

COMISIÓN ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROYECTO NACIONAL

Federalismo.

Dimensiones de análisis y caso argentino

Sistema federal: múltiple estatalidad autónoma en un mismo territorio.

Ambas jurisdicciones poseen:

- **Vínculos no mediados con la ciudadanía (elección popular de las autoridades)**
- **Capacidad gubernamental propia (administraciones públicas que implementan políticas),**
- **Ciertas actividades sobre las que toman decisiones finales.**

Característica de la relación entre actores: Conflictual

Tensión: distribución de competencias, presupuestarias y del sistema partidario

(no se resuelven cuando se instituye el acuerdo federal, sino que va siendo redefinida en su evolución).

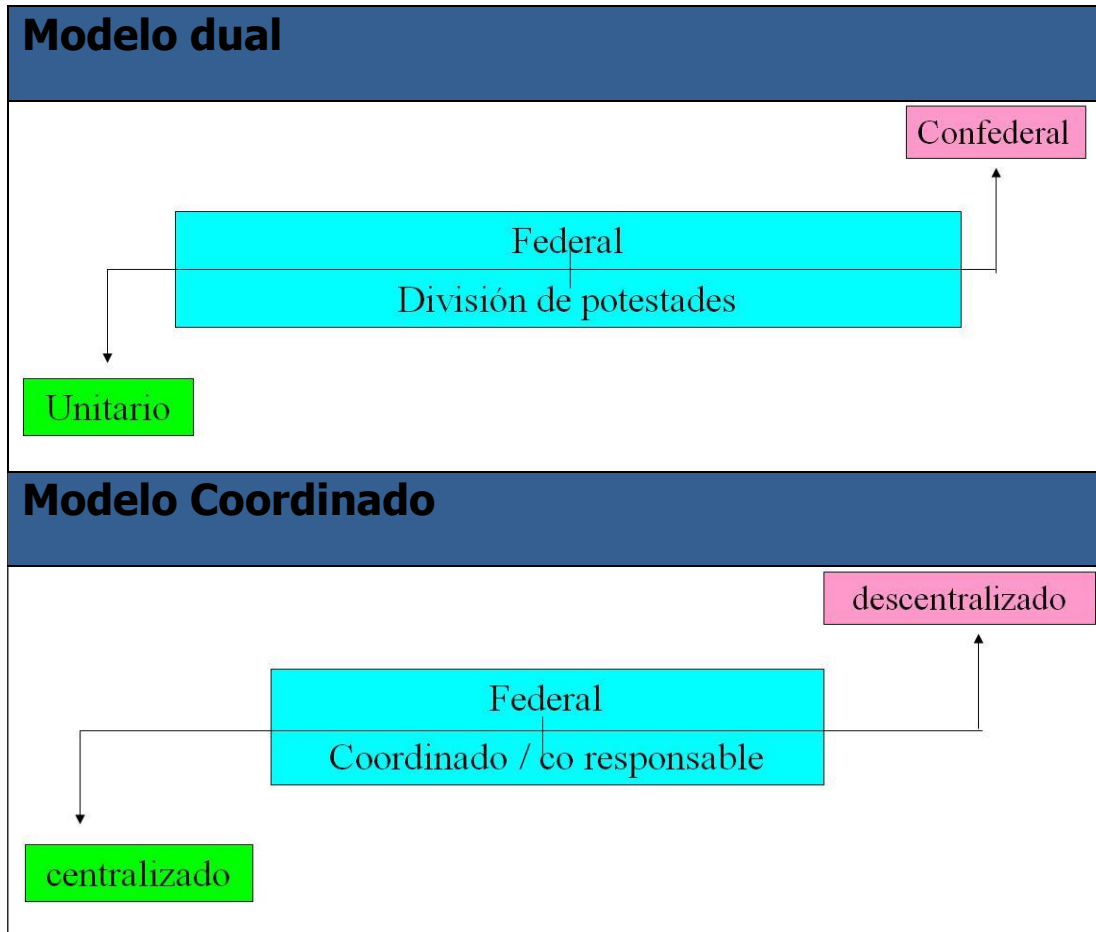
Problemas de acción colectiva

- **Agendas incongruentes**
- **Necesidad de fórmulas que mantengan relativamente coherentes las iniciativas de estos dos niveles.**

Dimensiones del federalismo

- **Institucionalidad política**
- **Partidaria**
- **Fiscal**

Instituciones políticas



Instituciones políticas

Relaciones en el modelo dual

Relaciones de tipo diplomático: colaboración, asistencia voluntaria.

Características:

- El grueso de las tareas estatales sin articulación Nación / Provincias
- Se pueden interrumpir o cortar unilateralmente
- Acuerdo voluntario de las partes
- El acuerdo se da en forma no necesariamente sistemática

Relaciones en el modelo coordinado



ARGENTINA: forma federal de gobierno (CN Art. 1)

Provincias:

- **Conservan todo el poder no delegado al gobierno federal (Art. 121)**
- **Constitución propia y elección de autoridades sin la intervención del gobierno federal (Art. 5, Art. 122 y Art. 123)**
- **Representación en el Senado y el Colegio Electoral para la elección de Pte.**



PENSAMIENTO, ACCIÓN Y TRABAJO
PARA LA INCLUSIÓN AMERICANA

ARGENTINA

S XIX: pujas entre provincias (mediterráneas-andinas/litoral-pampeanas)

**S XX: puja nac-provs
(Centralización/descentralización)**

**Federalismo centralizado (aunque con péndulos)
hasta vuelta democracia.**

Ha habido un giro en el federalismo argentino en las últimas décadas?

- **Constitución Nacional de 1994: garantías nuevas para las provincias (Artículo 75)**
- **Descentralización**
- **Desnacionalización**

Sistema partidario: Nacionalización

Los actores políticos locales y la ciudadanía geográficamente desagregada pasa a constituirse en organizaciones que agrupan a elites locales y regionales, y a su vez las preferencias individuales de los ciudadanos se orientan paulatinamente a un reconocimiento de la jerarquía decisional y priorizan intereses y políticas a escalas cada vez mayores y centralizadas (Caramani, 1996).

Nacionalización partidaria

¿por qué las elites políticas locales deciden nacionalizarse, uniéndose bajo etiquetas que atraviesan las fronteras distritales?

-sociológica: los elementos que configuran al sistema político nacional tendrán un origen en las condiciones sociales, económicas y culturales que han permitido integrar nacionalmente al Estado.

- sistemas de partidos: postura endógena relativa a los procesos electorales y partidarios.

Nacionalización partidaria

factores de “empuje” (para que los grupos políticos locales busquen aliarse de forma inter-distrital).

1.Grupo de interés que se encuentra distribuido a lo largo del país (por ejemplo, un movimiento obrero).

2.Elecciones presidenciales simultáneas con las legislativas: grupos políticos de distintos distritos se presentan detrás del candidato presidencial, formando un solo partido.

3.Elegir al PEN necesita de alianzas inter-distritales para poder conseguir una mayoría.

5.La búsqueda de financiamiento es más simple para aquellos partidos con presencia nacional.

Desnacionalización partidaria

- **Falla de coordinación horizontal (agregación): distribución de preferencias y coaliciones electorales heterogéneas entre los distritos.**
- **Falla de coordinación vertical (integración): diferenciación en el comportamiento ínter distrital de los votantes y las elites para cada categoría electoral nacional y provincial.**

		Nacionalización vertical o integración	
		Alta	Baja
Nacionalización horizontal o agregación	Alta	Nacionalizado	Segmentado
	Baja	Federalizado	Disperso

Causas de desnacionalización partidaria

Descentralización política y fiscal (pero son insuficientes como única variable explicativa).

a- Diferencias etnoculturales pronunciadas.

b- Administración de las políticas públicas menos concentrada.

c- Control de los recursos fiscales menos concentrado.

d- Entorno institucional y atributos de los partidos dificultan la transmisión de la dinámica provincial a la arena nacional y obstaculizan a la coordinación interdistrital de las estrategias proselitistas y del voto.

ARGENTINA

Tendencia: desde un sistema partidario altamente nacionalizado a uno moderadamente desnacionalizado con picos de alta desnacionalización desde 2003.

Gobiernos subnacionales relevantes y factores exógenos: devaluación de las etiquetas nacionales de los partidos y eficacia electoral del liderazgo nacional

Fiscalidad: recaudación y gasto

Perspectiva neoliberal:

-Asignación descentralizada: mayor correspondencia con las preferencias de los ciudadanos.

-Tesis del Leviatán: esquemas de descentralización que ajuste a los gobiernos al principio de restricción presupuestaria (gasto sujeto a los recursos).

-Asimetrías verticales (desfasajes entre quién recibe y fuente de financiamiento) se resuelven con transferencias de recursos entre niveles de gobierno.

Fiscalidad: transferencias

Primaria: nación-provincias

- Condicionadas o no condicionadas (fin determinado o uso general)**
- Automáticas o discrecionales (formula ex ante o decisión ad hoc).**

Secundaria: entre provincias

- Devolutivos o redistributivos (federalismo competitivo o federalismo solidario)**



ARGENTINA

Constitución Nacional de 1853/60.

Competencias en materia tributaria:

- a. exclusivas nación: derechos aduaneros de exportación e importación y tasas postales**
- b. concurrentes: contribuciones indirectas (con excepción de las anteriores)**
- c. exclusivas provincias: contribuciones directas (aunque facultando su aplicación, en condiciones excepcionales y con carácter de transitorio, al gobierno federal).**

ARGENTINA

Antecedentes

- **Crisis de 1890: decae separación de fuentes se modificó y predominio sistema de concurrencia.**
- **1934: Unificación de Impuestos Internos: cesión por parte de las provincias de potestades tributarias y, como compensación, régimen de coparticipación (Ley 12.139)**

ARGENTINA

Decreto-Ley 20.221/1973

- Primera norma que reguló en un único marco legal todo el sistema de coparticipación federal.**
- Distribución primaria igual para la Nación y las provincias (48,5 por ciento) y el 3 por ciento a un Fondo de Desarrollo Regional**
- Relevancia dada al carácter solidario o redistributivo en los coeficientes de distribución secundaria, a partir de la incorporación del indicador brecha de desarrollo.**

ARGENTINA

Ley 23.548/1988 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales

(carácter de transitorio y vigencia hasta 1989 o prorrogable hasta nuevo acuerdo):

- **Distribución primaria: 54,66 % para provincias y 42,44 % Nación. 2 % recupero del nivel relativo de algunas provincias (Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz) y ATN (1%).**
- **Ampliación de los recursos que integran la masa coparticipables y la fijación de un piso mínimo de transferencias a provincias.**

ARGENTINA

90`s Desdibujamiento de la coparticipación y laberinto fiscal

-Descentralización: financiamiento equivalente a lo transferido no implicó un aumento de recursos para las provincias sino una redistribución de lo que estas recibían por coparticipación.

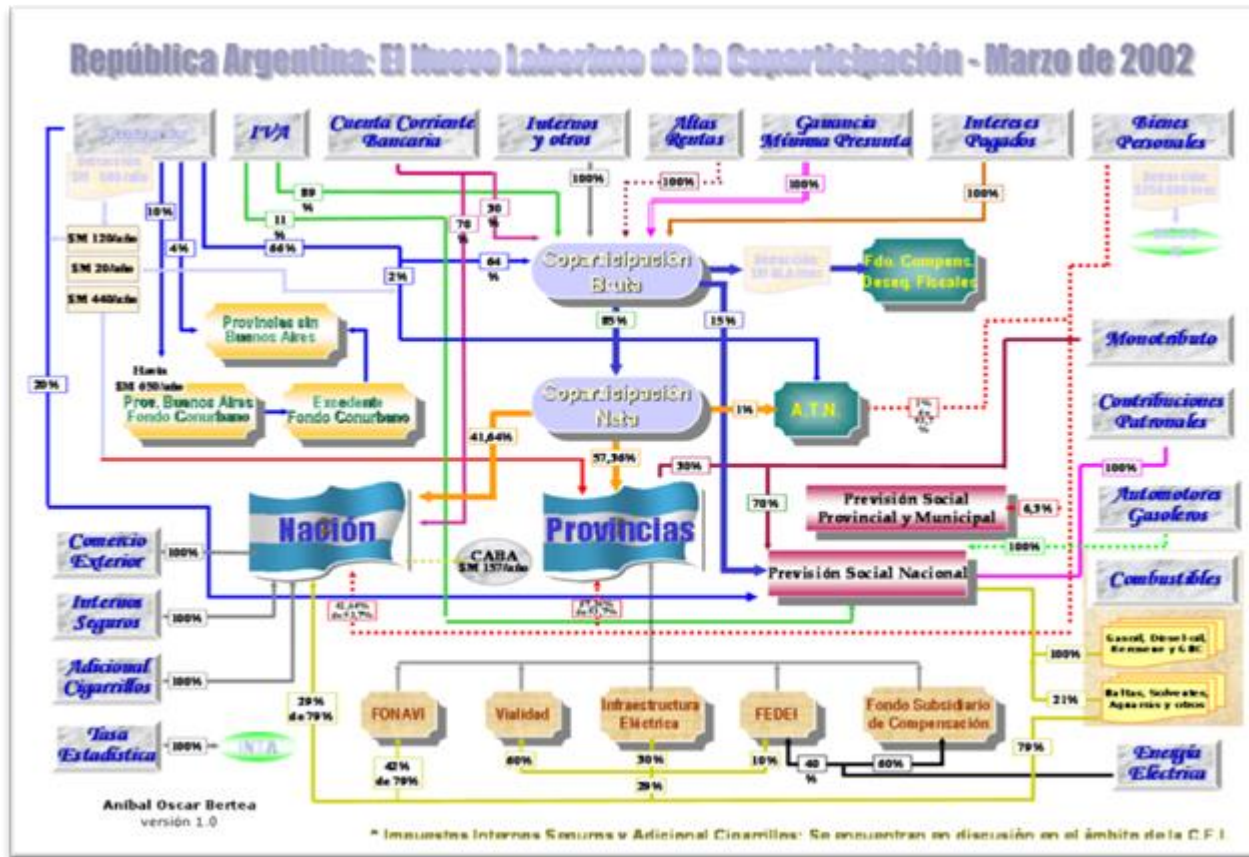
-Pactos Fiscales de 1992 y 1993: reducir la carga fiscal y avanzar en las reformas pro-mercado a nivel provincial. autorizó al Estado nacional a realizar un recorte del 15 por ciento de la masa coparticipable con destino a las obligaciones previsionales nacionales (cláusula 1era). Como compensación por este recorte, estableció otra detracción a la masa coparticipable neta, esta vez bajo la forma de suma fija (\$43.800.000), a ser distribuida entre algunas provincias en concepto de Fondo para los Desequilibrios Regionales (FDR)



ARGENTINA

90`s Desdibujamiento de la coparticipación y laberinto fiscal

Federalismo ejecutivo: cobran mayor relevancia mecanismos de distribución de recursos fiscales ad-hoc de carácter discrecional.



ARGENTINA

2000`s

- Reprogramación de la deuda pública provincial.**
- Programas de Financiamiento Ordenado (PFO) -Programa de Unificación Monetaria (PUM)**
- Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (intento de marco institucional más amplio y estable de coordinación fiscal federal):**
 - transparencia y gestión presupuestaria,**
 - gestión del gasto:** tasa de incremento nominal no podía superar la del crecimiento económico
 - gestión del endeudamiento:** costos de la deuda no superarían el 15 por ciento de sus recursos corrientes

FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO

- Predominancia de un régimen fiscal federal fragmentado, con numerosos mecanismos de transferencias.**
- Esquema discrecional, negociado bilateralmente entre el Poder Ejecutivo Nacional y los Ejecutivos provinciales.**
- Volatilidad real o potencial en la distribución secundaria.**

