

Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy

Johanna Schnabel

Cham, Palgrave Macmillan. 2020. 286 páginas

Sergio Hernán Blogna Tistuzza (Instituto Gino Germani UBA)

sblogna@sociales.uba.ar



<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.r1>

En el libro *Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*, Johanna Schnabel examina el rol de los consejos intergubernamentales (IGC, por sus siglas en inglés) en la gobernanza de los sistemas federales.

Estos consejos, que en Argentina se denominan consejos federales, son órganos de cooperación donde los diferentes niveles de gobierno se reúnen para coordinar políticas públicas, resolver conflictos y gestionar interdependencias. Un tema central del libro es cómo los diferentes niveles de gobierno en sistemas federales están profundamente interrelacionados. Aunque cada nivel tiene sus competencias constitucionales, en la práctica, las políticas públicas abarcan múltiples esferas, lo que genera la necesidad de coordinación y colaboración. Los IGC surgen como respuesta a estas interdependencias.

El capítulo 2 analiza el problema de la inestabilidad federal en situaciones en las que los problemas de política afectan a varios gobiernos de una federación. Basándose en la literatura sobre el federalismo dinámico, el capítulo explica por qué la resolución

unilateral de problemas por parte de un solo nivel de gobierno puede amenazar la estabilidad de un sistema federal, en particular cuando las decisiones que se toman afectan a los otros niveles de la federación.

El capítulo 3 sostiene que la inestabilidad federal puede evitarse mediante instituciones políticas que incentiven a los gobiernos a respetar la autonomía de los demás. Afirma que los consejos intergubernamentales son tales instituciones porque pueden hacer que los gobiernos promulguen soluciones conjuntas cuando los problemas de política afectan a las autoridades de diferentes gobiernos. El logro de una solución conjunta es, por lo tanto, un indicador de una alta capacidad de protección, que se utiliza en la parte empírica para evaluar si los consejos que operan en materia de política fiscal y educativa en Australia, Canadá, Alemania y Suiza son fuertes o débiles salvaguardias federales. Además de mostrar cómo se puede medir el efecto de protección de los consejos, el capítulo 3 define, operacionaliza y mide la capacidad de los consejos para procesar problemas de política sensibles, su nivel de institucionalización y el carácter vinculante

de sus resultados, así como el predominio del gobierno federal sobre los consejos verticales. Además, el capítulo reflexiona sobre las diferentes formas en que las instituciones y los mecanismos externos al sistema de consejos (la configuración del sistema de partidos, las ideas superpuestas, la presión externa, el poder de gasto federal y la participación de las unidades constituyentes en la toma de decisiones federales) influyen en el grado en que los elementos del diseño de los consejos hacen que estos sean fuertes o débiles salvaguardias.

El capítulo 4 examina cómo los gobiernos de una federación abordaron problemas de política fiscal importantes y cómo los consejos como el Consejo de Gobiernos de Australia y su Consejo Ministerial de Relaciones Financieras Federales, las Reuniones de Primeros Ministros y las Conferencias Anuales de Primeros Ministros de Canadá, la Comisión de Reforma del Federalismo II de Alemania, así como la Conferencia Suiza de Gobiernos Cantonales y la Conferencia de Directores Cantonales de Finanzas, se desempeñaron en la reforma de la política fiscal.

El capítulo 5 se centra en la política educativa e investiga si el Consejo de Educación de Australia, el Consejo de Ministros de Educación de Canadá, la Conferencia Alemana de Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los Länder y la Conferencia Suiza de Directores Cantonales de Educación, así como sus contrapartes regionales, protegieron eficazmente la autonomía de los gobiernos al armonizar los programas escolares y al promover el aprendizaje de idiomas nacionales y financiar la educación superior.

El capítulo 6 reflexiona sobre las consecuencias que tienen las diferencias en el diseño de los consejos. Sostiene que la eficacia de los consejos como salvaguardia federal depende en última instancia de su diseño institucional y, por lo tanto, de su forma de operar. En otras palabras, la autora demuestra que los consejos evitan con éxito cambios no deseados en el equilibrio de poder federal cuando: son capaces de procesar problemas de política de relevancia federal; están altamente institucionalizados y producen resultados vinculantes; y cuando el gobierno federal no puede dominar las reuniones del consejo y fijar unilateralmente su agenda. Los gobiernos pueden ser reacios a coordinar políticas que son constitutivas de su autonomía. Por lo tanto, los consejos intergubernamentales deben diseñarse de tal manera que sean capaces de procesar esos asuntos de relevancia federal. La capacidad de un consejo para procesar asuntos de política de relevancia federal aumenta así la disposición de los gobiernos a sentarse a la mesa de negociaciones.

El capítulo 7 coloca estos hallazgos en un contexto más amplio. Aclara cómo los conocimientos sobre la salvaguardia intergubernamental contribuyen a nuestra comprensión de la dinámica de los sistemas federales en un mundo cada vez más interdependiente. Analiza el papel de los consejos intergubernamentales en la centralización que experimentan muchas federaciones en todo el mundo al reflexionar sobre cómo la influencia del gobierno federal sobre muchos consejos en los que participa los convierte en salvaguardias ineficaces, especialmente cuando las unidades constituyentes carecen de derechos formales para participar en la toma

Reseñas

de decisiones federales. Finalmente, el capítulo analiza la posibilidad de reducir el predominio del gobierno federal sobre los consejos verticales y de fortalecer los consejos horizontales como una forma de desacelerar, si no revertir, la centralización.

En definitiva, *Managing Interdependencies in Federal Systems. Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy* hace una contribución importante al estudio del federalismo y la gobernanza multinivel. Aporta una visión comparativa detallada de los IGC en varios países, mostrando

cómo estos pueden ser tanto una herramienta poderosa para gestionar interdependencias como un desafío en términos de gobernanza efectiva. Es una obra útil para académicos y profesionales interesados en el federalismo, la formulación de políticas públicas y en la administración pública en sistemas complejos. Es un libro técnico y detallado, ideal si estás interesado en cómo se formula la política pública dentro de sistemas federales y cómo los distintos niveles de gobierno se ven obligados a interactuar en un entorno de creciente complejidad.