

Federalismo, políticas y rendición de cuentas intergubernamental en Argentina

MÓNICA CINGOLANI

El propósito de este apartado es reflexionar sobre la problemática de la rendición de cuentas en clave intergubernamental en un Estado federal, como el nuestro. En los sistemas federales varios ámbitos de gobierno comparten responsabilidades sobre políticas públicas y, por tanto, corresponde plantearnos si los mecanismos de rendición de cuentas y de control político diseñados y operando son suficientes para una rendición de cuentas eficaz, cuando se trata –precisamente– de políticas públicas de carácter intergubernamental. Esto nos conduce al complejo desafío de pensar qué requerimientos tiene un sistema u obligaciones de rendición de cuentas cuando se trata de responsabilidades entre distintos ámbitos de gobierno.

La rendición de cuentas es en sí misma un concepto complejo,¹ tanto desde el punto de vista teórico como desde la organización práctica y su operativización concreta. Se vincula con la obligación de funcionarios/as y responsables políticos/as de informar sobre las decisiones y acciones que llevan a cabo, como también así de justificar públicamente en relación con estas acciones. Hay una tercera dimensión de la rendición de cuentas, además de información y justificación, que tiene que ver con la sanción por incumplimientos. La rendición de cuentas tiene implicancias sustantivas para la democracia porque hace que el ejercicio del poder

¹ Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas?, *Cuadernos de transparencia* (3), México, Instituto Federal de Acceso a la Información.

se constituya en un proceso verdaderamente democrático, habilitando oportunidades para que los ciudadanos puedan conocer, valorar y, eventualmente, incidir en las decisiones que toman aquellos/as que actúan en su nombre, ya sea en la forma en la que se utilizan los recursos públicos en cada nivel de gobierno, o en los resultados de las políticas.

Mecanismos de control ciudadano de la acción gubernamental

Ahora bien, ¿cómo los/as ciudadanos/as pueden controlar a los gobiernos? En la ciencia política, básicamente, se habla de tres caminos.² Uno es controlar a través de los mecanismos electorales, modalidad que se denomina rendición de cuentas o *accountability* vertical; deriva del principio representativo de elección de representantes (Ejecutivo, Legislativo) de manera periódica, que provee a los electores la posibilidad de sancionar, no renovando el mandato (votando) en caso de insatisfacción con el desempeño de los/as representantes (“cambio”, “no cambio”). Para que este mecanismo de control pueda operar, los/as electores/as orientados/as a premiar o castigar gestiones de gobierno con su voto deben ser capaces de localizar con certeza las responsabilidades de cada nivel de gobierno (local, provincial nacional) como tomador de decisiones; por ejemplo, electores orientados a premiar o castigar con su voto por medidas tomadas en relación con la gestión de la pandemia deberían poder discriminar y atribuir las claramente a determinado/s nivel/es de gobierno.

Hay otras dos modalidades de control de la actuación gubernamental, además de la vertical (mecanismo electoral), son las denominadas *accountability* societal y *accountability*

² O'Donnell, G. (2001). *Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. Isonomía* (14), 7-31.

horizontal, siguiendo la distinción espacial. La primera, societal, propone que la ciudadanía puede controlar a los gobiernos a través de la activación de los medios de comunicación y la sociedad civil organizada.³ La *accountability* horizontal se refiere a la posibilidad de controlar a través de las instituciones del Estado, derivado del diseño institucional del sistema representativo que establece la división de poderes –con funciones específicas: ejecutivas, legislativas y judiciales– que se controlan entre sí; sobre esta modalidad, profundizaremos luego de centrarnos en los fundamentos de la necesidad de controlar.

¿Por qué es necesario controlar a los gobiernos?

La pregunta acerca de por qué habría que controlar a los gobiernos por sus acciones, decisiones, resultados, etc., arroja seguramente respuestas intuitivas, pero que requieren de algunas precisiones. La delegación de responsabilidades (que tiene como necesaria consecuencia el control sobre lo delegado) es imprescindible e inherente al desarrollo de la acción de gobierno. Dada la complejidad de las tareas del Estado y la cantidad de actividades administrativas que se deben llevar adelante cotidianamente, es necesario que las distintas áreas estatales deleguen en otras. En este punto, podemos mencionar la teoría del principal (que delega) y el agente (que ejecuta las funciones delegadas) para reconstruir la cadena de delegaciones en los sistemas políticos representativos. Así, en principio, los electores delegan en agentes responsabilidades para que las lleven a cabo, quienes a su vez deben convertirse en responsables frente al principal respecto de cómo hacen aquello que deben hacer como consecuencia de la delegación. Hay una

³ Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (2002). *Accountability social: la otra cara del control. Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, 23-53.

delegación de principal a agente y una rendición de cuentas de agente a principal.

En los sistemas presidenciales, estas cadenas de delegaciones son bastante más complejas que en los sistemas parlamentarios, ya que en los primeros la ciudadanía delega –a través de mecanismos electorales– en cargos ejecutivos y legislativos elegidos. Los/as presidentes/as (también gobernadores/as, intendentes/as), a su vez, también delegan en ministros/as, burócratas, etc., complejizando así la cadena de delegaciones. Y el Poder Legislativo, que es agente de los ciudadanos también, se convierte en principal frente al Ejecutivo, puesto que la misma sanción de leyes en el ámbito parlamentario impone al Ejecutivo acciones para ejecutar; como contrapartida, el Legislativo, en tanto agente, está equipado para controlar *ex post* al Ejecutivo y su aparato administrativo, con instrumentos tales como los pedidos de informes escritos, interpelaciones, comisiones de investigación, juicio político, etc. Esto se reproduce en los niveles subnacionales, con instrumentos similares a nivel provincial y municipal.

Todas estas instancias de delegación para la acción plantean problemas de discrecionalidad. La discrecionalidad es inherente a la delegación porque cada uno/a de los/as agentes que reciben responsabilidades delegadas disponen en mayor o menor medida de márgenes de discrecionalidad para llevarlas a cabo. Especialmente en sistemas presidencialistas como el argentino, escasean los controles *ex ante*, esto es, por ejemplo, cuando una ley regula muy detalladamente en relación con las responsabilidades que cabe implementar a cada actor que va a participar de la intervención que tal ley dispone, reduciendo márgenes de discrecionalidad. Por supuesto, el control *ex ante* tiene requerimientos de tiempo, negociaciones, búsqueda de información, etc., bastante más exigentes que los controles *ex post*, lo que explica en parte la centralidad de estos últimos. Sintetizando, nuestro sistema se caracteriza, sobre todo, por el control *ex post*, y genéricamente por los grandes márgenes de discrecionalidad cuando se gesta una ley.

Esta discrecionalidad inherente a la delegación conlleva riesgos para el principal, puesto que los agentes pueden, eventualmente, actuar discrecionalmente de acuerdo con un sistema de incentivos que no coincida con el bien expectable para el principal, lo cual desvía la dirección de las acciones delegadas.

A estos riesgos vinculados a oportunidades de desviaciones como consecuencia de la discrecionalidad, se suman las asimetrías de información entre Ejecutivo y Legislativo. Estos factores constituyen lo que se denomina pérdidas de agencia en la relación entre principal y agente que favorecen al Ejecutivo, y fundamentan la función de control político atribuida al Legislativo, y entendida como la actividad que lleva adelante el Poder Legislativo para fiscalizar al Ejecutivo y la burocracia.⁴

El desafío del control y la rendición de cuentas de políticas intergubernamentales

El concepto y la operativización institucional de la rendición de cuentas son aspectos bastante complejos, y más aún en sistemas federales con responsabilidades compartidas, como el argentino. En sistemas centralizados o federales con responsabilidades diferenciadas, los gobiernos deben rendir cuentas, por supuesto, pero la rendición de cuentas en cada jurisdicción Ejecutivo-Legislativa, si funciona, parece suficiente. Es decir, cada nivel de gobierno (Ejecutivo nacional, provincial, municipal) rinde cuentas por las acciones y sus resultados ante el Legislativo del mismo nivel (Congreso, Legislaturas provinciales, Concejos Deliberantes, respectivamente). Pero cuando en sistemas federales hay responsabilidades compartidas, cabe preguntarse

⁴ Un trabajo integral y en clave comparativa se encuentra en Llanos, M., y Mustapic, A. M. (2006). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Rosario, Homo Sapiens.

si basta con que un gobierno rinda cuentas dentro de su nivel jurisdiccional sobre las políticas o medidas responsabilizadas. En otras palabras, en los casos de políticas intergubernamentales con responsabilidades compartidas entre distintos niveles de gobierno, hay un reto adicional, y es probablemente el requerimiento de un entramado *ad hoc* de rendición de cuentas para poder controlar adecuadamente.

Cuando más de un gobierno interviene en una política –común en políticas sectoriales de educación, salud, seguridad pública, infraestructura, etc.–, cabe preguntarse quién es el responsable de los resultados, ante quién debe rendir cuentas quien actuó, y cómo puede un ciudadano conocer, valorar e incidir en decisiones que le afecten atinentes a políticas intergubernamentales. Así, el control y rendición de cuentas de políticas intergubernamentales parece ser de una especie particular. En Argentina, los procesos descentralizadores en diversas áreas de políticas a nivel nacional y subnacional en las últimas tres décadas generaron una expansión de las políticas intergubernamentales, pero sin crecimiento paralelo de sistemas y mecanismos intergubernamentales de rendición de cuentas. Esto es importante porque los principios de eficiencia, efectividad, etc., que fundamentan genéricamente las iniciativas descentralizadoras, operan solo en presencia de una rendición de cuentas efectiva, de lo contrario, aquellos principios serían simplemente justificaciones normativas de por qué es necesario proceder a la implementación de determinadas políticas, pero desvinculados de los resultados de la descentralización.

Las políticas intergubernamentales implican múltiples actores responsables en distintos niveles de gobierno, multiplicidad de centros de decisión, diversos mecanismos de ejecución, y ampliación de flujos y direcciones de información por la intersección de actores que pueden ser tanto locales como provinciales o nacionales, además de diversas áreas dentro de cada nivel. Esto necesariamente trae como

consecuencia la fragmentación de la autoridad y cierta dispersión de la responsabilidad, lo que conduce al problema central: ninguno de los gobiernos participantes puede hacerse cargo por sí solo y rendir cuentas del conjunto de la acción pública. El sistema de rendición de cuentas dentro de cada nivel jurisdiccional (*accountability* horizontal) parece insuficiente para promover la rendición de cuentas de una política de carácter intergubernamental; y, al haber múltiples actores responsables, la ciudadanía puede no saber a quién exigir cuentas (*accountability* vertical). Además, cada nivel de gobierno puede construir justificaciones para eludir o no asumir responsabilidades por los resultados de la acción coordinada, si no hay un sistema deliberado de rendición de cuentas de carácter intergubernamental que discrimine porciones del trabajo en común y equipo con mecanismos intergubernamentales *ad hoc* de control para exigir una rendición de cuentas por la acción en su conjunto. Suele decirse que muchas manos (multiplicidad de actores intervinientes) requieren de coordinación de muchos ojos (control).

Así, aún en el supuesto de que cada nivel de gobierno tuviera mecanismos eficaces de control horizontal –lo cual, además, es incorrecto y merecerá análisis particularizado en el apartado siguiente–, no estaría garantizada la rendición de cuentas intergubernamental. Emerge, como consecuencia, la necesidad de mecanismos complementarios de rendición de cuentas horizontal para políticas intergubernamentales, un diseño específico de obligaciones y de responsabilidades, generación de indicadores *ad hoc*, etc., consistentes con un tipo de intersección intergubernamental que no responde a una relación jerárquica (por ejemplo, que el municipio rinda cuentas a la provincia y la provincia al gobierno nacional) sino, por ejemplo, que tres ámbitos de gobierno tengan que rendir cuentas al Congreso nacional y, en última instancia, al ciudadano.

Las deficiencias actuales del sistema de control horizontal

En el sistema argentino, la rendición de cuentas en cada nivel ocurre en procesos desarticulados –nacional, provincial, municipal– y con capacidades institucionales frágiles, lo cual implica un problema adicional al del diseño de mecanismos complementarios intergubernamentales.

El control político del Congreso al Poder Ejecutivo en Argentina pone relevancia en los mecanismos de control *ex post*, antes que en los *ex ante*, lo que anticipa grandes cuotas de discrecionalidad hacia los Ejecutivos, y –consecuentemente– oportunidades de desviaciones y necesidad de control político (horizontal) del Legislativo al Ejecutivo. Los importantes márgenes de discrecionalidad potencian la necesidad del uso de mecanismos *ex post* de control, pero a su vez, este proceso está ligado a las dinámicas de la competencia político-electoral. Las acciones de control político que se inician en los Legislativos se explican por incentivos del sistema electoral y lógicas partidistas. Solo la oposición (bloque minoritario más numeroso y bloques pequeños que acompañan) tiene incentivos para controlar, porque es la única (no el Poder Legislativo en su conjunto) que tiene “intereses contrapuestos” a los del Ejecutivo; el bloque del partido de gobierno en el Legislativo no tiene incentivos para controlar al gobierno porque funciona a partir de la “unidad de propósitos” con el Ejecutivo. El resultado: no hay un poder que controla a otro (Legislativo al Ejecutivo), sino la oposición controlando al Ejecutivo, y no necesariamente se controla más o menos según haya más o menos por controlar o asimetrías de información por mitigar, sino que intervienen factores políticos y electorales.

En cuanto a la efectividad del Legislativo para controlar, hay probadas deficiencias en ese sentido. La ineffectividad en relación con la función de control político no implica que no haya disposición a controlar por parte de los/as representantes parlamentarios/as;

de hecho, se emprende –al menos en el Congreso de la nación– importante cantidad de acciones de control (presentación de proyectos de resolución para pedidos de informes, interpelaciones, etc.), a la vez que hay determinados escenarios parlamentarios –a saber, los de mayor competitividad y menor fragmentación– que favorecen especialmente a la generación de iniciativas de control. Pero son altamente inefectivas: se emprende mucho, se aprueba poco.

A los fines de ilustrar las deficiencias de efectividad del control político, repararemos en el uso de uno de los mecanismos de control *ex post* en Argentina, los pedidos de informes verbales. Estos, a diferencia de los informes escritos (mucho más numerosos) postulan convocar a miembros del Ejecutivo a comparecer presencialmente en el ámbito del Poder Legislativo para dar explicaciones verbales en torno al asunto de la convocatoria.



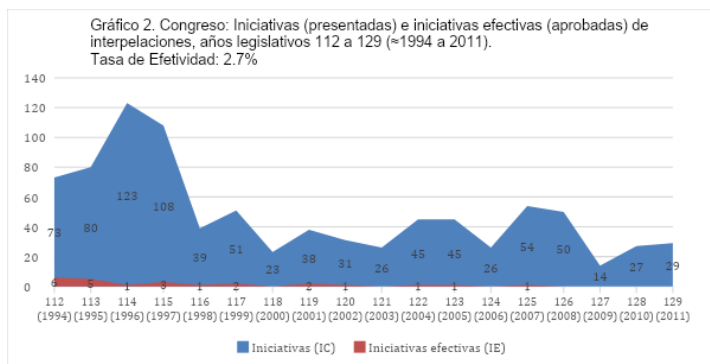
Fuente: elaboración propia con base en datos de la HCDN, relevamiento mayo de 2014.

Como muestra el gráfico 1, en casi dos décadas relevadas –desde la reforma constitucional en 1994 hasta 2011– se presentaron 882 pedidos de informes verbales (interpelaciones) en ambas cámaras, el 76% (674) en la Cámara de Diputados y el 24% (208) en el Senado.

El comportamiento controlador de ambas cámaras es similar. En primer lugar, la propensión a controlar (promedio de proyectos de interpelación presentados por legislador/a) es prácticamente similar entre diputados/as y senadores/as comparativamente, explicándose por la mayor composición numérica (257 diputados/as y 72 senadores/as) la abultada concentración de proyectos de interpelación en la Cámara de Diputados. En segundo lugar, otro hallazgo es que ambas cámaras tienen similares patrones de ascenso y descenso en cuanto a disposición a controlar (lo cual sugiere estrategias de coordinación de agendas de control entre representantes parlamentarios o bloques).

En tercer lugar, como muestra el gráfico 2, es muy baja la efectividad de las iniciativas de control por interpelaciones en ambas cámaras; controlar por interpelaciones es un derecho de la mayoría, no de la minoría ni de legisladores/as en particular. De las 24 iniciativas de interpelación aprobadas (2,7% de las presentadas) en esos 18 años solo cuatro se llevaron a cabo con un informe oral, procedimiento que establece la Constitución nacional (artículo 71); otras 7 aprobadas fueron respondidas por escrito, y 13 no tuvieron ningún tipo de respuesta. Estos últimos datos refuerzan la afirmación de ineffectividad de la función de control del Legislativo, lo cual complementa el dato previo sobre los bajos niveles de aprobación.⁵

⁵ Cingolani, M. (2019). El control político del Ejecutivo en Argentina: Los incentivos y la práctica del control por interpelaciones, de Menem a Fernández de Kirchner. *Administración Pública y Sociedad (APyS)* (8), 18-59. Actualmente se están relevando y analizando datos de series históricas posteriores.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la HCDN, relevamiento mayo de 2014.

Comentario aparte merece la pregunta acerca de por qué los/as representantes parlamentarios/as presentan tantas iniciativas de control (interpelaciones) si las expectativas de aprobación son prácticamente nulas. Probablemente, ello se vincule con la presencia de otros factores o incentivos concurrentes. Primero, presentar un proyecto de control es de muy bajo costo. Segundo, la incidencia de propósitos distintos del orientado a controlar estrictamente o mitigar asimetrías de información mediante la respuesta o comparecencia del/la funcionario/a, tales como escándalos, remociones de funcionarios, etc. De acuerdo con el diseño institucional, la presentación de un pedido de control sobre el Ejecutivo tiene como objetivo controlar; proyectos de control no aprobados deben considerarse inefectivos puesto que no contribuyen a controlar ni mitigar asimetrías informacionales, aunque puedan ser efectivos en otros sentidos para los/as presentadores/as de tales proyectos.

A modo de aproximación a la actualidad del contexto de emergencia epidemiológica que inició en marzo de 2020, una rápida exploración de proyectos presentados en la Cámara de Diputados a comienzos de la pandemia (31/1/2020 al 24/7/2020) muestra que hubo 8 pedidos de

informes verbales al Poder Ejecutivo sobre medidas respecto al Covid-19, dirigidos principalmente al entonces ministro de Salud y, en menor medida, al jefe de Gabinete de Ministros, todos provenientes de los bloques de oposición. Estos datos iniciales dejan planteada la inquietud por continuar profundizando, relevando y analizando información sobre posibilidades de control político en general, y en particular sobre medidas implementadas en materia de salud pública en el contexto epidemiológico actual. Específicamente, cabe preguntarnos a la luz de lo visto sobre la suficiencia de los mecanismos de control político en todos los niveles de gobierno, y las posibilidades de controlar y rendir cuentas cuando se trata de medidas y políticas de corresponsabilidad entre niveles de gobierno.

Algunas consideraciones para un sistema eficaz de rendición de cuentas

La literatura sobre control político y rendición de cuentas intergubernamental es escasa.⁶ Una revisión somera sugiere algunas cuestiones claves (propositivas, no exhaustivas) para iniciar una agenda de discusión orientada a pensar cómo controlar las políticas de carácter intergubernamental.

Definir con precisión las responsabilidades (*ex ante*)

En primer lugar, debería explicitarse el funcionamiento del sistema intergubernamental en el sector de política de que se trate, es decir, las redes de política pública expectables al momento de diseñar una política de tipo intergubernamental; y –lo más importante– definir con precisión las responsabilidades de cada actor. En lugar de establecer

⁶ Puede consultarse Cejudo, G. (2011). Rendición de cuentas intergubernamental en un sistema federal. *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas* (4).

obligaciones genéricas, identificar y explicitar responsabilidades y acciones para cada nivel de gobierno y para cada política intergubernamental. Recuperando lo ya tratado, esto se vincula con la modalidad de control *ex ante*, que complementa (y optimiza) la *ex post*, que es aquella que se emprende una vez que se llevó a cabo la acción (proyectos de control sobre acciones retroactivas).

Crear capacidades para rendir cuentas

En segundo lugar, crear capacidades para rendir cuentas. Un sistema (como conjunto ordenado de normas y procedimientos que regula el funcionamiento de un proceso) de rendición de cuentas intergubernamental difícilmente pueda derivarse correctamente de la espontaneidad de los niveles de gobierno, de los actores involucrados y de las agencias de cada uno de los niveles. Necesariamente requiere de la generación deliberada de mecanismos para la rendición de cuentas: generar la información, reportarla a otros ámbitos de gobierno, integrar instancias de implementación y de participación ciudadana, activar contralorías ciudadanas, etc., por mencionar algunos aspectos a coordinar luego de definir claramente responsabilidades, y respecto de los cuales es necesario ocuparse de crear capacidades en los distintos actores de la red, orientadas a procurar la efectivización de la rendición de cuentas.

Articular mecanismos de rendición de cuentas a nivel intergubernamental

No se trata de prescindir de la rendición de cuentas que se produce en cada nivel de gobierno, sino de su complementación con mecanismos que involucren a toda la red de responsabilidades, y quizás ante el Congreso. No se trata de que el municipio rinda cuentas a la provincia y la provincia a la nación, sino de un sistema de corresponsabilidad en el que actúen como red. Si bien el sistema de rendición de

cuentas dependerá de cómo se diseñe la política intergubernamental en particular, se trata de pensarlo y articularlo a partir de premisas de corresponsabilidad entre todos los sectores participantes del sistema intergubernamental, y no de subordinación.

¿Por qué es necesaria la rendición de cuentas a nivel intergubernamental?

A modo de cierre, es oportuno recordar una obviedad: las relaciones intergubernamentales y la cooperación interjurisdiccional son dimensiones inherentes a los sistemas federales o políticamente descentralizados. Sin embargo, en gran parte, las políticas intergubernamentales constituyen un conjunto de instrumentos y procedimientos formales e informales, un complejo difícil de abordar desde el control político y la rendición de cuentas. Existen razones instrumentales –no solo normativas– para fundar aspiraciones de construir sistemas de rendición de cuentas para las políticas intergubernamentales, puesto que esto verosímelmente hace más probable que se cumplan los propósitos de la política.

Por lo demás, todo poder público debe estar acompañado de una rendición de cuentas democrática sobre la acción gubernamental. En sectores de políticas en los que el poder de decisión y/o de implementación se traslada de gobiernos individuales hacia arreglos intergubernamentales (y de gobernanza multinivel), será necesario contar con un régimen de rendición de cuentas que se corresponda con estos arreglos. Los mecanismos de control político y rendición de cuentas tradicionales no solo aparecen insuficientes para políticas intergubernamentales, sino que, además, tienen sus propias deficiencias de funcionamiento en términos de efectividad, como pudo observarse. Constituye esto un desafío para pensar y diseñar.