

Federalismo y política subnacional en perspectiva comparada: algunos desarrollos, interrogantes y potenciales agendas de investigación

Lucas González * y *Martín Lardone* **

Los estudios sobre federalismo y política subnacional son una de las áreas de investigación que ha experimentado mayor crecimiento y desarrollo en la ciencia política argentina en los últimos años. Ciertamente, uno de los motivos centrales de este desarrollo es la intuición de que conocer y estudiar la política subnacional es fundamental para comprender la política argentina en sentido amplio. Más aún, es la constatación de que los procesos políticos nacionales no pueden ser comprendidos y explicados si no atendemos a la dimensión subnacional de dichos procesos.

Esto es importante para comprender la dinámica de los procesos de descentralización y de rediseño de las relaciones intergubernamentales, para explicar el impacto de la política subnacional en la calidad de las políticas públicas federales y en la dinámica de la política fiscal a nivel nacional, para analizar las transformaciones del sistema de partidos y de los procesos electorales y para comparar las transformaciones ocurridas en los aparatos estatales subnacionales, entre otros importantes procesos. Es importante

* Candidato a doctor (Ph.D. Candidate) en Ciencia Política de la Universidad de Notre Dame. Director de la Maestría en Gestión Política de la Universidad Católica de Córdoba.

** Doctorando en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos (Sciences Po) de París. Decano de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Católica de Córdoba.

subrayar que, si bien se trata de dinámicas que están presentes desde el momento mismo de la formación del Estado argentino y de los procesos políticos y económicos a ello vinculados, las fuertes transformaciones operadas en la política federal y subnacional durante los últimos 25 años son también un claro motivo del crecimiento de esta área de investigación.

Este número de *Studia Politicae* pretende precisamente contribuir a este debate, y hacer un aporte al desarrollo de esta agenda de investigación.

La idea del presente volumen de la revista tuvo su origen en la creación de una red de investigadores argentinos sobre federalismo y política subnacional. Esta red es financiada por el Programa Raíces del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación y el programa de financiamiento de la Fundación Ford-Latin American Studies Association (LASA). La ayuda financiera de estas instituciones permitió institucionalizar un foro de discusión e intercambio de conocimientos a partir de las diversas agendas de investigación llevadas a cabo por sus miembros y coordinar los esfuerzos de investigadores de diversos centros académicos en Argentina y el exterior que no contaban hasta entonces con mecanismos estables de intercambio y coordinación de sus trabajos.

El evento de cierre de la red se realizó en la Universidad Católica de Córdoba en el mes de junio de 2009. Participaron del evento no sólo los investigadores miembros de la red, que presentaron sus estudios e investigaciones, sino también expertos en el tema de Argentina, Brasil y México. Algunas de las contribuciones de estos expertos están incluidas en el presente volumen de la revista.

Los intereses de investigación de los miembros de la red abarcan temas relacionados con el federalismo político y fiscal, la descentralización, los regímenes políticos subnacionales y la organización de partidos políticos en el nivel nacional y subnacional.

Podemos identificar tres grandes áreas de estudios. Una primera aborda los efectos de la descentralización sobre los partidos políticos y los regímenes subnacionales. La misma estudia las relaciones entre el sistema federal de Argentina y los regímenes políticos subnacionales, la política subnacional y las dinámicas de cambio y transformación en los partidos y el sistema de partidos de Argentina.

Una segunda área de investigación aborda las relaciones intergubernamentales, focalizándose en las reglas que organizan la coordinación y la cooperación o el conflicto entre los distintos niveles de gobierno. El eje central de las relaciones intergubernamentales abordado en este grupo de estudios es el federalismo fiscal y las relaciones fiscales entre niveles de gobierno.

Una tercera área investiga las relaciones entre la descentralización, los gobiernos provinciales y los organismos internacionales.

Las contribuciones de los investigadores se basan en diferentes enfoques metodológicos y teóricos y abordan la temática desde estrategias a nivel comparado regional, nacional, provincial y local.

Los invitados al evento, cuyas presentaciones son publicadas en la presente revista, abordaron el tema del federalismo, la descentralización y la política subnacional desde estas áreas de estudio y en perspectiva comparada.

Celina Souza expone los cambios políticos más importantes en el sistema federal brasileño desde 1988, año en el que se reformó la constitución federal. Las causas de estas reformas han sido diversas, siendo éstas caracterizadas por cambios incrementales influidos por reformas acontecidas en el pasado. En su trabajo, la profesora Souza resalta las causas por las que las políticas públicas han sido el principal objeto de las reformas constitucionales, cómo fueron posibles estas reformas, y por qué las mismas resultaron en lo que ella llama «la federalización de las políticas públicas». Para la investigadora, los factores institucionales han sido importantes, pero también lo han sido los de coyuntura, como el contexto político y macroeconómico. Estos elementos son claves a la hora de entender los principales cambios en el federalismo brasileño.

Mauricio Merino realiza una descripción del federalismo mexicano, resaltando los efectos que tuvieron en el mismo las recurrentes crisis económicas de los últimos 25 años y la caída del régimen de partido dominante que sostuvo el PRI durante 71 años. Para él, la emergencia del poder de los gobernadores no se dio sólo por la vía institucional sino fundamentalmente por la vía partidaria. El profesor Merino sostiene que si bien han aumentado los recursos fiscales para los gobiernos sub-nacionales en México en los últimos años, el sistema federal en su conjunto no ha logrado mejorar su capacidad de gestión.

El trabajo de Marcelo Capello y Gabriela Galassi se concentra en los problemas del diseño institucional del régimen fiscal federal argentino y en las dificultades para modificar dicho diseño. El trabajo intenta, además, vincular dicho diseño institucional con los problemas fiscales que enfrentan las provincias en su conjunto. El artículo realiza un aporte a la comprensión de los problemas económicos y fiscales que conlleva dicho diseño institucional, como por ejemplo la cuestión de la correspondencia fiscal, la armonización tributaria, los efectos de las transferencias discrecionales y los límites al manejo anticíclico de la política económica.

Gastón Mutti muestra un análisis detallado de las prácticas democráticas en el ámbito específico de la provincia de Santa Fe. El eje del estudio se

focaliza en los efectos de los sistemas electorales y en las prácticas de selección de candidatos.

Finalmente, Alston, Melo, Mueller y Pereira plantean que los Estados usualmente difieren de manera importante en cuanto a la provisión de bienes públicos y corrupción, y se interrogan: ¿por qué algunos gobiernos estatales son capaces de proveer adecuados servicios de salud y educación pero otros tienden a especializarse en la provisión de bienes privados como empleo público y transferencias clientelares? ¿Por qué algunos Estados son más capaces de promover desarrollo económico mientras que otros permiten un estancamiento? ¿Por qué la corrupción es más prevalente en algunos Estados que en otros? Para dar respuesta a estos interrogantes proponen un modelo para estudiar el proceso de toma de decisiones y testear sus implicancias en datos de unidades estatales brasileras para el periodo que va desde 1999 hasta el 2006. El interés de estos tests empíricos es estudiar el impacto de la competencia política y los “checks and balances” en las características de las políticas de los Estados.

Las presentaciones nos permiten identificar algunos de los cambios más profundos en los principales estados federales de la región a partir de los procesos de democratización y de las reformas descentralizadoras de fines de los 80s y comienzos de los 90s. Estos cambios son fundamentales a la hora de comprender los fuertes desequilibrios destacados por los especialistas y los desafíos que ellos generan a la hora de administrar y gobernar un país federal.

Los debates presentados por los autores nos invitan a abordar algunos interrogantes con respuestas pendientes y a desarrollar áreas de investigación clave en la agenda de la política subnacional. Sumamos a las presentadas por estos especialistas algunas otras preguntas y potenciales agendas de estudio que creemos pueden realizar aportes al área de estudio y la disciplina en general. En tal sentido, consideramos que es fundamental avanzar en la generación de más conocimiento, debates e investigaciones sobre los impactos socio-políticos, institucionales, administrativos y económicos de las políticas de descentralización y reforma del Estado a nivel nacional en las provincias. Todavía sabemos bastante poco sobre los efectos de los cambios implementados a nivel nacional y las repercusiones que los mismos tuvieron a nivel provincial.

Además pensamos que todavía podemos conocer más las burocracias y los cambios en las administraciones públicas provinciales, la competencia partidaria y la política provincial en las relaciones entre el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial de los Estados subnacionales.

Finalmente, creemos que es fundamental desarrollar más investigaciones que incorporen el nivel municipal de gobierno, replicando algunas de las

áreas de estudio del nivel nacional o provincial e identificando algunas propias del nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos.

Las contribuciones del presente volumen son un aporte para conocer mejor algunos de los cambios en la política sub-nacional de los principales países federales de la región. Incorporando las mencionadas agendas y otras no resaltadas aquí, estaremos no sólo ampliando nuestro conocimiento de la política subnacional sino contribuyendo a conocer mejor la política de los países federales de la región.

