

Federalismo argentino deportiva comparada

eds.: Tullia G. Falletti - Lucas González - Martín Lardone

"Este volumen va más allá de una defensa (a)ri de la descentralización y revela, de forma rigurosa y comparada, los complejos efectos que la descentralización puede tener sobre la democracia y el desempeño de la economía. Como proyecto colaborativo, entre excelentes académicos argentinos e internacionales, el libro también revela la continua importancia que las experiencias de descentralización en la Argentina tienen para el estudio de procesos similares que se desarrollan en América Latina contemporánea."

Edward L. Gibson, Northwestern University

"¿Cómo dar cuenta de la relación entre descentralización administrativa, desnacionalización del voto y distribución federal de recursos? Tullia Falletti, Lucas González y nuestro querido Martín Lardone presentan en este volumen a los mejores exponentes del pensamiento actual sobre el federalismo argentino y, al mismo tiempo, los lineamientos para una futura agenda de investigación. Esta agenda integra la literatura sobre el federalismo con trabajos recientes sobre delegación burocrática, negociación fiscal, gasto político e integración con organismos internacionales. Es decir, una agenda para entender el federalismo argentino de esta década."

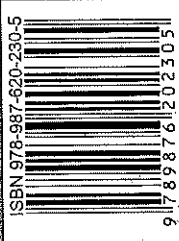
Ernesto Calvo, University of Maryland

"Por su rigor analítico, sus innovaciones conceptuales, y su alcance comparativo —con énfasis en el caso argentino—, los análisis de este incisivo libro contribuyen de manera muy importante al estado del arte de la literatura de ciencia política sobre federalismo."

Marcus Melo, Universidade Federal de Pernambuco

"Este libro es una gran contribución para quienes, como yo, somos eternos estudiantes del federalismo y de los gobiernos subnacionales. Agradezco a los editores la oportunidad que me brindaron de participar en los momentos iniciales del proyecto y en especial a Martín Lardone, a quien siempre recordare con afecto y admiración."

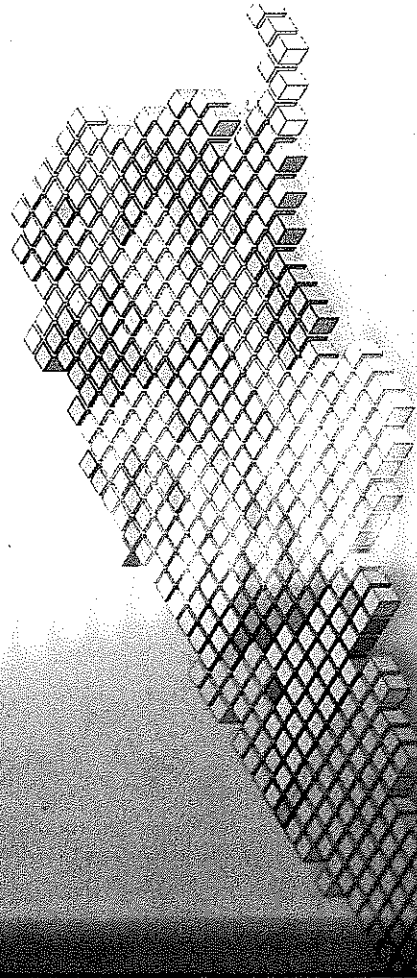
Celina Souza, profesora asistente de IESP-UFERJ, Brasil



Instituto de Ciencias Políticas
y Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias Sociales
Políticas y de la Comunicación



UNIVERSIDAD
CATÓLICA ARGENTINA
FACULTAD DE CIENCIAS
SOCIALES, POLÍTICAS Y DE LA
COMUNICACIÓN



El federalismo argentino en perspectiva comparada

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



Falleti., Tullia G.
El federalismo argentino en perspectiva comparada / Tullia
G. Falleti, ; Lucas González ; Martín Lardone. - 1a ed. - Buenos
Aires : Educa, 2013.
344 p. ; 16x23 cm.

ISBN 978-987-620-230-5

1. Historia Argentina. 2. Federalismo. I. González, Lucas II.
Lardone, Martín III. Título
CDD 982

A la memoria de nuestro amigo y colega Martín Lardone



FUNDACIÓN UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
A. M. de Justo 1400 • P.B., Contrafrente • (C1107AAZ)
Tel./Fax 4349-0200 int. 2764 • educa@uca.edu.ar
Buenos Aires, abril de 2013

ISBN: 978-987-620-230-5



Miembro de:

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723
Printed in Argentina - Impreso en la Argentina

Nota preliminar

Este libro brinda un exhaustivo estudio del federalismo argentino en sus dimensiones política y fiscal. Los autores realizan importantes desarrollos teóricos y análisis empíricos que seguramente contribuirán a la literatura sobre el tema, pero fundamentalmente nos ayudarán a comprender mejor los profundos cambios políticos y administrativos ocurridos en las últimas décadas y cómo ellos cambiaron el sistema federal argentino.

Los trabajos parten de la premisa que las reformas de descentralización administrativa, particularmente en las áreas clave de salud y educación, han aumentado la relevancia de los gobernadores en términos de su capacidad de gestión e influencia política. Además, los coordinadores del volumen sostienen que no se puede entender la política nacional en Argentina sin tener en cuenta los procesos de cambio en el sistema de partidos y la estructura administrativa y de gestión en las provincias, como así también las relaciones entre los niveles de gobierno local, provincial y nacional. Por ello, este libro es un bienvenido aporte para entender las dinámicas políticas federales y los desafíos de la gobernabilidad en un sistema multinivel como el argentino.

Por último, estas contribuciones para entender mejor el sistema federal argentino son también un aporte para el análisis comparado de este caso en relación a otros de la región y el mundo. Seguramente estudiosos del tema encontrarán en este trabajo contribuciones de relevancia para la discusión sobre cómo los cambios en un sistema federal afectan el sistema de gobierno y el funcionamiento de la democracia en nuestros países.

Este libro es, además, resultado de la colaboración interinstitucional de investigadores de diferentes universidades nacionales e internacionales y de las editoriales de las Universidades Católica Argentina (UCA) y Católica de Córdoba (UCC). Es también un sincero homenaje a nuestro querido Martín Lardone, la persona clave en el inicio de la

coordinación entre los investigadores e instituciones participantes. Finalmente, agradecemos el trabajo de los investigadores del Programa de Estudios Latinoamericanos (PREAL) de la Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación de UCA y de su coordinador, Lucas González, por los esfuerzos para completar este trabajo.

Marcelo Camusso

Director
*Instituto de Ciencias Políticas
y Relaciones Internacionales
Universidad Católica Argentina*

Alejandro Groppo

Decano
*Facultad de Ciencia Política
y Relaciones Internacionales
Universidad Católica de Córdoba*

Agradecimientos

En el año 2007, Martín Lardone y Lucas González convocaron a Tullia Falletti para dirigir una red de jóvenes investigadores argentinos que, desde Argentina y el exterior, trabajan sobre cuestiones de federalismo y política subnacional. Fue a partir de esa convocatoria que surgió el presente volumen.

Desde entonces hemos tenido el inmenso agrado de trabajar con los investigadores que contribuyen a este libro. Los artículos que aquí se compilan fueron presentados y revisados en dos oportunidades. Fueron presentados primero, en una conferencia que se llevó a cabo en junio de 2008 en la Universidad Torcuato Di Tella de Buenos Aires, Argentina, y luego, en una conferencia internacional que se llevó a cabo en julio de 2009 en la Universidad Católica de Córdoba en la ciudad y provincia de Córdoba, Argentina.

Una serie de instituciones y personas contribuyeron sobremedida a la concreción de este volumen. En primer lugar, cabe resaltar el financiamiento recibido por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina, que a través de una beca del programa RAICES para el desarrollo de redes de investigación hizo posible la materialización de este grupo de investigadores. También cabe destacar el apoyo financiero de una beca Ford administrada por la Asociación de Estudios Latinoamericanos (L-ASA), que permitió la realización de la segunda conferencia. La Universidad Torcuato Di Tella y la Universidad Católica de Córdoba brindaron excelente apoyo logístico para la realización de las dos conferencias.

Los artículos que aquí se compilan fueron significativamente mejorados gracias a la participación en las conferencias y comentarios de Isabella Alcañiz, Sergio Berensztein, Valeria Brusco, Ernesto Calvo, Marcelo Capello, Oscar Cetrángolo, Carlos Gervasoni, Edward Gibson, Lucas Llach, Marcus Melo, Mauricio Merino, Ana María Mustapic, Gastón Mutti, Julio Saguir, Catalina Simulovitz, Celina Souza. A

todas estas personas e instituciones nuestro más sincero agradecimiento.

Los editores

INTRODUCCIÓN

Descentralización, federalismo e intereses territoriales en perspectiva teórica y comparada

*Tulia G. Falletti**

Desde finales de la década de 1970, y en un contexto de doble transición hacia la democracia y hacia economías de libre mercado, los países de América Latina adoptaron reformas tendientes a la descentralización de sus gobiernos centrales. Tanto en las áreas política, como fiscal y de administración de servicios públicos se implementaron políticas y reformas tendientes a la mayor devolución de recursos y autoridad hacia los niveles provinciales y locales de gobierno.

Fueron distintas causas las que impulsaron estas reformas: desde el gigantismo del estado, que en México, por ejemplo, conllevó a los tempranos intentos de reformar la administración de servicios públicos tales como el sistema de educación pública a fin de la década de 1970; pasando por problemas de legitimación política, que en Colombia, por ejemplo, dieron avance a la descentralización como una estrategia de apertura a nuevos actores políticos y de legitimación de los partidos tradicionales; y llegando hasta la reducción de los déficits de los gobiernos centrales y consiguiente achicamiento del estado central, que en Argentina incentivaron la transferencia del sistema de educación primaria a las provincias durante la última dictadura militar.

*Agradezco los valiosos comentarios de Carlos Gervasoni, Marcelo Leiras y Juan C. Olmeda a una versión preliminar de esta introducción.

Pero en todos los casos, las reformas de descentralización política, fiscal y administrativa fueron funcionales a gobiernos que impulsaban reformas económicas neoliberales (en especial si se trataba de la devolución de servicios, y en menor medida si se trataba de la transferencia de recursos fiscales) o que buscaban (re)democratizar sus sistemas políticos (especialmente a través de la adopción de medidas de descentralización de autoridad política hacia actores subnacionales, ya fuera a través de reformas constitucionales o electorales).

En algunos casos, tal como en Brasil, a una tendencia fuertemente descentralizante (que en ese país se vio plasmada en la reforma constitucional de 1988), siguieron medidas que buscaron recuperar parte del control de los recursos y autoridad (especialmente fiscales) por parte del gobierno central. En general, se trató de medidas que buscaron compensar el posible efecto macroeconómicamente desequilibrante de la descentralización fiscal, y que por lo tanto tendieron a ser adoptadas luego de coyunturas económicas críticas, tales como las de 1994 en Brasil o 2001 en Argentina¹. En otros casos, la transición hacia gobiernos centrales de izquierda coincidió con una recentralización del poder en las manos del ejecutivo nacional, tal como en el caso de Venezuela, y en menor medida Bolivia y Ecuador. En estos casos, las formas de descentralización de la era neoliberal ya no son funcionales a los nuevos modelos de desarrollo económico que se propugnan y si acaso algunas de estas reformas se mantienen también se resignifican (como es en el caso de Bolivia con la discusión sobre autonomías regionales).

Es así que cabe preguntarse cuál es el efecto que ha tenido la descentralización de gobierno de la era neoliberal sobre los sistemas fiscales, administrativos y políticos de la región, y hasta qué punto es esperable que estos efectos perduren en contextos políticos y económicos distintos de aquellos en los que esas medidas fueron inicialmente adoptadas. Esta es una de las importantes áreas de investigación a las que, como se señalará más abajo, contribuyen los textos aquí compilados.

¹ Para un análisis de la recentralización en Argentina véanse los capítulos 4 y 5 en este volumen.

Descentralización y federalismo

Más allá de los efectos fiscales, políticos y administrativos específicos que haya podido tener el proceso de descentralización (y en algunos casos, recentralización) de gobierno característico de la etapa de políticas económicas neoliberales, un efecto innegable de tal proceso descentralizador es que revivió y acentuó los intereses territoriales de actores políticos y sociales, como muy posiblemente no había ocurrido desde los tiempos de consolidación de los estados-nación en América Latina, a comienzos del siglo veinte.

Con mucha visión de futuro, el sociólogo y politólogo norteamericano Sidney Tarrow escribió hace más de tres décadas (y en tiempos en que predominaban los estados centralizados y corporativos) que las cuestiones de política territorial no son solo una cuestión de luchas menores entre políticos y burócratas que tratan de definir cuánto recibirán de transferencias o qué impuestos cobrarán (Tarrow 1978). Según el autor, la política territorial no comprende solamente las luchas sobre relaciones intergubernamentales o de federalismo entendido en un sentido técnico o tecnocrático. En cambio, Tarrow sostiene que en la política territorial también se dirimen importantes conflictos de intereses y de clases.

Vale decir, y siguiendo a Tarrow, podemos decir que política territorial no es política sobre territorio o por territorio (no es, por ejemplo luchas por la definición de límites). Política territorial, tal como la entendemos aquí, es en cambio la política que se pelea a través del territorio. Tanto a través del territorio horizontal de las relaciones entre las subunidades territoriales y geopolíticas, como también del "territorio" vertical de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Conforme con esta concepción de política territorial, el *federalismo* puede ser definido como 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 e intereses territoriales, entendidos estos como los intereses de actores políticos y sociales que

se basan en el nivel de gobierno (central, provincial y local) o en el tipo de la unidad geopolítica que ellos representan.²

Una gran parte de la literatura de ciencia política se centra en los intereses, incentivos, y acciones que se derivan de la afiliación partidaria o ideológica de los actores sociales y políticos. Sin embargo, en sistemas federales de gobierno, toda vez que los representantes se eligen en unidades territoriales, estos vocalizan no solo los intereses de sus partidos o sectores (sociales, corporativos, etc.), sino también los intereses de los habitantes de esas regiones o localidades en las que han sido electos. Esto se pone particularmente de relieve en los capítulos de Leiras y Suárez Cao sobre correspondencia electoral entre los sistemas de partidos nacional y provinciales. Ambos autores muestran que la descentralización fiscal y administrativa y la organización consuetudinaria federal permiten un mayor grado de autonomía a las esferas electorales subnacionales y, bajo ciertas condiciones, pueden estar asociados con la desnacionalización del sistema de partidos. También se ve claramente los intereses territoriales derivados de la representación de distintos niveles de gobierno y unidades geográficas en el capítulo de Olmeda que analiza las negociaciones fiscales intergubernamentales. Entre otras cuestiones, el tipo de unidad geográfica que representan los gobernadores define los recursos estructurales y la urgencia que estos puedan tener respecto de la resolución de un acuerdo y que afectan su capacidad de negociación con el nivel central de gobierno.

Aún más, este carácter dual de la representación de intereses en países federales, hace a la política de estos países—y todos aquellos en que hay elección de representantes en unidades subnacionales—extremadamente compleja, ya que los intereses de actores políticos y sociales están signados por este conflicto primordial entre afiliación partidaria o ideológica, por un lado, y afiliación territorial, por otro. Esta puja de intereses queda patentemente reflejada en los capítulos sobre federalismo fiscal de Bonvecchi y Lodola, de González y de Nazareno, Mazzalay y Cingolani. Como muestran estos tres capítulos, la distribución fiscal de distintos tipos de recursos tiene efectos electorales

² Esta definición incorpora una excelente sugerencia de Carlos Gervasoni.

discernibles. Pero la dualidad de la representación de intereses en sistemas federales también permite la distinción entre el régimen político de nivel nacional y la plétora de regímenes políticos provinciales, que aun dentro de un contexto nacional democrático, varían entre sí en su grado de democracia.

Como veremos, los conflictos por la redistribución de recursos, por definición de modelos de desarrollo, o modelos de estado (toda vez que esto puede ser discutido), dependen no solo de intereses partidarios, sino también territoriales. Son estos intereses los que han sido re-vitalizados por las reformas de descentralización de gobierno que se han llevado a cabo en América Latina desde fines de los años 70. Adicionalmente, el capítulo de Lardone, completa el análisis trayendo al centro de la escena la interacción con actores (e intereses) internacionales, tales como los de los bancos multilaterales de desarrollo.

Las contribuciones que siguen

Los efectos de la descentralización neoliberal y la centralidad de los intereses territoriales en sistemas federales de gobierno, son así los dos ejes que articulan los capítulos que siguen. En el Capítulo 1, Marcelo Leiras estudia los efectos de la descentralización administrativa y fiscal sobre el tipo y grado de nacionalización de los sistemas de partidos. En primer lugar, Leiras propone un refinamiento conceptual del concepto de nacionalización del sistema de partidos, distinguiendo entre la nacionalización horizontal, o grado de homogeneidad de los resultados electorales entre distritos subnacionales, y la nacionalización vertical, o grado de congruencia o integración existente entre los partidos y los resultados electorales de las arenas nacional y subnacional. Leiras distingue conceptualmente entre cuatro tipos de sistemas de partidos: nacionalizados (donde existe un alto grado de nacionalización, tanto horizontal como vertical), dispersos (donde ambos tipos de nacionalización es baja), federalizados (sistemas con alta nacionalización vertical y baja nacionalización horizontal) y segmentados (sistemas con alta nacionalización horizontal y baja nacionalización vertical). Empíricamente, Leiras compara los niveles de descentrali-

zación fiscal y administrativa y los índices de nacionalización horizontal partidaria en cinco países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México, y encuentra que la descentralización fiscal y administrativa pueden conducir a una creciente desnacionalización horizontal del sistema de partidos, pero que tal resultado está institucionalmente condicionado. Esto es especialmente evidente, cuando se consideran los cambios diacrónicamente y se observan importantes variaciones temporales entre la putativa causa (descentralización) y el efecto (desnacionalización del sistema partidario). Leiras profundiza este análisis a través del estudio del caso argentino y encuentra que la desnacionalización horizontal solo se produce si junto con la descentralización de recursos y autoridad existen incentivos políticos para reducir las estrategias partidarias nacionales (tal como una devaluación de las etiquetas partidarias nacionales).

En el Capítulo 2, Julieta Suárez Cao se dedica al análisis de las causas de la (des)nacionalización vertical del sistema de partidos en Argentina desde 1983 hasta el presente. El argumento central de Suárez Cao es que en un país federal, las reformas electorales llevadas a cabo en las provincias y que confirieron mayor autonomía electoral a los sistemas de partidos provinciales, tuvieron por consecuencia la desnacionalización del sistema nacional de partidos. Haciendo uso de teoría de sistemas y del concepto de difusión por contagio o aprendizaje de reformas institucionales, Suárez Cao propone el concepto de sistemas de partidos federalizados, cuyo grado de congruencia varía conforme a la dispersión entre el número efectivo de partidos en el nivel nacional y el número efectivo de partidos en las provincias. Suárez Cao resalta la disparidad territorial que existe entre sistemas electorales en Argentina.

En tanto los dos capítulos de la primera parte del volumen analizan las consecuencias políticas de la representación territorial de intereses en sistemas federales, los cuatro capítulos de la segunda parte se adentran en las cuestiones del federalismo fiscal argentino. En el Capítulo 3, Alejandro Bonvecchi y Germán Lodola presentan una desagregación conceptual de las transferencias intergubernamentales, a las que clasifican conforme al grado de discrecionalidad que tanto el presi-

dente como los gobernadores tienen sobre su manejo. Los autores señalan dos serios déficits de la literatura sobre federalismo fiscal. Por un lado, lo que ellos llaman un déficit de exhaustividad (consistente en analizar algunos tipos de transferencias omitiendo el resto) y, por otro lado, un déficit de agrupamiento (consistente en sumar transferencias diferentes desde el punto de vista de su discrecionalidad en un fondo común de recursos indiferenciados). Así, los autores presentan una detallada lista de transferencias que varían conforme al grado de discrecionalidad con que pueden ser manejadas por los ejecutivos del nivel nacional y provincial. Y para mostrar que tales diferencias en grado de discrecionalidad son empíricamente relevantes, Bonvecchi y Lodola replican el estudio de Remmer y Gélineau (2003) sobre comportamiento electoral a nivel subnacional en Argentina y encuentran que una vez que se desagrupan las transferencias fiscales entre aquellas que son de alta discrecionalidad y las de baja o media discrecionalidad, el efecto estadísticamente significativo que Remmer y Gélineau encuentran (de la distribución de transferencias sobre los resultados electorales para gobernador) desaparece y su magnitud absoluta se reduce muy significativamente. Es así que los autores advierten sobre el serio problema que puede ocasionar para estudios de federalismo fiscal la falta de desagregación de transferencias conforme al grado de discrecionalidad de las mismas.

En el Capítulo 4, Juan Cruz Olmeda se centra en la forma que adoptan las negociaciones entre ejecutivos nacionales y provinciales y propone un modelo en el cual la fortaleza de los actores en la negociación es una función de los recursos (políticos y fiscales), la información y la urgencia por alcanzar un acuerdo que estos tienen. Asimismo, especifica las diferencias que resultan de negociaciones de tipo bilaterales, de grupo o colectivas. Con este marco teórico, Olmeda analiza las negociaciones fiscales intergubernamentales durante las presidencias de Carlos Menem, Fernando De la Rúa y Néstor Kirchner, explicando las diferencias en fortaleza de negociación que tuvieron estos presidentes y los gobernadores en cada período.

Habiendo analizado la importancia de los distintos tipos de transferencias (y su nivel de discrecionalidad) entre el gobierno central y las

provincias (véase el Capítulo 3), como así también los determinantes de la capacidad de influir las negociaciones intergubernamentales que tienen presidentes y gobernadores (véase Capítulo 4), el Capítulo 5 de Lucas González analiza la variación en la distribución de recursos entre provincias tanto en períodos de descentralización como en períodos de recentralización fiscal. González distingue entre ejecutivos nacionales (fuerte o débil) y contextos fiscales (crítico o no) para explicar cuáles son los determinantes de la distribución de transferencias automáticas y discrecionales a las provincias. Aún más, González avanza significativamente el análisis teórico y empírico del federalismo fiscal en Argentina ya que distingue entre las preferencias de los gobernadores de las provincias según las características estructurales de las mismas y especifica las distintas estrategias que tienen presidentes y gobernadores para negociar reformas fiscales.

El estudio de la distribución horizontal de recursos continúa en el Capítulo 6, de Marcelo Nazareno, Víctor Mazzalay y Mónica Cingolani; pero en este caso, el nivel de análisis es municipal. En este capítulo, los autores analizan la distribución de recursos fiscales visibles (tal como infraestructura edilicia) y no visibles (recursos financieros) entre los municipios de la provincia de Córdoba. De forma similar a la propuesta de Bonvecchi y Lodola (en el capítulo 3), de desagregar las transferencias intergubernamentales conforme al grado de discrecionalidad que tienen tanto quienes las transfieren y como quienes las reciben; en el capítulo 6, Nazareno, Mazzalay y Cingolani agudamente proponen discriminar entre transferencias visibles e invisibles (a los ojos de los electores) a la hora de analizar el impacto que la distribución de estas transferencias tiene sobre el caudal electoral. Confirmando su hipótesis, los autores encuentran que existe una distribución sesgada de los recursos invisibles entre los municipios de Córdoba, que se direccionan en mayor medida hacia los municipios que pertenecen al mismo partido del gobernador (y este resultado se comprueba tanto en períodos de administraciones peronistas como radical). Sin embargo, no existe sesgo distributivo en el caso de recursos visibles, tales como la construcción de escuelas. Los autores, ponen así nuevamente de relieve la importancia de no agregar transferencias intergubernamentales de carácter diferente a la hora de analizar su

distribución horizontal e impacto electoral en los análisis de federalismo fiscal.

En el Capítulo 7, Martín Lardone trae a escena a los actores internacionales como condicionantes de los procesos de reforma y descentralización de los gobiernos provinciales. Lardone estudia en profundidad los procesos de reforma estatal en las provincias de Salta y Córdoba y encuentra que hay variables políticas y financieras que son centrales para explicar las relaciones que se establecen en el juego triangular entre los bancos multilaterales de desarrollo, el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Lardone agrega, así, una importante dimensión al análisis de las relaciones intergubernamentales, pero sin perder de vista la centralidad que tienen las decisiones estratégicas de los actores provinciales en las reformas de sus estados.

Conclusión

En este volumen se define al federalismo como un tipo central de arreglo institucional para la coordinación y representación de intereses territoriales. Los distintos capítulos empíricos abordan el estudio del federalismo tanto en su dimensión política como fiscal. Seis de los capítulos aquí reunidos se centran en las relaciones que se establecen entre el gobierno central (o el sistema de partidos a nivel nacional) y los gobiernos provinciales o intermedios (o sistemas de partidos o regímenes provinciales). Sin embargo, también se analiza la distribución de recursos y su efecto electoral al interior de una provincia (véase el Capítulo 6), lo cual resalta la importancia del papel de los municipios en el andamiaje político del federalismo argentino (tema que se retoma en las conclusiones al volumen). Asimismo, se analizan los procesos de reforma en dos provincias y en ellos se refleja la importancia de actores internacionales, junto a la dinámica de las relaciones intergubernamentales. Vale decir, el lector tiene en sus manos un análisis exhaustivo del federalismo político y fiscal argentino en clave comparada, realizado por la más reciente camada de estudiosos del federalismo argentino, quienes—sirviéndose del andamiaje teórico y empírico de estudios anteriores—brindan propuestas conceptuales y

teóricas innovadoras y resultados empíricos importantes y atrapantes. Este volumen, sin duda, abrirá un extenso debate.

Finalmente, cabe destacar que para que el federalismo como un tipo de arreglo institucional para la representación de intereses territoriales funcione (y no sea solo una formalidad en la letra de la constitución nacional), es preciso que existan *actores provinciales y locales activos*, que estén directamente involucrados en el gobierno y en la administración de lo público. El proceso de descentralización neoliberal que transformó a los estados y gobiernos de Argentina y de la mayoría de los países de América Latina a partir de finales de la década del 70, puso de relieve la importancia de los gobernadores y más recientemente de los alcaldes o intendentes (aunque como veremos en la conclusión a este volumen, dicha importancia varía significativamente de un país a otro). Ya no se trata solo de una cuestión de relevancia política de estos actores para formar coaliciones territoriales (como había sido el caso en el pasado democrático de Argentina o Brasil), sino también que ellos adquieren relevancia como administradores de la cosa pública, como ejecutores de presupuestos y de obra, como articuladores—con gran visibilidad—de demandas locales y provinciales frente a los niveles superiores de gobierno e incluso frente a actores internacionales. La discusión respecto de qué hacen, cómo gobiernan y cómo deberían gobernar los actores nacionales, provinciales y locales, no solo es oportuna y relevante sino también políticamente importante. Pero para que los actores provinciales y locales puedan ser activos, es preciso que tengan autoridad, responsabilidades y recursos para ejecutar esas responsabilidades, y que existan asimismo mecanismos de control social para que sus poblaciones provinciales o locales puedan monitorear el desempeño de estos gobernantes. La medida en que esto es así en el período contemporáneo en Argentina, se revela parcialmente en los capítulos que siguen.

Referencias

- ADDIN EN, REFLIST REMMER, Karen, and Francois Gélinau. 2003. "Subnational Electoral Choice. Economic and Referendum Voting in Argentina." *Comparative Political Studies* 36 (7): 801-21.

TARROW, SIDNEY. 1978. "Introduction." In *Territorial Politics in Industrial Nations*, ed. S. Tarrow, P. J. Katzenstein and L. Graziano. New York and London: Praeger Publishers, 1-27.

nistrativa de la política y las relaciones entre el gobierno federal y los provinciales y municipales.

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 de este nivel de gobierno. Los procesos de descentralización aumentaron el flujo de recursos, responsabilidades y autoridad desde los niveles nacionales hacia los subnacionales. Como puede imaginarse, la creciente importancia de los gobiernos locales en países federales ha resultado en una tensión entre el nivel intermedio de gobierno, el de provincias o estados, y el nivel local. En general, los gobernadores resisten el aumento de funciones y recursos de los municipios. La forma en que se resuelve el conflicto entre niveles intermedios y locales de gobierno, ya sea a favor de uno u otro nivel, es sumamente intrigante. En Brasil, por ejemplo, los municipios han ganado mucho espacio político y poder en relación con los estados. En México, los municipios también se han fortalecido significativamente, pero en Argentina continúan rezagados tanto en términos de sus recursos como de sus funciones (Falleti, 2009). Esta variación todavía no ha sido suficientemente estudiada.

Las contribuciones del presente volumen constituyen un aporte fundamental para mejorar nuestro conocimiento y nuestra comprensión de los cambios en la política subnacional en Argentina, presentando contribuciones teóricas y metodológicas sumamente apropiadas para la experiencia comparada. Incorporando las mencionadas agendas pendientes aquí mencionadas estaremos no solo ampliando nuestro conocimiento de la política subnacional sino contribuyendo a conocer y explicar mejor la política de los países federales de la región.

ÍNDICE

Introducción

Descentralización, federalismo e intereses territoriales en perspectiva teórica y comparada, *Tullia G. Falleti*..... 13

Primera Parte

Federalismo político, sistema de partidos y regímenes provinciales

Capítulo 1. Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina, *Marcelo Leiras*..... 25

Capítulo 2. Las transformaciones del sistema nacional de partidos: una visión federalista sobre la competencia partidaria en Argentina, *Julietta Suárez Cao* 73

Segunda Parte

Federalismo fiscal, preferencias, discrecionalidad y negociación

Capítulo 3. La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino, *Alejandro Bonvecchi y Germán Lodola* 105

Capítulo 4. De Menem a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino, <i>Juan C. Olmeda</i>	159
Capítulo 5. Raíces estructurales y efectos redistributivos de la centralización y la descentralización en Argentina, <i>Lucas González</i>	199
Capítulo 6. Elecciones y distribución territorial del gasto en la política subnacional argentina. El caso de Córdoba, 1998-2007, <i>Marcelo Nazareno, Víctor Mazzalay y Mónica Cingolani</i>	241

Tercera Parte

Descentralización y organismos internacionales

Capítulo 7. Bancos multilaterales de desarrollo y reforma del estado: un análisis comparado de casos provinciales en Argentina, <i>Martín Lardone</i>	291
Conclusión. Federalismo y política subnacional en perspectiva comparada: algunos desarrollos, interrogantes y potenciales agendas de investigación, <i>Lucas González y Martín Lardone</i>	331