

EL FEDERALISMO ARGENTINO EN PERSPECTIVA COMPARADA

Tulia Falleti, Lucas González y Martín Lardone (eds.), EDUCA, Buenos Aires, 2013, 344 págs.

Miguel Ignacio Mamone

Los procesos de descentralización que comenzaron en los años setenta en América Latina han aumentado la relevancia de la política territorial y los gobiernos subnacionales, sea porque éstos tienen nuevas responsabilidades de gestión, porque más distritos se abren a la competencia electoral, o porque los intereses territoriales aparecen con una mayor influencia en el proceso político nacional. El agotamiento del modelo desarrollista, los déficits fiscales, las crisis económicas, los problemas de legitimidad, la inestabilidad política y la influencia internacional de los acreedores y socios comerciales son los principales factores que iniciaron los procesos de descentralización. Más gasto, más recursos, más elecciones, mayor volatilidad electoral, mayor visibilidad de “lo local”, y nuevas formas de relacionamiento y tensiones entre niveles de gobierno son, en gran medida, el saldo que tres décadas de descentralización dejaron en las economías en desarrollo de nuestra región. Las finanzas públicas, la competencia partidaria y la autonomía política de Estados nacionales, provinciales y municipales sufren cambios significativos, afectando no sólo a los funcionarios y políticos, sino a todos los ciudadanos.

Sin embargo, los efectos de la descentralización no son unidireccionales, determinísticos, ni óptimos. Hay ganadores y perdedores, resultados ambiguos e inestables, y mucha más política en sentido agonial, con nuevos incentivos y repertorios para las coaliciones de poder en los ámbitos electoral, legislativo, empresarial, sindical, y hasta mediático. La descentralización revivió y acentuó los intereses territoriales de actores socio políticos distritales, que afectan los conflictos por redistribución, modelos de desarrollo económico y reformas políticas. Entonces, para hablar de los efectos

de la descentralización hay que comprender todo lo que las transferencias de responsabilidades, recursos y autoridad implican. Es necesario desagregar la descentralización en su dimensión fiscal (capacidad de recaudar), administrativa (responsabilidad sobre políticas públicas) y política (elecciones para cargos subnacionales). Estudiar los efectos de la descentralización necesita del desarrollo de herramientas analíticas y meto-dológicas para identificar los incentivos, protagonistas y decisiones clave que se ponen en acción cuando la política territorial cobra centralidad. Estos son precisamente los temas que aborda *El federalismo argentino en perspectiva comparada*, editado por Tullia Falleti, Lucas González y Martín Lardone.

Después de varios años de trabajo en el marco de una red de investigación financiada por el CONICET, una decena de politólogos argentinos con posgrados en el exterior, decidió publicar sus contribuciones al estudio del federalismo y la política subnacional. Estos trabajos fueron reunidos en el volumen coeditado por la Universidad Católica Argentina y la Universidad Católica de Córdoba. Los editores y los autores de los capítulos son jóvenes politólogos que se han dedicado a estudiar los procesos de descentralización que en las últimas décadas han modificado las relaciones intergubernamentales, el comportamiento electoral y el desempeño económico en muchos países de América Latina. Su lectura es muy recomendada para estudiantes y académicos del federalismo, los sistemas de partidos, las finanzas públicas y la economía política en general.

El libro se concentra en los efectos de la descentralización en la Argentina sobre su sistema de partidos, las relaciones fiscales entre niveles de gobierno, y las relaciones entre los gobiernos subnacionales y los organismos multilaterales de crédito. Es decir, la lupa está puesta en los impactos que las transferencias de responsabilidades administrativas, fiscales y políticas tienen sobre varios temas clásicos de la política comparada como sub-disciplina. *El federalismo argentino en perspectiva comparada* no es un manual o libro de texto sobre el federalismo en la Argentina, sino un libro de política comparada que propone innovaciones conceptuales y metodológicas para comprender mejor los efectos de una de las dimensiones del federalismo, como es la descentralización de responsabilidades y recursos a niveles inferiores de gobierno. Para ilustrar sus puntos, los autores proveen evidencia empírica de Argentina, pero también de otros países de América Latina.

Falleti, González y Lardone reunieron una serie de contribuciones que concluyen, independientemente del tema, caso y período considerados en cada una, que “los procesos políticos nacionales no pueden ser comprendidos y explicados si no atendemos a la dimensión subnacional de dichos procesos” (p. 333). En esta línea, los capítulos destacan que para entender las políticas públicas de un país federal con elevado nivel de descentralización, hay que observar cómo evolucionan los problemas de coordinación entre jurisdicciones, la construcción de coaliciones políticas, y los recursos fiscales entre niveles de gobierno. Un país federal es, según los editores, aquel que tiene “un tipo de arreglo institucional en el que el poder político está dividido entre un gobierno central y gobiernos subnacionales para el manejo de la política y los intereses territoriales” (p. 15). Los procesos de descentralización, por tanto, tienen serias consecuencias sobre cómo se divide territorialmente el poder dentro de un país, generando oportunidades y tensiones para distintos intereses territoriales en las arenas electorales, fiscales y legislativas.

Las contribuciones se enmarcan en la segunda generación de estudios sobre el federalismo, que deja de lado la postura optimista de los trabajos clásicos de economistas como Wallace Oates y James Buchanan sobre la supuesta eficiencia gubernamental y la mejor provisión de bienes públicos. En *El federalismo argentino...* el marco analítico se acerca a la visión más “realista” y pesimista de los politólogos, para quienes las reglas federales introducen incentivos para la no-cooperación y oportunidades para que actores con preferencias muy distintas puedan sacar provecho para sus distritos en detrimento del conjunto. En este sentido, encontramos los valiosos aportes de los estadounidenses “latinoamericanistas” como Kent Eaton, Edward Gibson, Erik Wibbels y Jonathan Rodden.

En el Capítulo 1, Marcelo Leiras estudia los efectos de la descentralización en la nacionalización de los sistemas de partidos, precisando en sus dos dimensiones –vertical y horizontal- que a veces son confundidas. En el Capítulo 2, Julieta Suárez Cao continúa con el estudio de la nacionalización de los sistemas de partidos haciendo hincapié en la difusión por contagio de las reformas institucionales provinciales que alteraron profundamente los patrones de competencia partidaria entre distritos. En el Capítulo 3, Alejandro Bonvecchi y Germán Lodola presentan un pormenorizado estudio de las transferencias fiscales entre niveles de

gobierno, poniendo el foco sobre los distintos grados de discrecionalidad objetiva y valor subjetivo que tienen para los Ejecutivos de diferentes niveles de gobierno. En el Capítulo 4, Juan Cruz Olmeda propone un interesante modelo analítico de las formas de negociación entre el presidente y los gobernadores, según la información y urgencia del acuerdo, y los recursos políticos y fiscales a su disposición. En el Capítulo 5, Lucas González hace dos contribuciones para evaluar desempeño político de los gobernadores: por un lado, distingue las preferencias y modela los ciclos de debilidad relativa de los gobernadores frente al presidente en función del contexto fiscal, y por otro, estudia los determinantes de la distribución de transferencias nacionales a las provincias. Lejos de las versiones más institucionalistas del federalismo fiscal, González incorpora la dimensión de la estructura económica provincial para identificar preferencias de actores subnacionales. En el Capítulo 6, Marcelo Nazareno, Víctor Mazzalay y Mónica Cingolani estudian las transferencias desde un gobierno provincial a los municipios haciendo hincapié en la conexión partidaria. En el Capítulo 7, Martín Lardone introduce los organismos multilaterales de crédito como actores centrales en los procesos de descentralización pero también como posibles aliados de los gobernadores para impulsar reformas contrarias a la voluntad del presidente.

Por supuesto que ninguna compilación puede abarcar todos los temas que se desprenden del federalismo y los procesos de descentralización, incluso restringidos a un solo país como la Argentina. Los editores son conscientes de ello y proveen una agenda tentativa para el futuro. Sobre esos apuntes podríamos remar que la agenda de investigación debería dar cuenta de, entre otros, las relaciones ejecutivo-legislativas a nivel provincial, el armado de coaliciones entre gobernadores e intendentes, las relaciones fiscales entre municipios y gobernaciones, la burocracia y hasta el Poder Judicial provincial (en aspectos tales como financiamiento, capacidades y acceso). Asimismo, es hora que los politólogos avancen en los estudios de evaluación de políticas públicas, abandonados en general a la suerte de economistas, abogados y otros académicos. Deberían conocer más sobre como el federalismo y los procesos de descentralizan impactan en la coherencia y coordinación de las políticas públicas que le importan a los ciudadanos.