

VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Universidad de Buenos Aires
4, 5 y 6 de Noviembre de 2015

Ana Paula Bellando

Licenciada en Ciencia Política, (UBA)

anapaulabellando@hotmail.com

Eje 11. Estado, instituciones y políticas públicas.

La relación entre Nación y Ciudad en torno a los procesos de descentralización de competencias. Un análisis comparativo entre la cuestión de seguridad y transporte.

Palabras clave: Descentralización; Autonomía; Instituciones.

Introducción

A partir de 1994, lo que hoy conocemos como la Ciudad Buenos Aires, logra formalmente su autonomía con la Reforma Constitucional, eje fundamental dentro de un proceso de descentralización iniciado por Carlos Menem. En el Artículo 129° se determina que la Ciudad “tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su Jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad” (CN, 1994), esto le otorga un status jurídico e institucional que la asemeja a las provincias que conforman nuestro territorio nacional.

Sin embargo, la cuestión sobre la autonomía no quedo zanjada en este hecho jurídico político y, hasta la actualidad, es un tema que marco agenda en varias oportunidades tanto desde el Gobierno Nacional como desde la Ciudad, generando una puja política entre estos.

El propósito de este trabajo es describir y analizar la relación establecida entre el Gobierno Nacional (desde ahora GN) y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) entorno a la cuestión sobre la autonomía. Tal análisis se realizará a partir de la comparación de dos casos de descentralización de competencias que representan esta relación y que

tuvieron lugar a partir del período iniciado en 2007, estos son: el traspaso de la seguridad y el traspaso del servicio de subtes desde la órbita Nacional a la Ciudad.

El análisis de estos casos permite observar un elemento fundamental del federalismo, la descentralización, como un *proceso*, fluctuante, que comprende y muestra la compleja relación de interdependencia en que están inmersos los actores, quienes se mueven en un marco institucional delimitado por reglas (formales e informales) y poseen recursos específicos en cada momento, los cuales se tienen en cuenta para formular y reformular estrategias, que, dentro de un marco de negociación termina generando intencionalmente nuevas instituciones pero que también, requieren afrontar los costos del acuerdo que pesan sobre los intereses y las preferencias. Además, esta comparación servirá de soporte para la idea inicial de que en ambos casos se repiten ciertas prácticas políticas y estrategias de las partes (tanto del GN como del GCBA) que si bien terminan generando un equilibrio, no resuelven la tensión entre estos ni la problemática de fondo.

Dicho esto, el trabajo se estructurará de la siguiente manera: la primera parte, pretende servir de marco introductorio, reflexión teórica y contextualización de los casos. La segunda contendrá el análisis mismo, haciendo hincapié en los momentos más cruciales del proceso que se dividen en tres instancias analíticas con el propósito de ordenar, estos son, ingreso en agenda, la negociación y el consiguiente cambio institucional, la etapa de implementación. Por último, en la tercera sección, una síntesis del camino recorrido y a modo de conclusión se intentará destacar los desafíos que se debe afrontar de cara las elecciones, sobre la continuidad y profundización del proceso de descentralización de competencias en la Ciudad.

1. Reflexión teórica y contextualización

Para abordar esta investigación considero que el enfoque más adecuado a los fines del análisis sería enmarcarlo desde el *neoinstitucionalismo*. Este es adecuado porque destaca la importancia de las instituciones entendiéndolas como reglas de juego que incentivan ciertos comportamientos sociales y desalientan otros (Abal Medina, 2010).

Según se expresó, la idea inicial es analizar la relación que se dio entre el CGBA Y GN en torno a los esquemas de descentralización de competencias. Esta relación se da dentro de la organización institucional del Estado Argentino, el cual marca las reglas formales y también se reviste con reglas informales, prácticas políticas, que configuran un tablero de juego.

Visto de esta forma el análisis maneja un cierto nivel de abstracción. Para entender como este proceso se refleja concretamente, se decidió trabajar con los dos casos ya mencionados que se encuadran dentro de la descentralización de competencias a fin de que se pueda observar y describir más concretamente a partir de su comparación, cuales son los recursos con los que cuenta cada actor, que reglas institucionales condicionan sus preferencias, que lógicas determinan la resolución de los conflictos, cuales son los costos transaccionales de la negociación y cuáles son los costos de implementación de las nuevas instituciones, es decir, observar el proceso y destacar los puntos más importantes del mismo.

Para desarrollar este objetivo, la metodología a utilizar es el análisis de documentos, normativas y notas periodísticas sustraídas, de distintas fuentes que fueron previamente seleccionadas y analizadas a fin de que sean pertinentes al estudio.

Como así expresa la Constitución Nacional en su primera parte, el país formalmente adopta una forma de gobierno federal¹. Según la definición,

[El federalismo es] una organización política en la que las actividades del estado han sido divididas entre gobiernos regionales y un gobierno central de tal manera que cada tipo de gobierno tiene ciertas actividades sobre las que toma las decisiones finales” Definición de W. H. Riker (citado en Abal Medina, 2010:175).

Entonces, a partir del principio federal, el gobierno central delega ciertas facultades a las unidades subnacionales y se arroga el monopolio de otras, estos límites se encuentran formalmente codificados en la CN.

Además de federal, la CN reconoce una forma de gobierno representativa y republicana² desde 1853. Sin embargo, su consolidación está marcada por una historia de desencuentros entre Buenos Aires y el Interior donde no siempre primaron estos principios por lo que la lucha se prolongó mucho después de su establecimiento. Gibson (2007), sostiene que Argentina luego de ese largo proceso histórico conformó un federalismo plural centralizado, el cual proporciona una elocuente demostración de poder de las instituciones como herramienta estratégica en los conflictos entre los actores políticos. Conforme a este, el GN posee autonomía respecto de cualquier provincia o grupo de provincias. No ahondare en esta cuestión histórica debido a su extensión, pero, lo que me interesa rescatar es que en contraposición a esta forma federal fuertemente centralizada, en el

¹ CN, Primera Parte, Cap. Primero: Declaración de Derechos y Garantías. Art. 1º.

² *Ídem*.

año 1994, la Reforma Constitucional tuvo como una de sus ideas básicas la acentuación de la descentralización del poder en nuestro país (Hernández, 2005).

Cuando hablo de descentralización, lo utilizo en su uso habitual. Según Marcelo Leiras (2013), esta “designa el traslado de atribuciones o capacidades desde el nivel nacional hacia los niveles subnacionales de gobierno” (p.29), en este caso nuestro nivel subnacional sería la Ciudad de Buenos Aires.

Siguiendo a Leiras (2013), si bien la descentralización es multidimensional, aquí nos referimos puntualmente al *plano administrativo*, es decir, al “traslado hacia los gobiernos subnacionales de la autoridad para diseñar o implementar políticas públicas y administrar los recursos asociados con ellas” (p.30).

Retomando lo antes dicho, el proceso de descentralización administrativa de los 90, sin embargo, tuvo su atenuante en el Artículo 129°, según el cual si bien este otorga la autonomía a la CABA también se crea una disposición que establece que, “una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea la capital de la Nación” (CN, 1994). Todavía, lo que pretendió acentuar un proceso de descentralización, reservó para la Nación cierta centralización del poder sobretudo con lo que respecta a la seguridad y otras competencias que se hicieron efectivas a partir su reglamentación con la sanción de la Ley que garantiza los intereses del estado nacional en la Ciudad de Buenos Aires o conocida también como Ley Cafiero. En el Art. 2 de esta ley se establece que “la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, y es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones” (Ley 24.588, 1995). Además, “El Gobierno Nacional seguirá ejerciendo, en la ciudad de Buenos Aires, su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes” (Ley 24.588, 1995). Por lo tanto la Ciudad “No podrá crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso de la Nación” (Ley 24.588, 1995), así como tampoco estaba habilitada para administrar el transporte de subterráneos.

Por otro lado, el proceso de descentralización también tuvo impacto indirectamente en la competencia partidaria. Según Ernesto Calvo (2005), “estos procesos de “descentralización” de la política aumentan la importancia de las políticas públicas locales, llevando a una creciente diferenciación de los sistemas políticos nacionales y provinciales” (p.15). En este sentido, también afirma que la creciente atención puesta al interior de los distritos afianzo la competencia partidaria en las unidades subnacionales con la consecuente aparición de propuestas locales (Calvo, 2005).

Considero que ese fue el inicio de lo que hoy en día se conoce como el partido Propuesta Republicana (PRO). En principio este surge como una alianza en el territorio de la CABA a principio de la década del 2000, su debut y primer triunfo en el año 2005 en las elecciones legislativas consagran a Mauricio Macri (su principal referente y fundador) como Diputado por la CABA. En el año 2007, Macri es electo Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el PRO se consolida como una propuesta local que paulatinamente fue ganando terreno a nivel nacional, considerándose en el presente una de las principales fuerzas opositoras reconocida en todo el país. En el mismo año, el Frente para la Victoria fuerza creada en 2003 que lleva a la presidencia Néstor Kirchner, sostuvo la candidatura de Cristina Fernández de Kirchner consagrándola Presidenta de la Nación. De esta manera en ambos niveles de gobierno quedan representados mayoritariamente con fuerzas políticas que confrontan y compiten entre sí.

En este caso la existencia de diferentes mayorías políticas en distintos niveles de gobierno, trae problemas de cooperación y coordinación entre las partes y específicamente se revela a la hora de establecer comunicación sobre asuntos de gobierno. Citando a Leiras (2013), este expresa que, “en términos muy generales, la idea es que la solidaridad política derivada de la pertenencia a un mismo partido reduce la tensión resultante de la diferencias de preferencias e incentivos entre personas que ocupan cargos nacionales y subnacionales” (p.26), por consiguiente y en contraposición, en la relación a analizar la presencia de diferentes mayorías políticas en el gobierno nacional y en el subnacional, aumenta la tensión resultante de la diferencias de preferencias e incentivos entre personas que ocupan cargos nacionales y subnacionales.

Luego se verá que esta tensión entre las partes es reflejada esencialmente en la puja política por los recursos y principalmente, el electorado, que justamente constituye un dilema propio del federalismo. Como afirma Colomer (2001), “los gobiernos centrales, regionales y locales, además de tener poderes exclusivos en algunos temas, tienen que compartir ciudadanos con intereses comunes entrelazados y compartir poderes en forma de jurisdicciones concurrentes y funciones divididas en otros temas” (p.206). Siguiendo con Colomer (2001), el federalismo implica “una relación entre el Gobierno central y los Gobiernos regionales en la que está al mismo tiempo <coordinados e independientes (o no subordinados)> en sus respectivas esferas; una combinación de <autogobierno> y <regimenes concurrentes>; o, autogobierno y gobierno compartido” (p.206).

Bajo este panorama se desarrolla un proceso como dije antes, fluctuante, signado por encuentros y desencuentros que buscan encontrar una salida equilibrada, desde ambas partes, pero conforme con el propio interés.

2. La descentralización de competencias como proceso

Para llevar adelante el análisis y la descripción del proceso, propongo en primera instancia identificar el ingreso en agenda de las políticas de traspaso, cuáles son sus objetivos y a partir de esto ver cuáles son los recursos que sirve de herramienta para la concretar sus estrategias. En segundo lugar, el análisis se aboca a identificar los puntos de conflicto comunes en ambos procesos y a que tipo de resolución llegan. Además también se busca destacar cuales son las prácticas políticas recurrentes de las partes. Por último, en la tercera parte, se desarrolla brevemente los problemas concretos que trajo la implementación de las nuevas instituciones en la Ciudad.

2.1. Ingreso en agenda y establecimiento de objetivos.

Como fue debidamente expuesto este trabajo pretende analizar los casos desde la óptica de un proceso de diseño intencional de instituciones. En primer lugar, como supuesto básico, este diseño siempre esta protagonizado por elites. En tema de seguridad, el gobierno de la Ciudad representado por la figura de Mauricio Macri, como actor fundamental, está interesado en diseñar para todos los demás miembros de la comunidad un marco institucional (Tonelli, 1996).

La campaña electoral para Jefe de Gobierno del año 2007 provoco el ingreso del “problema de la inseguridad” en la agenda política. Este, fue tomado como eje de campaña e identificado además como una demanda social. Portando la propuesta “un policía en cada esquina” (Jastreblansky, 2011), el entonces candidato, Mauricio Macri, poseía los recursos en el momento político oportuno para canalizar los sentimientos ciudadanos e instalar el problema en el centro de discusión.

El recurso más importante que le jugó a favor en su instancia de candidato, fueron los medios de comunicación, que haciendo difusión de la problemática, contribuyeron a que se convierta en una “cuestión socialmente problematizada”³ y favorecieron el posicionamiento

³ Según Oslak y O'Donnell (1982), ninguna sociedad posee los recursos para atender todas las demandas de sus integrantes, “Solo algunas son <problematizadas>, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase,

del candidato del PRO. Este escenario le propicio un resultado electoral ampliamente favorable- obtuvo el 60,9% de los votos frente al 39% del candidato del FPV, Daniel Filmus, en segunda vuelta- que le permitió acceder al gobierno y afirmarse como principal fuerza a nivel local y fuerza opositora a nivel nacional.

En cuanto a la discusión por el traspaso del subte, esta compartió el inicio del segundo período de gestión de ambos niveles de gobierno. En el año 2011 fueron reelectos tanto Cristina Fernández de Kirchner como Mauricio Macri. En el caso de la elección local el PRO consiguió un amplio triunfo sobre el kirchnerismo -superando la cifra del 2007, alcanzo el 64,27% de los votos en segunda vuelta- resultado que reafirmó a la capital nacional como el principal bastión del PRO. Por otra parte, es importante destacar que el oficialismo, quien impulsa la medida, se hallaba en una posición de poder ya que el partido asume su tercer período de gobierno con más del 54% de los votos, frente al desgaste que se suele especular en estos casos.

Considero que el contexto pos elecciones nacionales fue el momento propicio para que los actores relevantes pasen de tener preferencias por políticas determinadas a tener preferencias por otro marco institucional, buscando abrir un nuevo abanico de opciones posibles (Tonelli, 1996). El GN, estaba interesado en que el traspaso se concrete en un tiempo inmediato, dado que el escenario pos electoral le otorgaba una posición de poder que le permitía tomar la decisión política de avanzar en una medida que se podía tornar mediáticamente controversial y que modificaba el status quo institucional.

En este sentido, “la transferencia de la gestión del servicio de subte y Premetro formó parte de un paquete de medidas destinado a reducir subsidios del Estado nacional a distintos sectores”, (Videla, 2011). Esta decisión política, concretamente, que surge desde el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Economía de la Nación y contempla, además, la reducción del los subsidios que se suministran con el fin de recuperar dichos fondos y luego reinvertirlos en obra publica.

Asegurándose la administración local del servicio, en un año, la nación ahorra aproximadamente 700 millones que corresponde al subsidio del servicio que recibe la empresa concesionaria, Metrovías.

Con respecto a la seguridad, la comunicación por parte de la Ciudad como impulsora del proyecto era clara, el objetivo que presentaba el electo Jefe de Gobierno consistía en la

organizaciones, grupos o, incluso, individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes” (pág. 109).

descentralización de la seguridad desde la Nación a la Ciudad y posteriormente convenir el traspaso de la Policía Federal (PFA) y con los recursos correspondientes para solventar la fuerza.

A partir de estos dos planteos iniciales, ambas partes serán protagonistas de procesos que, aunque con dinámica propia, comparten las mismas dificultades al momento de coordinar y cooperar en lo que respecta a los plazos y el financiamiento económico.

2.2. Procesos de reforma y cambio institucional.

Para la consecución del objetivo no basta la mera voluntad política, si no se que requiere de la negociación entre los ejecutivos de ambos niveles, de los bloques parlamentarios en el Congreso nacional y los de la Legislatura de la Ciudad, donde ambas partes despliegan sus estrategias para resguardar sus intereses.

Cabe aclarar que lo que se intenta destacar aquí son los puntos más importantes de estos hechos políticos, la exposición que se hace de ellos es meramente analítica.

Comenzando por el caso de la seguridad, el proceso tuvo una instancias más de negociación entre las partes, dado que para llevar a cabo el objetivo antes se necesito conseguir el apoyo para modificar la estructura institucional vigente en ese momento que limitaba la autonomía de la Ciudad en esta materia -la citada Ley 24.588 o “Ley Cafiero”- por lo que no poseía el margen para actuar en otra dirección independientemente de esta.

Las acciones se iniciaron ni bien Mauricio Macri asume la jefatura de la Ciudad. Ya en el último tramo de su mandato de presidente, Néstor Kirchner y Mauricio Macri mantuvieron una reunión para acordar la modificación de la Ley Cafiero sobre todo en lo que respecta al Artículo 7. Esta reunión le aseguró la reforma para la obtención de la autonomía en materia de seguridad. Una competencia central, donde no hubo mayores discusiones.

En lo que respecta al traspaso del servicio de transporte subterráneo, hay dos puntos alrededor de los cuales se discute, estos son: los plazos en los que se llevará a cabo el traspaso y el financiamiento del mismo.

Por el lado del financiamiento, la Presidenta propuso mantener, por un año, el subsidio (de 70 millones de pesos por mes) en partes iguales. Macri pretende que se extienda hasta 2017.

La propuesta del Gobierno contempla la transferencia de los activos, la potestad tarifaria, los coches y el control pleno de todos los ramales. Además, se comprometió a

costear la finalización de las obras que se están realizando en la línea E y las tareas de señalización de la A (“El gobierno propuso traspasar”,2011).

Presentando disconformidad con lo propuesto, el Jefe de Gobierno, exige que ambas partes financien un endeudamiento de 1.000 millones de dólares para obras que no fueron realizadas.

Así también se generó una puja por los plazos. En principio el gobierno nacional pretendió acordar el traspaso a principios de Diciembre de 2011, objetivo que no se cumplió debido a las reticencias por parte de las autoridades de la Ciudad que pidieron no acelerar los tiempos a fin de analizar detalladamente la situación.

A diferencia de la emergencia de instituciones espontáneas, los problemas implicados en el proceso de diseño intencional son muchísimos mayores:

Las dificultades son tan grandes que muchas veces se instauran ciertos arreglos provisorios para superar los problemas de cooperación y coordinación que implica la negociación de un diseño institucional, fijando las condiciones bajo las cuales el proceso debe ser llevado a cabo (convenciones, pactos, etc.) (Tonelli, 1996:10).

En este sentido, en un plano mediático los cruces con nación se iban intensificando. Cediendo, la ciudad finalmente firma el acuerdo el 3 de enero de 2012, donde se establece un plazo de 90 días para ajustar cuestiones administrativas. Este acuerdo se estableció a partir del ofrecimiento que estableció la Nación, solo se pagaría el 50% de los subsidios, a lo que la Ciudad compenso la otra mitad con la abrupta suba de la tarifa.

Sin embargo, lo que para Nación era un hecho, para la Ciudad solo una posibilidad, dado esta especulaba que en el plazo de los 90 días podría negociar más puntos a su favor.

El fin del conflicto a partir de la utilización de los mecanismos formales, es decir la firma de común acuerdo de las partes, paradójicamente no aplacaron los ánimos. La cuestión adquirió aún más mediatización, y los cruces acusatorios intentaban poner en evidencia a ambas partes para infringirse costos políticos. A partir de aquí en una siguiente instancia los conflictos exceden la relación entre ambos ejecutivos y se trasladaron al plano legislativo.

Al Obtener la autonomía en materia de seguridad en 2008 y de firmar el acuerdo de 90 días para traspasar el transporte de subtes en 2012, ambos procesos continuaron su curso dentro del marco institucional del Estado y sujeto a sus reglas, a partir de las cuales se definieron las estrategias a seguir.

Desde el interés del macrismo, el papel del kirchnerismo, representa lo que estudio de George Tsebellis (1998), define como “actores de veto”. En términos del autor: “un actor de veto es cualquier actor – institucional o partidario- que puede obstaculizar la adopción de una política” (p.12). Según el autor, se requiere de este actor para tomar una decisión política. Su análisis toma como variable dependiente la estabilidad de las políticas, la cual aumenta con el número de actores de veto, su incongruencia (disparidad de posiciones políticas) y la cohesión interna de cada uno de ellos (Tsebellis, 1998)

En ambos análisis el tanto Poder Ejecutivo como Poder Legislativo, conforma un actor de veto para el Pro. El PEN tiene injerencia sobre la mayoría en las Cámaras y más precisamente el bloque oficialista se caracteriza por ser lineal a este. Pero también circunstancialmente, y sobretodo en estos casos donde se rozan los intereses federales de las provincias, se encuentra en parte de la oposición un aliado. Por tanto, no estaría demás plantear que el control sobre el poder legislativo es el recurso que le da margen de maniobra al PEN frente al Jefe de Gobierno de la CABA que le posibilita marcar los límites y definir el equilibrio de la cuestión.

Al kirchnerismo se lo identifica como actor de veto en el caso de la seguridad ya que solo le permitió cumplir parcialmente los objetivos planteados en un principio. La estrategia por parte del actor de veto, negar el tratamiento del traspaso de la fuerza policial, obliga a gobierno de la Ciudad en pensar en otra estrategia.

En lo que respecta al tratamiento de la seguridad en el 2007, el debate fue iniciado en la Cámara de Diputados de la Nación, la intención por parte del PRO fue que se tratase además el traspaso de la totalidad de la PFA. Como lo respaldan las fuentes, lo que sucedió en la Cámara de Diputados fue que, “Si bien la oposición solicitó que se incluya la cuestión de los recursos en la discusión, el oficialismo logró consenso para someter a debate el dictamen de mayoría del proyecto que modifica el artículo 7 -que es el que impide a la ciudad tener su propia fuerza de seguridad- pero sin incluir el aspecto presupuestario” (“Diputados aprobó la modificación”, 2007).

Según el Informe adjunto al Dictamen de la Comisión de Asuntos Municipales y de Presupuesto y Hacienda (2007) donde se habla sobre el traspaso se afirma que: “Es tiempo de recuperar el espíritu de la reforma constitucional y propender a que los costos locales de la Ciudad de Buenos Aires sean sufragados con recursos locales, y, concurrentemente, los costos nacionales que esta ciudad posea por el hecho de la residencia del poder del Estado Nacional sean afrontados con recursos federales. Resulta éste un principio de sano federalismo fiscal y de equidad geográfica para todos los argentinos” (párr. 11).

Coincidiendo con Tonelli (1996), por lo general en un proceso de negociación como este y otros “el actor interesado en imponer un determinado diseño institucional debe muchas veces hacer coincidir su interés particular con el interés general y esto puede implicar resignar el diseño más preferido” (p.16). Con competencia para manejar una fuerza pero sin esta, el GCBA tuvo que adaptarse y plantear otra estrategia.

Por otra parte, el costo de la negativa que el GN hace a ciertos pedidos no sería tan perjudicial para la relación con la Ciudad, como si lo sería atentar directamente contra los intereses de las demás provincias.

Si la Nación accediera a delegar amplios recursos en un caso, esto marcaría un precedente para negociar otros traspasos. Pero además, inclinarse por la negativa, no solo resguarda el control sobre otras cuestiones futuras si no que al no transferir la PFA, resguarda su control e injerencia en el territorio de la CABA (al menos en lo que respecta al caso particular de la seguridad). Esto se acerca a lo que Tonelli (1996) afirma, quien sostiene que, con la instauración de un marco institucional determinado los actores buscan un mayor poder, o estabilizar el que ya tiene, o bien, ante un problema que esta previendo, intentan perder el menor poder posible.

Luego de pasar por el Senado, se promulga la Ley 26.288. Competencia en materia de seguridad⁴.

Cabe agregar también que en el Art. 2° de la citada ley que dispone una Cláusula transitoria única⁵

La cláusula no dispone un límite de tiempo para efectuar el traspaso por lo que no da una previsibilidad a futuro, queda sujeto a la voluntad de las partes en ir realizando los acuerdos pertinentes. A su vez, da lugar a que el paso del tiempo atenúe las pretensiones del gobierno de la Ciudad y así de esta forma logra evitar enfrentamientos a nivel nacional.

⁴ ARTICULO 1° — Sustituyese el texto del artículo 7° de la Ley N° 24.588 por el siguiente: "Artículo 7°: El Gobierno nacional ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, sus funciones y facultades en materia de seguridad con la extensión necesaria para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercerá las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. El Gobierno nacional las seguirá ejerciendo hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

La Ciudad de Buenos Aires podrá integrar el Consejo de Seguridad Interior." (Ley 26.288, 2007)

⁵ “Definidas por el Gobierno nacional las estructuras necesarias para garantizar sus competencias federales, celebrará con la Ciudad de Buenos Aires los convenios necesarios para hacer efectivo lo establecido en el artículo 1° de la presente ley, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley N° 24.588”. (Ley 26.288, 2007)

Ante las constantes presiones políticas y mediáticas sobre el GN para aprobar la autonomía, la ley avanza en otorgar las facultades necesarias, sin definir las cuestiones a mi parecer irresolubles.

Contrariamente, por parte del gobierno de la CABA si bien el resultado le daba alguna esperanza a futuro y la posibilidad de seguir presionando en este sentido, la salida estratégica luego de esta reforma pretendió evitar el desgaste político producto del paso del tiempo y fundamentalmente el descrédito de la ciudadanía, en otros términos, adoptar otra medida inmediata disminuye los costos transaccionales de la reforma.

Por tal motivo, el Jefe de Gobierno, empeñado con administrar un cuerpo policial que opere en la Ciudad y facultado para hacerlo, tomo la decisión de crear una nueva institución que se solventara con recursos propios, justamente lo que no quiso acordar con el ejecutivo nacional.

Como *output* impulsado por el jefe de Gobierno, El 28 de octubre de 2008 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sanciona la “Ley de Seguridad Pública”, la cual crea a la Policía Metropolitana como parte del plan de seguridad que cumplirá con las funciones de seguridad general, prevención, protección y resguardo de personas y bienes, y de auxiliar de la Justicia (Ley 2.894, 2008).

En esta instancia hay varios puntos de encuentro y de diferencias en ambos casos. En principio, para establecer la comparación con la descentralización del transporte de subterráneos, podríamos retomar lo que se expuso sobre la posición del oficialismo como actor de veto. El oficialismo en este caso no solo tenía quórum propio en las Cámaras si no que también contaban con el apoyo de ciertos opositores que priorizaban mantener un principio de equidad.

Sin embargo, antes de explicar cómo se utilizó esta herramienta, resta relatar lo sucedido posteriormente a la firma del acta. A partir de la firma del acta la Ciudad ya tenía potestad para administrar el servicio. Bajo esa potestad, que estaba formalmente acordada, surgieron dos conflictos. El 7 de enero de 2012, tras idas y venidas, el gobierno porteño aplica una suba del 127% en el precio del pasaje. En el día de su debut, el servicio funcionó sin sobresaltos, aunque no faltaron las quejas por parte de los pasajeros y las protestas de los metrodelegados (“Como fueron las idas y vueltas por el traspaso”, 2012).

El 27 de enero de 2012, una nueva disputa se suma a los cruces entre ambas carteras cuando la ministra de Seguridad de la Nación, Nilda Garré, confirma a su par, Guillermo Montenegro, el retiro de la custodia que ejerce la PFA en más de 70 estaciones de subte (“Como fueron las idas y vueltas por el traspaso”, 2012).

A raíz de estos conflictos, el mandatario de la Ciudad empieza a demostrar resistencia a que el traspaso se termine de efectivizar. Si bien este presto acuerdo a firmar el acta en las condiciones ofrecidas, intentó desplegar una estrategia mediática rechazando lo acordado y exigiendo nuevamente el financiamiento en las condiciones que requirió. Desde esta óptica, la estrategia de mantener el asunto en agenda y recurrir a los medios para denunciar un acuerdo “inconstitucional”⁶, tiene como objetivo ejercer presiones sobre la Casa Rosada para lograr modificar el acta o así también la intervención de la Justicia.

Lejos de ceder a las presiones, el GN, plantea enviar el acuerdo al Congreso a fin que este lo ratifique y adquiera fuerza de ley.

En principio el jefe del GCBA especulaba con la posibilidad de sancionar una ley en la Legislatura que rechace el acuerdo pactado. Pero ante no conseguir los avales necesarios, esperaba a que la Justicia intervenga en su favor.

Finalmente, el 29 de marzo de 2012, la Cámara Baja de Congreso sanciona la Ley del Traspaso de Subtes con 162 votos a favor frente a 54 en contra y 18 abstenciones (“Como fueron las idas y vueltas por el traspaso”, 2012); lo que denota una clara defensa del principio de equidad del federalismo fiscal.

En síntesis, podemos destacar ciertas observaciones en cuanto a los problemas y la relación que se estableció entre las partes.

En primer lugar, que ambos se hayan desarrollado en un contexto electoral o pos electoral, no es un dato menor. La realización de un cambio institucional sin precedentes se adecua a un momento político de mayor poder de la parte que lo impulsa.

En segundo lugar, la existencia de acuerdos informales (como el acuerdo realizado entre Nestor Kirchner y Mauricio Macri) y acuerdos formalmente establecidos (como el del traspaso de subtes) se terminan definiendo en el plano legislativo.

Con respecto al tercer punto, la definición dentro del plano legislativo lleva a que la resolución o equilibrio se determina bajo una lógica de equidad federal y no cede ante el reclamo de financiamiento por parte de la Ciudad. A esto se agrega, que esta lógica utilizada en el primer caso, marcó un precedente y revivió el dilema también en la cuestión del transporte.

⁶ Pablo Tonelli, diputado del PRO, consideró que la iniciativa del Ejecutivo nacional "es inconstitucional" porque "la transferencia se realiza sin recursos" y cuestionó que la Nación "no se ha hecho cargo de las inversiones pendientes". (“Diputados aprobó el traspaso de subtes”, 2012)

Cuarto punto. A raíz de esto, quienes tuvieron que afrontar los mayores costos transaccionales de la negociación fue el GCBA, los que se verán reflejados como consecuencia en la etapa de implementación de las nuevas instituciones. Esto se desarrollará luego.

Por último, ambos procesos permanecieron por un tiempo prolongado en la agenda tanto política como de los medios. Los medios fueron la escena donde se desarrolló el debate acerca de la autonomía de la Ciudad y también fue la herramienta utilizada desde ambas partes como medio de presión.

2.3. Problemas implementación en las nuevas instituciones de la Ciudad

Sostengo que el establecimiento de la nueva institución en un espacio de tiempo acotado, tuvo que ver con el momento político que se atravesaba, y teniendo en cuenta esto, posiblemente se obvió ciertos cálculos sobre los posibles riesgos de implementación para priorizar mantener una imagen política que estaba en alza. Según Tonelli:

La pormenorización de este cálculo de costos queda relativizada ante varios factores. Uno de ellos es cuando la instauración de nuevas instituciones, o una reforma de las mismas es el único camino posible para permitir la supervivencia política del actor. Aquí solo la más ligera expectativa de poder alcanzar un nuevo diseño institucional que permita extender la vida política del actor vuelve positivo el cálculo ya que los riesgos son nulos (Tonelli, 1996:17).

Entre los problemas ya desarrollados a los que se tuvo que enfrentar la Ciudad producto de la decisión de instaurar cambio institucional, se agregan además los problemas que pueden surgir de la implementación y consolidación de las nuevas instituciones.

Además también, entre los problemas está la cuestión del diseño, es decir, el planeamiento de lo que se quiere lograr en la práctica, pero que termina generando nuevos costos ya que la incertidumbre y la falta de información impiden llevar ese propósito a la realidad de igual manera.

Desde su constitución la PM fue pensada como una policía cercana al vecino e integrada a la comunidad. Esta caracterización tiene que ver con el propósito de establecer una ruptura e imagen nueva que la desvincule de aquella que brinda la PFA, la cual se la ha identificado con casos de corrupción y participación de efectivos en actividades delictivas,

cuestiones que provocan el rechazo y la desconfianza de los ciudadanos. Hasta aquí este planeamiento resulta paradójico ya que de haber sido posible la idea inicial era innovar en una nueva policía a partir de la vieja, a la cual se enfrenta competitivamente.

En la etapa de implementación temprana se avivaron ciertos cruces entre Nación y Ciudad. En principio, se relacionan a la falta de consolidación y experiencia de la PM, sobretodo teniendo en cuenta que carece de la cantidad de efectivos necesaria para tener presencia en todas las comunas y no está facultada para arrestar y privar de la libertad a quien cometa un delito. Es decir tiene poco margen operativo.

Situaciones que son parte de estas dificultades, fueron quizás poco previstas por el poder político. Según el estudio del BID (2013), los problemas que surgieron desde la temprana implementación tiene que ver mas que nada con las posibilidades de coordinación y colaboración entre ambas policías, las que –de otra manera – habrían podido elaborar estrategias policiales coherentes, eficaces y eficientes.

Estos casos de descoordinación generaron vacíos y problemas serios, debido a que en un principio, los limites difusos de la jurisdicción, así como la consideración de que le compete a cada fuerza quedaba a discreción de los oficiales. Inclusive llegaba a generarse estos problemas con la Policía Bonaerense cuando se trataba de algún límite territorial entre Ciudad y Provincia.

Actualmente la PM posee 4929 efectivos y aún no se ha extendido a todas las comunas debido a que necesita alrededor de 12.000 efectivos para equiparar la fuerza de la PFA.

En este sentido, la nueva institución se enfrenta a un panorama de estancamiento en cuanto al crecimiento y consolidación. Bajo esta situación no cesaron, a lo largo de este periodo, el pedido de transferencia del personal de la PFA y los recursos. Aunque esto puede poner en cuestión la capacidad presupuestaria y logística de la Ciudad para hacerse cargo de la seguridad, no hay una explícita aceptación y por el contrario, el actual Jefe de Gobierno, responsabiliza por ello a la falta de predisposición del Ejecutivo Nacional.

A partir del traspaso de subtes, quedó en evidencia que el GCBA también tiene dificultades para mantener y avanzar la mejora del servicio. Estos problemas son extensos para desarrollar y quizás se desvían del objetivo del trabajo. Pero en esta línea, me interesa hacer hincapié, brevemente, sobre el desafío que se debió atravesar la Ciudad concluido el año en que Nación se comprometió a seguir enviando fondos.

Hasta este entonces la ciudad había compensado su parte del subsidio con la suba de las tarifas. Próximo a finalizar el año, y tras un extenso debate, la legislatura de la ciudad

avalo la creación de nuevos impuestos para solventar los gastos del servicio⁷. En definitiva la Ciudad ganó autonomía, no sin antes afrontar los costos políticos que dejan como única solución posible la creación de nuevos impuestos.

Tanto el poco avance de la PM como la cuestión del subte desentrañan viejas discusiones y algunas realidades propias de nuestro sistema federal. En este sentido, Abal Medina, expone que:

Existe un fuerte debate del funcionamiento del federalismo en nuestro país, el cual se vincula fundamentalmente con un profundo centralismo económico y un marcado federalismo político. En los 90, se erosionaron las economías provinciales, a raíz del traspaso a las provincias de las facultades que antes dependían del ejecutivo nacional sin el traspaso consecuente de los recursos para afrontar semejantes responsabilidades (Abal Medina, 2010:186).

Como vimos en ese entonces, la autonomía de la CABA fue concedida al menos parcialmente, ya que ciertas competencias fueron reservadas a la Nación. Pero, en la actualidad, estas cuestiones vuelven a aflorar y ratifican la existencia del dilema. En síntesis, lo que este autor intenta explicar es que existe un acuerdo en la literatura sobre que Argentina presta un alto nivel de centralización de la recaudación y altos niveles de descentralización del gasto (Abal Medina, 2010). En este sentido:

Esta relación es importante en tanto constituyen un indicador del grado de autonomía que tienen los gobiernos subnacionales para cumplir con las responsabilidades que les son asignadas de manera constitucional. Así los países federales en los que los gobiernos subnacionales dependen de las transferencias realizadas por el gobierno central para cumplir con sus responsabilidades presentan un alto nivel de dependencia (Abal Medina, 2010: 178).

Actualmente la Ciudad pareciera tener un alto nivel de dependencia sobre las transferencias de la Nación, dado que es el principal problema que se expresa. Sin embargo

⁷ Según el Artículo 40 de la Ley de regulación y reestructuración del sistema de transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establece que: El FONDO SUBTE estará integrado por impuestos, boletos e ingresos por el alquiler de espacios, el incremento a los peajes de autopistas porteñas, a la patente de autos de alta gama y una suba en el impuesto a los sellos, entre otros recursos (LEY N° 4.472,2012).

me parece oportuno destacar que, el proceso de descentralización sin recursos formo parte de una medida de corte neoliberal que buscaba reducir el “gasto” del estado para paliar los desequilibrios fiscales.

Hoy en día la realidad indica otra cosa, los objetivos del GN buscan, al menos en el caso del subte, el ahorro para la inversión. Por tanto si bien el sistema federal sigue teniendo la misma característica, alto nivel de centralización de la recaudación y altos niveles de descentralización del gasto, considero que la Ciudad tiene capacidad para sustentar una mayor autonomía en estos casos, no puso en orden sus prioridades presupuestarias a la hora de incorporar servicios a su órbita. Es cierto, que ambas competencias fueron traspasadas abruptamente, y por eso sostengo en este punto que el desafío en la relación de ambas partes entorno a la cuestión de la autonomía es llevar a cabo los traspasos a partir de delinear en conjunto una agenda en base a los plazos y la previsión presupuestaria de ambos, poniendo como objetivo tanto el derecho de autonomía de la Ciudad planteado constitucionalmente y la preservación de la equidad fiscal. Si ambos procesos se resolvieron en un equilibrio poco estable, es justamente porque no se han planificado con una adecuada previsión presupuestaria, si no que fueron funcionales al momento político por el que se atravesaba.

3. Conclusión

Para iniciar la conclusión elijo hacer algunas aclaraciones pertinentes al trabajo. Siendo que este es un asunto que posee muchas aristas, todo el contenido forma parte de una decisión deliberada que pretende centrarse en hechos puntuales que representan nudos conflictivos de la relación que se atravesó a lo largo del período.

Este no es un análisis ni completo ni acabado, ya que son innumerables los hechos conflictivos que se atravesó desde el 2007 a la fecha. Sin embargo, creo que estos casos que analizamos podrán ser contrastables con otros casos a futuro que se vinculen a un proceso de descentralización. En actualidad aún quedan asuntos pendientes entre Nación y Ciudad que cada tanto vuelven a plantearse pero que aún no hay una voluntad firme en avanzar, esto se refiere al traspaso del juego y del puerto.

A modo de síntesis me interesa incluir aquí un breve repaso sobre los puntos que se marcaron en las diferentes instancias analíticas de trabajo:

Ambos procesos permanecieron por un tiempo prolongado en la agenda tanto política como de los medios. Estos fueron la escena donde se desarrollo el debate acerca de la

autonomía de la Ciudad y también fue la herramienta utilizada desde ambas partes como medio de presión.

La existencia de acuerdos informales (como el acuerdo realizado entre Néstor Kirchner y Mauricio Macri) y acuerdos formalmente establecidos (como el del traspaso de subtes), se terminan definiendo en el plano legislativo. A esto hay que agregar que la definición se determina bajo una lógica de equidad federal y no cede ante el reclamo de financiamiento por parte de la Ciudad. El equilibrio lo marca el Ejecutivo a partir del interés nacional, pero no resuelven la problemática de fondo que es el problema de la Ciudad para afrontar los gastos y convive con la contradicción de nuestro sistema federal.

A raíz de esto, quienes tuvieron que afrontar los mayores costos transaccionales de la negociación fue el GCBA, los que se verán reflejados como consecuencia en la etapa de implementación de las nuevas instituciones.

Por último, considero que el desafío en la relación de ambas partes entorno a la cuestión de la autonomía es llevar a cabo los traspasos a partir de delinear en conjunto una agenda en base a los plazos y la previsión presupuestaria de ambos. Pero así también convengo que la manera en que la Ciudad puede generar autonomía y adaptarse de una manera justa al sistema federal, es a partir de trabajar con su propio presupuesto, ordenando las prioridades, ya que tanto la seguridad y como el transporte subterráneo, son servicios básicos e indispensables que exigen un funcionamiento eficiente para la ciudadanía porteña.

Justamente, estos son las preocupaciones que se plantean durante la campaña local del corriente año, sobretodo, en lo que respecta a la cuestión de la seguridad donde el GCBA sigue presionando para que el traspaso de la federal se concrete.

Con respecto al panorama que plantean las futuras elecciones, no es mi intención hacer predicciones al respecto, pero sí destacar que al menos desde el PRO la estrategia es clara, sincronizar la campaña a nivel territorial con las elecciones nacionales, sosteniendo que de esta manera Mauricio Macri en la Nación traspasaría la Policía Federal a la Ciudad sin peros. Esta afirmación se sostiene con declaraciones del propio candidato a Jefe de Gobierno.

Esta es la estrategia planteada no solo para avanzar en este terreno si no en tantos otros, como lo de ganar en ambas elecciones se priorizará la consecución de la total autonomía de la ciudad. Esta actitud deja entrever que para las autoridades de la Ciudad la imposibilidad de resolver estos problemas de cooperación tiene como principal causa la competencia partidaria de los distintos niveles de gobierno. Este y otros temas, se discuten en campaña, pero contrariamente a esta idea el arco opositor local hace hincapié en la necesidad y emergencia de ordenar el presupuesto y las finanzas de la Ciudad.

Referencias Bibliográficas

ABAL MEDINA, J. M. (2010). Cap. II.1. El estado y el neoinstitucionalismo; Cap. V.2. El federalismo argentino (pp.94-185). Manual de Ciencia Política. Recuperado de: http://www.consensocivico.com.ar/uploads/541c0f3c281eb-abal_medina_juan_manuel_-_manual_de_ciencia_politica.pdf

Asociación Civil Observatorio Social Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2013). “Evaluación del impacto de la nueva Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Argentina. Recuperado de: http://celiv.untref.edu.ar/descargas/Policia_MetropolitanaCABA.pdf

CALVO, E., ESCOLAR, M. (2005). Cap. 2. La nueva política de partido en Argentina. Crisis política realineamiento partidario y reforma electoral. Argentina: Editorial Prometeo

COLOMER, J. M. (2001), Cap. 4, Sección 4.2. (p.206) Gobierno dividido verticalmente: federalismo; en Instituciones Políticas. Barcelona, España: Ed. Ariel.

GIBSON, E. L., FALLETI, T. G. (2007). La unidad a los palos, conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. Argentina: POSDATA 12.

HERNÁNDEZ, Antonio M. (2005), “La descentralización del poder en el Estado Argentino”, en La descentralización del poder en el estado contemporáneo. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/11.pdf>

LEIRAS, M. (2013) Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. En Falleti, T., Gonzalez, L. y Lardone M. El federalismo argentino en perspectiva comparada (pp. 25-31). Buenos Aires: EDUCA.

OSLAK, O., O’DONNELL, G. (1982). El estado y las políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. No. I. Caracas: Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo.

TONELLI, L. (1996), Diseño y Estabilidad Institucional. Un marco de análisis para los procesos de creación y reforma de las instituciones políticas. Argentina: Papeles de la Cátedra Sarmiento de Estudios Argentinos N ° 5.

TSEBELLIS, G. (2008). La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo. En Acuña, Carlos (compilador) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando El debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Artículos periodísticos

Cómo fueron las idas y vueltas por el traspaso del subte en los últimos nueve meses (14 de Agosto de 2012). La Nación. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1498678-subtes-como-fueron-las-idas-y-vueltas-por-el-traspaso-en-los-ultimos-nueve-meses>

Diputados aprobó el traspaso de subtes a la Ciudad, que ya es ley (28 de marzo de 2012). Página 12. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-190620-2012-03-28.html>

Diputados aprobó la modificación de la “Ley Cafiero” (9 de Agosto de 2007). Página 12. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-89439-2007-08-09.html>

El Gobierno propuso traspasar el subte con el 50% de los subsidios por un año (7 de Noviembre de 2011). Infobae. Recuperado de: <http://www.infobae.com/2011/11/07/615677-el-gobierno-propuso-traspasar-el-subte-el-50-los-subsidios-un-ano>

Jastreblansky, M. (7 de Julio de 2011). “A cuatro años de la campaña 2007, ¿qué promesas cumplió Mauricio Macri?”. La Nación. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1387326-a-cuatro-anos-de-la-campana-2007-que-pudo-concretar-macri>

Videla, E. (3 de Noviembre de 2011). “Una transferencia que viaja en subte”. Página 12. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-180395-2011-11-03.html>

Normativas

Constitución de la Nación Argentina (CN). Buenos Aires, Argentina. 15 de Diciembre de 1994. Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley 26.288. Ley que garantiza los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires. ARTICULO 7º LEY Nº 24.588 – SUSTITUCION. Buenos Aires, Argentina. 7 de Septiembre de 2007. Recuperado de: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/131990/norma.htm>

Ley 24.588 “Ley que garantiza los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires”. Buenos Aires, Argentina. 27 de Noviembre de 1995. Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/30444/texact.htm>

Ley 2.894. “Ley de Seguridad Publica”, título II, Capítulo I. Artículo 18. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. 24 de Noviembre de 2008. Recuperado de: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2894.html>

Informe adjunto al Dictamen de la Comisión de Asuntos Municipales y de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Buenos Aires, Argentina. Año

2007.

Recuperado

de:

<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/camunicipales/dictámenes/0051-D-06yotros.html>

Ley 4.472 “Ley de regulación y reestructuración del sistema de transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. 28 de Diciembre de 2012. Recuperado de: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4472.html>