

El federalismo argentino en perspectiva comparada

Tulia G. Falletti, Lucas González y Martín Lardone (editores)

EDUCA, Buenos Aires, 2013, 344 páginas

Hernán Pablo Toppi

La Argentina presenta una característica importante de cara a entender la dinámica política del país: el federalismo. De aquí que la democracia local se despliegue en un escenario donde no solo encontramos pluralidad de intereses (algo propio de la democracia contemporánea), sino que también dicha pluralidad se expresa en múltiples arenas de competencia y representación: la nacional y la subnacional (provincial y municipal). En línea con esto es que *El federalismo argentino en perspectiva comparada* es un aporte sustantivo para el estudio del federalismo y de las lógicas de interacción política que se generan en un país como la Argentina.

Si nos preguntamos qué es lo que motiva el interés por esta agenda de investigación, ya desde la introducción del libro (presentada por Tulia Falletti) podemos encontrar una respuesta. Ésta se halla en los procesos de descentralización política, administrativa y económica llevados a cabo en el país en décadas recientes. El punto está en que dichos sucesos han incrementado tanto los intereses y conflictos territoriales como la relevancia de los gobernadores para la gestión e influencia política que éstos puedan ejercer. Es por esto que el libro busca ofrecer una mirada de la política argentina que vaya más allá de lo nacional, haciendo hincapié en la arena subnacional, pues analizar el federalismo significa estar ante un arreglo institucional para el manejo de la política e intereses que son territoriales, el cual se expresa a partir de una lógica doble: la horizontal (entre unida-

des territoriales) y la vertical (entre niveles de gobierno). A partir de esta perspectiva general, la compilación se compone de trabajos de investigación que se centran en diversas dimensiones desde las cuales comprender la política territorial del federalismo argentino. Es este un aspecto a destacar del libro, ya que nos permite tener una visión de diferentes áreas que hacen a la complejidad del funcionamiento de un sistema federal.

El primer conjunto de trabajos se centra en la dimensión del sistema de partidos. Marcelo Leiras presenta un análisis sobre la relación entre descentralización y desnacionalización del sistema de partidos. El autor indica que el estudio de la (des)nacionalización debe ser desagregado en diferentes tipos (nacionalizado, segmentado, federalizado y disperso) que surgen de la interacción entre una dimensión horizontal (grado de homogeneidad entre distritos) y otra vertical (correspondencia de la organización partidaria entre la arena nacional y la subnacional). Como resultado de esta situación, Leiras señala que la desnacionalización no es un resultado necesario de la descentralización sino que ésta última puede inducir la desnacionalización horizontal dependiendo del grado de nacionalización vertical. Para poner a prueba su postura, Leiras analiza cinco países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México.

Julietta Suárez Cao es la responsable del segundo trabajo en esta área de análisis

sis. Reconociendo la presencia de un escenario de progresiva desnacionalización, donde la competencia se ha vuelto más abierta e impredecible, la autora tiene la intención de analizar la reestructuración del sistema de partidos mediante un enfoque que incorpore la dimensión federal. Teniendo en mente la idea de sistema de partidos federalizados, la propuesta es estudiar la competencia en los diferentes niveles de competencia del país y de aquí ver el efecto que el sistema de partidos subnacional tiene sobre el nacional. La razón de esta postura se encuentra en que los cambios en la arena nacional deben explicarse por cambios que provienen de la subnacional.

La política fiscal es la temática que nuclea el segundo grupo de trabajos del libro. La misma da inicio con el estudio de Alejandro Bonvecchi y Germán Lodola. El objetivo de los autores pasa por conocer cómo las herramientas fiscales y financieras que tienen presidentes y gobernadores pueden servir para construir coaliciones políticas. Claro que en dicho escenario también se encuentran las instituciones, las cuales afectan la capacidad de acción de los líderes para manipular estratégicamente dinero público. Es decir, otorgan diversos grados de discrecionalidad. A partir de aquí y analizando diferentes tipos de transferencias fiscales y financieras provenientes del nivel federal, los autores señalan que presidentes y gobernadores cuentan con diferentes preferencias sobre las transferencias. Mientras los presidentes prefieren discrecionalidad, los gobernadores hacen lo propio con la seguridad de la obtención de recursos.

Juan Olmeda busca analizar en su trabajo los factores que explican las dinámicas asumidas por las negociaciones entre autoridades nacionales y gobernadores en términos del pacto federal. De acuerdo al autor, las estrategias que los

gobernadores prefieren dependen del tipo de negociación y de la fortaleza de los actores que intervienen en la negociación, lo cual por un lado se deriva de los recursos e información con la que cuentan y por otro de la urgencia por alcanzar un resultado. Este análisis lo pone a prueba en tres presidencias: la de Carlos Menem, la de Fernando De la Rúa y la de Néstor Kirchner.

Lucas González ilustra que los periodos de centralización y descentralización no afectan a todas las provincias por igual. El autor demuestra que las diferencias estructurales y el poder relativo de los actores son elementos claves en el proceso de negociación para las transferencias fiscales. De este modo, a las provincias dependientes de recursos fiscales provenientes del gobierno central se les hace difícil oponerse a las decisiones de las autoridades nacionales. Puede ser diferente el escenario para las provincias más desarrolladas. Esto fundamentalmente en momentos de crisis y ante presidentes débiles, ya que en estas situaciones las provincias más poderosas han podido obtener más recursos del gobierno nacional. Sin embargo, la situación puede cambiar cuando existen presidentes fuertes. En este escenario, los gobiernos centrales han tendido a centralizar recursos afectando principalmente a las provincias más desarrolladas.

Marcelo Nazareno, Víctor Mazzalay y Mónica Cingolani, se centran en la arena municipal haciendo foco en localidades de la provincia de Córdoba. La propuesta se encuentra en analizar el vínculo entre las transferencias y el cálculo electoral. Es decir, cómo la distribución de transferencias (visibles y no visibles para los votantes) puede hacerse por cuestiones de índole electoral, lo cual haría de la transferencia un elemento discrecional y no universal. El argumento es que dicho ses-

go en la relación provincia-municipios se evidencia en lo que refiere a transferencias invisibles (recursos financieros) y con destino a municipios del color político del gobernador, no ocurriendo lo mismo con las transferencias visibles (infraestructura) que mantendrían una distribución equitativa.

La tercera y última parte del libro se vincula con la relación entre la descentralización y los organismos internacionales. Es aquí donde ingresa el texto de Martín Lardone quien expone sobre el rol de los Bancos Multilaterales de Desarrollo en los procesos de descentralización. A partir del análisis comparado de las provincias de Córdoba y Salta, el autor precisa que los bancos multilaterales son organizaciones que se han insertado en la negociación entre el gobierno nacional y los subnacionales fundamentalmente ante crisis políticas y/o fiscales, ya que las mismas han requerido el financiamiento multilateral para resolverlas.

El libro finaliza con una conclusión redactada por Lucas González y Martín Lardone. Allí destacan los elementos que

surgen de la lectura completa del libro. Entre otros, podemos mencionar la dinámica política que ha generado la descentralización, la desnacionalización del sistema partidario, la importancia de la arena subnacional para la competencia política y la mayor relevancia que han obtenido los gobernadores en todos los elementos recién mencionados. Podemos decir que todos estos factores han reconfigurado las arenas de competencia y de negociación entre el gobierno nacional y los subnacionales. De este modo, surgen dos mensajes finales a tener en cuenta para acercarse al libro. Primero, el de la relevancia del estudio del nivel subnacional para comprender la política argentina contemporánea. Segundo, que a partir de lo expuesto se despiertan agendas futuras de investigación, desde la continuidad del estudio de las burocracias y administraciones provinciales a la profundización del análisis provincial y municipal comparado. Lo que es claro, desde nuestra perspectiva, es que este libro es un buen puntapié para ir en alguna de esas direcciones.