

PROPUESTA LEGISLATIVA

Ley de Consejos Federales

OBJETO DE LA LEY:

Objetivo general:

Generar un marco normativo e institucional común que pueda ser adoptado tanto por los CF ya creados como por aquéllos a crearse, por el cual estos ámbitos tiendan a transformarse realmente en espacios fructíferos para el desarrollo y verificación de políticas públicas consensuales en el marco del federalismo cooperativo.

Objetivos particulares:

- Generar los parámetros mínimos de una institucionalidad que establezca una mayor articulación entre políticas públicas nacionales y provinciales y fomente la complementación entre las jurisdicciones
- Contribuir al logro de mayor homogeneidad en las formas organizativas, potestades y alcances de las decisiones de los Consejos Federales, con el fin de utilizar al máximo su potencial virtuoso como órganos de concertación y acuerdo en la definición de políticas comunes
- Integrar fondos económicos a los Consejos Federales que les permitan a estos distribuir recursos entre las provincias de una manera democrática y en función de necesidades específicas de forma anual.
- Promover que se constituyan Consejos Federales que intervengan en cada una de las áreas de política pública, de forma tal de facilitar su coordinación y la integralidad.

FUNDAMENTACIÓN:

En un proceso que ya tiene varias décadas en todo el mundo, diferentes estudios han señalado que se están produciendo notorios cambios en las Divisiones verticales en el marco de las cuales desempeña sus funciones la Administración Pública. En los casos de los países federales, esto ha implicado el paso de una modalidad conocida como dual a otra conocida como cooperativa.

El federalismo dual promueve la parcelación de incumbencias, responsabilidades y funciones entre el Estado nacional y las provincias. Si bien puede existir algún tipo de vinculación entre las partes, lo que prevalece es la independencia en el accionar de los estados-miembro, y de existir tareas conjuntas, los acuerdos que conllevan tienden a ser esporádicos y coyunturales, con bajo nivel de institucionalización y corta duración.

El federalismo dual es, en lo que hace a la administración pública, una filosofía de “compartimentos estancos” en la cual compiten dos campos de acción perfectamente delimitados y sin ningún tipo de vinculación entre ellos.

En sentido contrario, en el federalismo cooperativo lo que se remarca es la tarea conjunta entre Nación y Provincias, quienes son co-responsables de la realización de procesos clave del Sector Público. Se considera que en las actuales circunstancias -los cambios culturales, la creciente complejidad de las relaciones sociales, la incorporación de tecnología, etc.- es imprescindible un trabajo mancomunado.

Cabe destacar que los procesos de descentralización de nuestro país, que se desarrollaron desde principios de los años '60 del siglo pasado, tuvieron el formato cooperativo, al asignar a las provincias la gestión operativa y dejar en manos de la nación funciones de financiamiento, de conducción estratégica y coordinación. En este sentido, y dadas las asimetrías en el desarrollo regional y nuestro perfil de ingresos fiscales, el federalismo argentino tiene una alta propensión hacia la modalidad cooperativa.

Ahora bien, en el federalismo cooperativo es clave la construcción de un entramado institucional que permita la articulación virtuosa de las potestades de gestión y, consecuentemente, se alcance una combinación eficaz y eficiente en términos del desarrollo regional y nacional. Se busca introducir elementos que hagan posible un funcionamiento armónico que desaliente las fricciones y el solapamiento de instancias de decisión en la construcción de políticas públicas.

Analizando los avances que se han realizado en la materia en el país -y a la vista de la vasta experiencia internacional- se considera que el modelo más fecundo de articulación, en un marco de diálogo social institucional, ha sido el de los Consejos Federales.

Ahora bien, el funcionamiento de los consejos federales existentes dista de ser buen ejemplo del objetivo mencionado. Tanto sus normas de creación (desde leyes hasta resoluciones ministeriales), sus mecanismos de funcionamiento (pautados por ley hasta informales), sus miembros participantes (desde ministros hasta coordinadores), su periodicidad (desde mensual hasta intermitente) son tan heterogéneas, sus vínculos con los recursos fiscales (desde algún tipo de incidencia hasta la ausencia total) como el destino de sus acuerdos (desde vinculantes hasta meras declaraciones) son tan heterogéneas que impiden considerar a los consejos federales como un tipo de institucionalidad específica, tendiente a promover los acuerdos y su aplicación.

En este sentido, se vuelve de enorme importancia la necesidad fortalecer este ámbito de encuentro, por un lado, a través de una normativa común orientada a facilitar la cooperación interjurisdiccional y, por otro lado, mediante la posibilidad de manejar fondos que posicionen a los consejos como un espacio relevante para el financiamiento de las políticas sectoriales, permitiendo a su vez un canal de redistribución democrático de los fondos, diferentes del enrevesado federalismo fiscal actual.

PUNTOS FUNDAMENTALES:

La presente norma y su reglamentación establecerán las condiciones bajo las cuales funcionen los Consejo Federal. Ello incluye la forma en que se crean, se asignan autoridades y un modelo general de trabajo, aunque dejando espacios para que cada Consejo pueda ser adecuado a las características particulares del área a la que se aplica. Los Consejos que ya están trabajando podrán adecuarse paulatinamente al presente modelo.

Es oportuno aclarar aquí que el ámbito de trabajo de los CF debe comprenderse como un espacio de diálogo y búsqueda de consensos para evitar conflictos o sospechas de imposición, de la misma forma que una vez logrado el consenso deben instrumentarse mecanismos tendientes al cumplimiento del mismo.

Los Consejos se constituirían como espacios de (1) coordinación de políticas públicas (2) asignación de fondos para las mismas (3) debate y asesoramiento entre diferentes niveles de gobierno (tanto de manera vertical como horizontal) (4) observación y análisis de los informes de avances de la política pública acordada.

Los fondos para realizar política pública sobre los decidan los Consejos Federales provendrán de aportes realizados por la Nación y por cada uno de los estados subnacionales (las provincias y CABA).

Por otra parte, existirán fondos integrados a los Consejos Federales para su funcionamiento. Estos fondos estarán compuestos por una porción obligatoria de los presupuestos de los ministerios nacionales a los cuales competan los diferentes Consejos Federales.

PUNTOS ESPECÍFICOS A INCLUIR EN LA LEY

A grandes rasgos, la legislación reglamentaría:

Formato; proporción de asignación de fondos a los CF por parte de cada ministerio nacional; frecuencia de las reuniones; modalidades de elección de los integrantes del Consejo; duración en los cargos; mecanismos para tratar las temáticas; obligatoriedad de cumplimiento de lo acordado para todos los miembros del Consejo (Nación y cada una de las provincias); control de avances, resultados y evaluación, capacidad para fiscalizar acuerdos y en caso de desvíos ordenar correctivos.

AUTORIDAD DE APLICACIÓN:

Se debería solicitar adhesión de legislaturas provinciales

El ámbito de aplicación estaría en el Poder Ejecutivo Nacional, a cargo del Jefe de Gabinete de Ministros como encargado de la administración general del país en articulación con los diferentes ministerios de los cuales provengan los fondos.

