecnológico desde interacciones éticas.	51
Rodríguez Alba Jaime	
¿Cuál es el efecto económico de Blockchain? Un compendio ontológico de las perspectivas tecnológica e institucional para comprender el alcance transformacional	66
Karbiner Marcelo Nicolás	
La igualdad de género en las empresas: el desafío que trasciende a la moda	79
Gaidulewicz Laura	
En la búsqueda del Gen ético empresarial: un estudio exploratorio desde las empresas cordobesas.....	99
Marques Bertinatti Carina, Rodríguez Alba Jaime	
La gestión basada en evidencias (GBE): Una herramienta útil, especialmente en momentos de pandemia y egos altos.....	111
Orelo Sandra Carolina	
La investigación en la empresa: una oportunidad de avanzar hacia una organización inteligente.....	118
Ríos María Laura	
La aviación ejecutiva en argentina. Una mirada en perspectiva.....	127
Córdoba Jorge, Reynoso Pablo	

Un análisis de las características de la coordinación intergubernamental en Argentina frente al virus Covid 19

Marcelo Bernal¹

RESUMEN

Este texto se propone analizar cuáles han sido las principales características de la coordinación intergubernamental Nación - provincias en el federalismo argentino frente a la crisis sanitaria provocada por la emergencia global del virus Covid 19.

El federalismo argentino atraviesa un sostenido proceso de recentralización que inicia con la recuperación económica posterior a la crisis del año 2001 y que se apuntala en una fuerte concentración de recursos fiscales por parte del gobierno nacional, incidiendo dicho factor en diferentes arenas de políticas públicas.

En este artículo analizamos como operó el sistema de relaciones intergubernamentales durante la crisis sanitaria profundizando dicha tendencia centralizadora. Las áreas de políticas que se analizan son la sanitaria, la educativa y la social.

PALABRAS CLAVES

Federalismo, Federalismo subnacional argentino, Relaciones intergubernamentales, Covid 19

¹ Bernal, Roberto Marcelo. Abogado (Universidad Nacional de Córdoba). 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). Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Cuyo). Docente e investigador en las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba y en la Universidad Siglo 21. Docente de posgrado y autor de numerosas publicaciones especializadas. bernalmarcelo@hotmail.com

1. Presentación del problema

El federalismo argentino atraviesa un nítido proceso de recentralización que se origina en el rebote económico producido con posterioridad a la crisis del año 2001, y que se cimienta en base a una fuerte concentración de recursos fiscales en manos del gobierno federal en desmedro de las provincias y de los gobiernos locales.

A modo de sístoles y diástoles, nuestro federalismo atravesó un proceso de descentralización en las últimas décadas del siglo pasado, principalmente de los aparatos educativo y sanitario, al que le sucedió un movimiento en sentido opuesto en los últimos veinte años, que ha hecho que el nuestro se haya convertido en uno de los federalismos más centralizados del planeta.

Este retroceso apuntala un modelo de toma de decisiones fuertemente concentrado en el poder ejecutivo nacional, con escasa o nula coordinación con las provincias. La ausencia de relaciones intergubernamentales (en adelante RIGs) consolidadas en el país ocasiona que los diálogos gubernamentales multinivel sean predominantemente informales y personalizados, desnudando dicho diálogo las asimetrías de las partes intervinientes.

Con la crisis sanitaria global derivada de la llegada del virus Covid 19 a las diferentes geografías del planeta, emergieron diferentes modelos de intervención estatal que pusieron bajo la lupa las modalidades de coordinación intergubernamental que,

en mayor o menor medida, han incidido en el abordaje y una resolución efectiva de los problemas emergentes de la pandemia.

En nuestro país quedaron una vez más expuestas las enormes limitaciones existentes en materia de RIGs, y en consecuencia de ello, se potenciaron los mecanismos concentrados y unilaterales de abordaje y resolución de los problemas por parte del gobierno nacional, siendo los gobernadores provinciales ocasionalmente invitados a discutir y convalidar las modalidades de intervención.

En este texto se propone un breve abordaje de la actualidad del federalismo argentino en donde se exponen las características principales del proceso de recentralización en curso, los problemas derivados de las fuertes carencias de normas, instituciones y procesos que canalicen la coordinación intergubernamental multinivel y de cómo ello ha impactado en la gestión común de la crisis sanitaria.

Elegimos tres arenas de políticas públicas centrales en la gestión de la pandemia, como son las políticas sanitaria, educativa y social, para describir la fuerte concentración de poder político en la toma de decisiones por parte del gobierno nacional, siendo las provincias meros canales de operativización de decisiones adoptadas en un nivel superior de gobierno, y sin anclaje en mecanismos dialógicos y en negociaciones propias de todo federalismo moderno.

2. Un federalismo centralizado y poco coordinado

El federalismo argentino transitó un fuerte impulso descentralizador que contó con dos movimientos, y que involucró a los dos principales aparatos de prestaciones públicas del país, los sistemas educativo y sanitario. El primer traspaso se dio en el año 1978 y fue impulsado por la dictadura que gobernaba el país en aquel entonces. El segundo fue propiciado por Carlos Menem en el año 1992, ya en plena vigencia de las instituciones democráticas. Como comunes denominadores de ambas instancias, fueron inspiradas en ideas neoliberales en contextos de fuertes reformas estatales propiciadas por los organismos multilaterales de crédito, y el objetivo perseguido fue aliviar el gasto público del gobierno nacional, trasladando a las provincias el costo del futuro financiamiento de ambos sistemas.

Las transferencias a las provincias de los enormes aparatos de salud y educación fueron parte de decisiones adoptadas por el gobierno nacional e impuestas a las provincias. El proceso tuvo celeridad y encontró a dos jurisdicciones que prestaban idénticos servicios bajo diferentes formatos en la necesidad de ensamblarse y ajustar vertiginosamente los desacoples de tamaño fusión operativa. La ausencia de planificación y de burocracias preparadas para tramitar la descentralización hicieron aún más complejo el proceso, mientras que los recursos fiscales transferidos cubrieron sólo una parte del gasto público que,

desde aquel momento, forma parte de todos los presupuestos provinciales. Esta descentralización impuesta, antes que acordada, llevaría años en ajustarse debidamente (Bernal, 2020: 77).

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

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

Sin embargo, ese proceso descentralizador se detuvo en el cambio de siglo, y de

la mano de la crisis económica y social sobreviniente a la salida del modelo económico de la libre convertibilidad en el año 2001 y del posterior rebote económico producto del alto precio de las *commodities* que el país exporta, se empieza a evidenciar un cambio pendular hacia una creciente recentralización. Esta recentralización tiene una naturaleza preeminente fiscal, aunque traslada sus efectos a la arena política.

La piedra angular del problema radica en que federalismo argentino no está atado a un acuerdo fiscal federal, el que debería estar plasmado en una ley convenio de coparticipación, según lo prescribe la Constitución federal reformada en el año 1994. El incumplimiento de dicha cláusula constitucional provoca que los distintos actores de la relación federal (el gobierno nacional, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -CABA-) se rijan por una ley que data del año 1988, y que ha sido objeto de numerosas enmiendas. A la vez, acuerdos fiscales de diferente orden se han tramitado de manera directa entre el gobierno federal y las provincias en contextos de fuertes restricciones financieras para estas últimas.

La ausencia de una Ley Convenio ha permitido crecer sustantivamente el poder del gobierno nacional en el manejo de recursos, muchos de los cuales son transferidos a las provincias de manera discrecional, principalmente afectados a obra pública, subsidios de servicios o asistencia social. Las provincias, por su parte, han decrecido

su participación en el gasto público y trasladado parte del costo de dicho ajuste a sus gobiernos locales, los que ejecutan la mitad del gasto que hace dos décadas.

Este esquema fiscal favorece al gobierno nacional, que ha recentralizado recursos durante estos últimos decenios, pero también favorece a un conjunto de provincias pobres y sobrerrepresentadas en el Congreso Nacional, con las que se garantiza gobernabilidad y estabilidad a cambio de un *status quo* en los flujos financieros y de los recursos del Estado nacional, principalmente obra pública (Gibson y Calvo, 2000; Calvo y Abal Medina, 2001; Gervasoni, 2001; Gonzáles, 2020).

Al problema derivado de la recentralización se agrega un marcado déficit en materia de RIGs en el país, que impactan decisivamente en la matriz de la coordinación multinivel.

El país carece de una instancia institucionalizada de diálogo horizontal entre los gobernadores, o vertical en una que incluya al presidente, tal como ocurre en la mayoría de los federalismos actuales. Ello conlleva que los vínculos en donde se canalizan los diálogos multinivel sean preeminente informalmente y personalizados, primando en ellos el poder de fuego negociador del gobierno central de la mano de la concentración de recursos fiscales, de su poder organizador de la política partidaria y de su mayor manejo de información. A ello se añade que las burocracias especializa-

das más competentes suelen desempeñarse en los niveles superiores del aparato estatal.

La débil experiencia de los Consejos Federales no alcanza a llenar ese vacío. Estos Consejos nacen en la etapa desarrollista, pero terminan de consolidarse en los años noventa del siglo pasado, en el marco del proceso de reformas del Estado impulsado por Menem. La mayoría de ellos ha funcionado de manera intermitente, no han consolidado capacidades institucionales suficientes y sus decisiones no tienen poder imperativo para las partes sentadas en la mesa. Además, en muchos casos las provincias solamente tienen incentivos para participar en sus debates en la medida en que allí se distribuyan recursos materiales.

Serafinoff (2007: 22-23) aporta una mirada crítica sobre los Consejos Federales. Para la autora,

la gran diferencia existente en las características de los Consejos Federales impide que pueda indicarse la efectividad de los mismos como espacio para alcanzar el consenso en las decisiones públicas. No obstante, es evidente que la interacción entre autoridades con capacidad de decisión política en los niveles de gobierno que representan tiene potencialmente efectos provechosos y, aunque sea por ello, la creación de organismos de este tipo es favorable. Sin embargo, su potencialidad como instrumento para la formulación e implementación de políticas públicas ha sido escasa. La ausencia de un marco norma-

tivo general que establezca algunas pautas sobre la dinámica de interacción en estos espacios formalizados de coordinación ha atentado en tal efecto. En tal sentido, cabría preguntarse si se trata realmente de instituciones que formalizan el diálogo/ debate/ búsqueda de consenso, o bien, si lo relevante de su acción se asocia con las interacciones informales que se realizan en relación con este (v.g. redes de funcionarios, acuerdos regionales).

Tampoco existen en el país demasiadas instancias de coordinación horizontales entre las provincias. Algunos acuerdos interjurisdiccionales se han materializado en convenios específicos, mientras que interesantes posibilidades como la de la integración regional prevista en la reforma constitucional de 1994, no han terminado de consolidarse de manera efectiva entre las provincias. Tampoco han sido creados el organismo fiscal y el banco federal propuestos en dicha reforma, en donde deberían participar concurrentemente en todas sus decisiones las provincias, la CABA y el gobierno federal.

En consecuencia, en nuestro federalismo priman las relaciones informales entre presidentes y gobernadores, en donde los primeros manejan un enorme poder de fuego negociador, condicionando de manera estructural la naturaleza de dichos vínculos y permitiendo al nivel superior de gobierno fijar la agenda de política nacional, de naturaleza crecientemente unilateral y unidireccional.

En los ejemplos de políticas públicas seleccionados para este trabajo se pueden reconocer como operan simultáneamente la matriz centralizadora y la ausencia de mecanismos eficientes de coordinación intergubernamental y, en consecuencia, como la agenda y las decisiones son impuestas por el gobierno nacional a las instancias subnacionales, produciendo un notorio desbalance de poder en la relación federal.

3. Las respuestas a la crisis sanitaria en términos de coordinación intergubernamental

Como anticipamos, la crisis sanitaria global provocada por el virus COVID 19 ha sido un escenario de confirmación de la tendencia recentralizadora que atraviesa el país. Hemos seleccionado tres campos de políticas públicas -salud, educación y ayuda social- para analizar brevemente los trazos generales de las intervenciones estatales y el mecanismo de instrumentación de las mismas.

La selección responde a diferentes razones. El análisis de las decisiones en materia sanitaria se corresponde con la naturaleza de la crisis. Elegimos también la política social, en la medida en que el país atravesó un aislamiento social preventivo y obligatorio único en su tipo en cuanto a su duración, lo que implicó un retroceso cercano al 10% del PBI y un consecuente impacto en pérdidas de puestos de trabajo y cierre de actividades económicas. Por ello,

el gobierno impulsó fuertes intervenciones en materia social que implicaron también decisiones de gasto público unilaterales y centralizadas. Finalmente, el cierre de establecimientos educativos por más de tres semestres generó un fuerte debate social que incluyó a padres y comunidades educativas, llegando al extremo de judicializarse medidas impuestas por el gobierno federal en el área del AMBA y en donde intervino la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) como intérprete final con competencia originaria frente a conflictos de los socios de la relación federal.

En materia sanitaria, y a pesar de ser la salud una competencia transferida a la órbita de las provincias, a comienzos de la pandemia el gobierno nacional concentró de manera excluyente la compra y distribución entre las provincias de recursos sanitarios como los test de hisopados, jeringas y descartables, respiradores e insumos farmacológicos para el tratamiento de la enfermedad, centralizando también en el Instituto Malbrán el procesamiento de las muestras y el manejo de los datos estadísticos de personas contagiadas, internadas y fallecidas.

Con el correr de las semanas, canalizó a través de reuniones bilaterales con los gobernadores las restricciones a la circulación ocasionadas por las medidas epidemiológicas y la coordinación operativa de las medidas adoptadas.

Con la posterior comercialización global de las vacunas contra el virus, el gobierno nacional concentró las negociaciones con

los laboratorios y países productores de tan valioso insumo, prohibiendo expresamente que los gobiernos subnacionales iniciaran negociaciones en dicho sentido. La distribución de las vacunas ha recaído, en consecuencia, en el gobierno nacional, que ha enfrentado duros cuestionamientos por el uso clientelar de las mismas. Dos meses antes de la redacción de este trabajo se ha habilitado que los gobiernos provinciales puedan negociar de manera directa con los laboratorios que operan como proveedores globales, pero bajo la premisa de que la cantidad de vacunas que consigan será descontada en igual número de la provisión general de las mismas que hace la Nación, siendo este un fuerte factor que desestimula dichas negociaciones.

En lo referente a la política social, en marzo de 2020 el gobierno nacional implementó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), como medida excepcional para proteger a millones de familias frente la pérdida o disminución de sus ingresos por la situación de emergencia sanitaria. El IFE ha sido la prestación económica de mayor alcance de la historia argentina, con casi diez millones de destinatarios. Si bien la medida fue coyuntural por pocos meses, y luego discontinuada, es otro ejemplo del enfoque unilateral con que el gobierno decidió enfrentar la crisis sanitaria, frente a las medidas de aislamiento social obligatorio que fueron únicas en su tipo por su duración. Reforzaron esta estrategia otras políticas sociales definidas e implementadas desde el gobierno nacional como el aumento de los montos de las Tarjetas Alimentar, el

congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, la prohibición de desalojos, el congelamiento del precio de los alquileres, la prohibición de despidos laborales sin causa, entre otras.

En cuanto a la materia educativa, se mantuvieron cerradas todas las escuelas de nivel inicial, primario y secundario públicas y de gestión privada durante todo el año 2020 y los primeros meses de 2021, siendo el país que más restricciones fijó al respecto en todo el mundo, con las previsibles consecuencias en términos de calidad educativa, desgranamiento de la matrícula, repitencia, sobreedad, contenidos postergados y las enormes brechas emergentes en el acceso a la conectividad y a los recursos tecnológicos que generó el tránsito a la virtualidad educativa.

Por esta medida el gobierno nacional ha recibido fuertes críticas sociales, las que fueron canalizadas a través de las redes y con fuerte protagonismo de las comunidades educativas, con un llamativo silencio de las jurisdicciones provinciales. Recién en abril de 2021 algunas provincias y la CABA retomaron de manera parcial la presencialidad, siendo intermitentes los períodos de clases debido a los sucesivos rebrotes de la enfermedad.

Frente a ello, el gobierno nacional decidió unilateralmente la suspensión de las clases en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA), división geográfica inexistente en términos institucionales, y que incluye a la CABA y a más de 30 partidos de la Provincia de Buenos Aires conurbanizados

con la ciudad capital. Como señalamos oportunamente, la Corte Suprema dispuso un freno a esta medida reafirmando la competencia de las provincias y la CABA en materia educativa y delimitando los alcances de la legislación de emergencia, recomendando expresamente a las partes en conflicto de canalizar a través del diálogo político este tipo de conflictos, de la mano del principio de lealtad o buena fe federal que debe primar entre las partes. La Corte en su dictamen advirtió allí que

el sistema federal constitucional argentino se funda en el principio de "lealtad federal" o "buena fe federal", conforme al cual en el juego armónico y dual de competencias debe evitarse el abuso de las competencias de un Estado en detrimento de los otros. De esta manera, el ideario federal en el que descansa nuestro sistema de gobierno parte de la base de que el Estado Nacional, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios coordinan sus facultades "para ayudarse y nunca para destruirse" (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad, Considerando 4°).

Como se puede ver en este breve resumen de acontecimientos de público conocimiento, las tres dimensiones de políticas seleccionadas mostraron, en el tránsito de la pandemia, a un gobierno nacional potenciando su tendencia centralizadora y desnudando altos grados de ineficiencia, falta

de coordinación y ausencia de decisiones dialógicas con las provincias.

4. Breves consideraciones finales

Como aspectos conclusivos centrales de este trabajo podemos destacar:

- El federalismo argentino evidenció en el curso de la crisis sanitaria que atravesamos que su tendencia centralizadora tiene características estructurales y consolidadas, siendo la legislación de emergencia el instrumento elegido para abordar los problemas emergentes, bajo la lógica de un *unilateralismo disruptivo* (Bedner, 2009) en donde las decisiones adoptan un formato de *tómalo o déjalo* para las provincias.
- La concentración de recursos fiscales por parte del gobierno nacional impone a los gobiernos subnacionales reglas de juego -explícitas o implícitas (premios y castigos)- que condicionan un diálogo técnico sobre problemas de interés común. Por ello, las decisiones se toman en seno del gobierno nacional, particularmente en el poder ejecutivo, y se impone a las provincias la gestión operativa de las medidas dispuestas.
- La crisis ha desnudado los déficits en términos de relaciones intergubernamentales que padece el federalismo argentino. Los Consejos Federales demostraron una vez más que son una instancia débil de coordinación, y que los

acuerdos transitaron instancias informales y personalizadas de negociaciones entre el presidente y sus ministros con los gobernadores provinciales.

- La CSJN profundizó, en el curso de la pandemia, su reciente jurisprudencia de custodia de las competencias de los sujetos de la relación federal, siendo intérprete final en la sentencia analizada en este trabajo, en donde ratifica las competencias provinciales en materia educativa e impone límites a la legislación de emergencia. Este rol de la Corte como salvaguarda de los vínculos interjurisdiccionales es importante, en la medida en que otorga al cuerpo un rol central en términos de balance de poder entre los socios de nuestro federalismo.
- Otro problema conceptual relevante es que las negociaciones entre presidentes y gobernadores no han transitado

caminos formales ni dialógicos en la mayoría de las decisiones adoptadas, lo que constituye un problema de calidad institucional. La ausencia de compromiso con los principios de lealtad federal o buena fe en el curso de las negociaciones es un problema estructural en la dinámica de funcionamiento del federalismo argentino que necesariamente deber ser problematizada y revisada.

- El camino de salida para este tipo de problemas funcionales es avanzar decididamente en la formalización de normas, instituciones y procesos de tomas de decisiones de naturaleza colectiva y estables en el tiempo, en donde convivan las miradas técnicas y políticas de los actores y en donde las burocracias subnacionales tengan oportunidad de consolidarse como actores principales, y no de reparto, en temas de mutuo interés.

Bibliografía

- Bednar, J. (2009) *The Robust Federation. Principles of Design*. Cambridge University Press. U. K.
- Bernal, M. (2020) Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina. (pp. 77) Eudeba y Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (2001) Votar a los representantes. En Calvo, E. y Abal Medina, J. M. En *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y*

gobierno dividido en Argentina. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y EUDEBA.

Gervasoni, C. (2011) Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas. La medición y causas de los regímenes subnacionales. En *Journal of Democracy en español*, N° 3.

Gibson, E. y Calvo, E. (2000) Federalism and low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina. En *Studies in Comparative International Development* 35.

González, L y Del Trédici, R. (2020) Gobernando con las provincias centrales: política distributiva y relaciones intergubernamentales en el gobierno de Mauricio Macri. En Mendoza Ruiz, J. y Grin, E. (Coordinadores). *Federaciones de las Américas. Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. Instituto Nacional de Administración Pública.

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

Serafinoff, V. (2007) Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los Consejos Federales como exponentes de una constante tensión. (pp. 22 - 23). Ponencia en Latin American Studies Association.

UNIVERSIDAD
SIGLO 