

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA

FEDERALISMO Y GOBERNABILIDAD
SEMINARIO OPTATIVO
Segundo Cuatrimestre 2017

Profesor Titular a cargo:

Luis Tonelli

DNI 16.144.658

Teléfono: (15) 5389-0081

E-mail: luis.tonelli.ar@gmail.com

Equipo docente:

Lara Goyburu

DNI 26.524.751

Teléfono: (15) 5139-2767

E-mail: mlgoyburu@gmail.com

Agustina Jaworski

DNI 34.102.694

Teléfono: (15) 6500-6586

E-mail: agustina.jaworski@gmail.com

Juan Rodil

DNI 26.115.499

Teléfono: (15) 3656-1360

E-mail: juancito.rodil@gmail.com

Modalidad

Este seminario optativo cuatrimestral tiene una carga horaria semanal de 3 horas a realizarse en un único encuentro de modalidad teórico/práctica de asistencia obligatoria para los estudiantes.

Requisitos de cursada

Los estudiantes deben haber cursado Sistemas Políticos Comparados (aunque no se requiere su aprobación) dado que el presente seminario optativo da por vistos los conceptos que dicha asignatura presenta.

Se sugiere además tener comprensión lectora del idioma inglés.

Fundamentación y contenido

El federalismo como forma de gobierno proporciona mecanismos institucionales para equilibrar la autonomía de las unidades subnacionales que componen un país en el que conviven el autogobierno de dichas unidades (*self-rule*) y el gobierno compartido entre estas y el estado central (*shared-rule*). Es decir que ambos niveles comparten la capacidad para la toma de decisiones sin consulta con el otro nivel, lo que ha sido uno de los focos principales de la literatura sobre la política territorial comparada (Goyburu 2016).

El federalismo entonces, como un tipo de gobierno que busca combinar el autogobierno de los intereses regionales y/o minoritarios, con el gobierno de los intereses nacionales comunes, ha llamado la atención de numerosos teóricos, fundamentalmente a partir de la nueva ola de democratización de los años '80 (Poirier et. al. 2015). Este tipo de gobierno compartido puede ejercerse en una variedad de formas y a través de una variedad de instituciones: desde una segunda cámara de la legislatura federal que prevé la representación de los intereses territoriales, los poderes de veto regionales en las esferas políticas concurrentes, a la cooperación en las arenas de las relaciones intergubernamentales (formales e informales).

La conceptualización del federalismo es un campo muy disputado como así también el análisis de las relaciones intergubernamentales que se dan al interior de estas formas de gobierno. Las definiciones teóricas más abstractas asumen al federalismo como un gobierno

dividido verticalmente, con poderes separados entre instituciones centrales y no centrales. Normativamente, estas instituciones, además de tener poderes exclusivos en algunos temas, comparten injerencia sobre los mismos ciudadanos, que responden a reglas de los distintos niveles, por lo que teóricamente deberían tender a la cooperación y al logro de resultados consensuales. A diferencia de los estados unitarios, donde solo obtienen satisfacción aquellos ciudadanos que poseen preferencias que coinciden con la mayoría nacional, la especificidad de los estados federales estaría dada por proporcionar una mayor utilidad social, ya que los perdedores en la arena nacional pueden ser ganadores en la arena local (Colomer 2001).

Sin embargo, si se tiene en cuenta la dimensión territorial, la definición se complejiza. Así, *“...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.”* (Falleti 2013:15-16). De este modo, *“...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.”* (Falleti 2013:16).

Estas definiciones de federalismo dan cuenta además de una multiplicidad de procesos y actores, cuyo estudio sistemático busca dar cuenta de las complejidades políticas de los países que adoptan este tipo de diseños.

Adicionalmente, esta adopción puede haber sido originaria y fundante (como en la Argentina) o puede ser una solución a clivajes territoriales que afecta la política nacional (como en España). En este sentido además, la literatura ha realizado un esfuerzo por diferenciar conceptualmente el federalismo de la descentralización y la desconcentración. Asimismo, el federalismo puede ser estudiado como variable dependiente o independiente.

En cuanto a las instituciones en general, y las federales en particular, éstas son entendidas como un conjunto de reglas formales e informales que los actores siguen por una serie de

razones, entre las que se encuentran la posibilidad de estructurar y ordenar intereses individuales y colectivos reduciendo los costos de transacción, a fin de poner en marcha políticas comunes (North 1990; Hall 1993; Hall & Soskice 2001). Las instituciones entonces “...conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos.” (Colomer 2001:16). El nuevo institucionalismo en la ciencia política sostiene que las instituciones formales tienen la función de reducir los costos de transacción en política, y dan solución a los problemas de cooperación, coordinación y ciclos (North 1995; Tonelli 1998) basándose en la idea de la economía clásica de que la cooperación entre individuos racionales interesados en sí mismos trae aparejado el logro de beneficios mutuos, pero distanciándose de visualizar el sistema del intercambio libre y descentralizado, e introduciendo que el énfasis debe ponerse en el entorno institucional de los sistemas económicos en los que se llevan adelante las negociaciones de intereses (Commons 1934; Coase 1937; Moe 1984).

El costo de negociar entonces vuelve a introducir la cuestión de la coordinación y convierte en necesaria la observación de la estructura institucional para comprender el intercambio y la intermediación de intereses en los países federales, ya que las instituciones estructuran el juego estratégico que se genera en torno a las diferentes problemáticas sobre las que accionan las políticas públicas (Subirats & Gomà 1999). Si en los sistemas federales la superposición de arenas debería tender a resultados consensuales de mayor utilidad pública para los ciudadanos (Colomer 2001), los problemas de coordinación son los más importantes que las instituciones deben resolver debido a que la superposición de funciones respecto de las políticas públicas sectoriales genera altos costos de transacción.

El programa propuesta recorre todas estas temáticas y líneas de investigación, de modo de ofrecer a los alumnos una aproximación analítica y comparada al federalismo argentino, que les proporcione herramientas tanto para su actividad académica como profesional.

Objetivos específicos:

1. Introducir elementos de la teoría neo-institucional de la elección racional (NIER).
2. Introducir elementos de la teoría del federalismo.

3. Analizar la génesis del régimen federal argentino como una actividad de diseño institucional.
4. Analizar los aspectos actuales del régimen federal argentino es sus aspectos institucionales, fiscales y políticos, colocándolos en perspectiva comparada.
5. Analizar las consecuencias (presentes y futuras) del diseño institucional argentino para el desarrollo político, económico y social de la Argentina.

Programa: Unidades temáticas y bibliografía

Unidad 1: Introducción. Elementos para el análisis institucional del Federalismo.

Bibliografía obligatoria:

- LODOLA, Germán *Teoría de los juegos: enfoque y aplicaciones*, en Kvaternik, Eugenio (Comp.), Elementos para el análisis político: la Argentina y el Cono Sur en los '90, Cap. 8, Paidós, 1998.
- TONELLI, Luis *Diseño y Estabilidad Institucional. El caso Argentino*, Papeles de la Cátedra Sarmiento de Estudios Argentinos N° 5, Univ. De Salamanca, 1998.
- TONELLI, Luis *Alicia en el país de las intransitividads*, Documento interno de la cátedra, 2009.

Bibliografía recomendada:

- ALT, James & ALESINA, Alberto *Economía Política: Una Visión General* en GOODIN, Robert & KLINGEMANN, Hans-Dieter (Ed.) Nuevo Manual de Ciencia Política – Tomo I, Ediciones Istmo, Madrid, 2001
- GIBBON, Robert Un Primer Curso de Teoría de Juegos, Barcelona, Antoni Bosch. Cap. 1. Google Books <http://bit.ly/bf7mGJ>
- SHEPSLE, Kenneth y BONCHEK, Mark Las Fórmulas de la Política, Cap. 4, Ed. Taurus
- SHEPSLE, Keneth *Rational Choice Institutionalism* en WEINGAST, Barry & WITTMAN, Donald, The Oxford Handbook of Political Economy, Google Books <http://bit.ly/aOleTp>

- BRENNAN, Geoffrie & HAMLIN, Alan *Constitutions as expressive documents* en WEINGAST, Barry & WITTMAN, Donald, The Oxford Handbook of Political Economy, Google Books <http://bit.ly/b1UNy8>
- TONELLI, Luis *En Búsqueda del Homo Politicus*, Revista de Ciencia Política de la Universidad de Palermo, Nro. 1, 2005.

Unidad 2: Federalismo. Teoría y experiencias comparadas.

Bibliografía obligatoria:

- FALLETI, Tulia (2013) *Descentralización, federalismo e intereses territoriales en perspectiva teórica y comparada* en FALLETI, Tulia, GONZALEZ, Luca & LARDONE, Martin El federalismo argentino en perspectiva comparada
- WATTS, Ronald L. (1996) Comparing Federal Systems in the 1990s, Introduction.
- RODDEN, Jonathan (2008) *Federalism* en WEINGAST, Barry & WITTMAN, Donald, The Oxford Handbook of Political Economy
- STEPAN, Alfred, *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. model*, Journal of Democracy Vol. 10, Nro. 4, 1999.

Bibliografía recomendada:

- RIKER, William H. (1964) Federalism: Origin, Operation, Significance Boston, Little Brown.
- BERAMENDI, Pablo, *Federalism*, en BOIX, Carles & STOKES, Susan The Oxford Handbook of Comparative Politics, Google Books <http://bit.ly/cXp4ep>
- LAURSEN, Finn *Federalism: From Classical Theory to Modern Day Practice in the EU and Other Polities* en The EU and Federalism. Polities and Policies Compared, Edited by Finn Laursen, Dalhousie University, Canada, 2010.
- COLOMER, Joseph M. *Gobierno dividido verticalmente: federalismo*, en Instituciones Políticas, Cap. 4, Sección 4.2, Pág. 205, Ed. Ariel.
- LIJPHART, Arend Las Democracias Contemporáneas, Cap. 10.

Unidad 3: Génesis (y persistencia) del Sistema Institucional Argentino.

Bibliografía obligatoria:

- ALBERDI, J. B. Bases y Puntos de Partida para la Organización Nacional, Cap. XIII en adelante <http://bit.ly/cONdfL>
- TONELLI, Luis *Haciendo cosas con palabras. El proceso de construcción estatal argentino como incentivado constitucionalmente*, Mimeo, UBA.
- MATIENZO, J. Nicolás El régimen Republicano Federal, Cap. X, Secretaría de Cultura de la Nación y Miramar Ediciones S.A.
- OSTROM, Vincent The political Theory of Compound Republic, Univ. of Nebraska, 1987.

Bibliografía recomendada:

- BOTANA, Natalio R. El orden Conservador, Cap. II y III, Ed. Sudamericana.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James & JAY, John El Federalista. FCE
- HALPERIN DONGHI, Tulio Una Nación para el Desierto Argentino, CEAL 1992, Google Books <http://bit.ly/dz5rCM>
- OSZLAK, Oscar La formación del Estado Argentino, Cap. 2, Ed. Ariel.
- SAGUIR, Julio ¿Unión o Secesión? Los procesos constituyentes en EEUU y Argentina, Prometeo Libros, Cap. IV.

Unidad 4: El Presidencialismo Federal Argentino. Partidos y desnacionalización.

Bibliografía obligatoria:

- BENTON, Allyson Lucinda *Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino*, Política y Gobierno, Vol. X, N° 1, Primer Semestre de 2003. <http://bit.ly/cTfqdU>
- ALESSANDRO, Martín *El elefante en la habitación: el estudio de la Presidencia en la Argentina* en ALESSANDRO, Martín y GILIO, Andrés (comp.) La dinámica del Poder Ejecutivo en América; Estudios Comparados sobre la Institución Presidencial, INAP, 2013.

- STEPAN, Alfred *Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems*, en GIBSON, Edward, Federalism and democracy in Latin America <http://bit.ly/cYpLxX>

Bibliografía recomendada:

- NEGRETTO, Gabriel *Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina*, en Revista Mexicana de Sociología, Año. 65, Núm. 1, enero-marzo, 2003, México, D. F. <http://bit.ly/c4rtC9>
- TSEBELIS, George Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas, Fondo de Cultura Económica, 2006, Caps.1, 2 y 6.
- CALVO, Ernesto. y ESCOLAR, Marcelo La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral, Cap. 2 y 4, Prometeo, 2005.
- LEIRAS, Marcelo *Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina*, en El federalismo argentino en perspectiva comparada, Falleti, T., Gonzalez, L. y Lardone M. Eds., Buenos Aires, EDUCA, 2013.

Unidad 5: El Color del Dinero: La dinámica del Federalismo Fiscal Argentino

Bibliografía obligatoria:

- GOYBURU, M. Lara *Coaliciones y distribución de recursos entre la nación y las provincias en la Argentina. Los casos de las leyes 12139/34 y 14390/54 durante el justismo y el peronismo*, Vº Congreso Uruguayo de Ciencia Política "Qué Ciencia Política para qué Democracia", Montevideo, Uruguay, 7 al 10 de octubre de 2014.
- LOUSTEAU, Martín Hacia un federalismo solidario, Cap. IV, Ed. Temas, Buenos Aires, 2003.
- BONVECCHI, Alejandro y LODOLA, Germán *La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino*, en El federalismo argentino en perspectiva comparada, Falleti, T., González, L. y Lardone M. Eds., Buenos Aires, EDUCA, 2013.

- SIMISON, Emilia (2014) *Estrategias distributivas presidenciales en contextos cambiantes de centralización fiscal y nacionalización partidaria: Transferencias discrecionales en Argentina durante presidencias peronistas*, en Revista de Ciencia Política de la UC, vol. 34, N°3.

Bibliografía recomendada:

- AZCORRA, Adriana y GOYBURU, M. Lara *Historia de una decisión sin retorno. El tratamiento de la Ley de Unificación de Impuestos Internos*, IX Congreso Nacional de Ciencia Política "Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder", Ciudad de Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009.
- CAO, Horacio *Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la coparticipación federal de impuestos*, Revista Aportes, Pag. 121-145 <http://bit.ly/99qe1K>
- CETRANGOLO, Oscar, JIMENEZ, Juan Pablo *Las Relaciones entre Niveles de Gobierno en la Argentina*, Rev. CEPAL, Nro. 84, 2004. <http://bit.ly/aNDKXG>
- SCHWARTZ, Gerard and LIUKSILA, Claire *Argentina*, en TER MINASSIAN, Teresa, Fiscal Federalism in Theory and Practice FMI, 1997, Google Books <http://bit.ly/c4mwp9>

Unidad 6: Federalismo y territorio.

Bibliografía obligatoria:

- PEREZ LIÑAN, Aníbal *Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política. Perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales*, América Latina Hoy, Univ. de Salamanca, 2008.
- CALVO, Ernesto y MURILLO, Maria Victoria *The New Iron Law of Argentine Politics? Partisanship, Clientelism, and Governability in Contemporary Argentina* en LEVITSKY, Steven & MURILLO, Maria Victoria, Argentine democracy: the politics of institutional weakness <http://bit.ly/bBOpii>
- AUYERO, Javier *Política, Dominación y Desigualdad en la Argentina Contemporánea*, Revista Nueva Sociedad. 193 <http://bit.ly/9oosDe>
- DEWEY, Matias (2014) El Orden Clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina, Katz Editores.

Bibliografía recomendada:

- FALETTI, Tulia G *El federalismo y los gobiernos locales en Argentina y Brasil en Espacios Políticos*, Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, August 2009, 22-24. <http://bit.ly/aluM26>
- TREISSMAN, Daniel *Decentralization and the quality of government*, IMF, 2009 <http://bit.ly/da8TNN>
- WATTS, Ronald L. (1996) Comparing Federal Systems in the 1990s, Cap. 5.
- BOLLEYER, Nicole Intergovernmental Cooperation, Cap. 1.
- GERVASONI, Carlos *La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo* en MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel La política en tiempos de los Kirchner, EUDEBA, 2011.
- LODOLA, Germán, *Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista* en MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel La política en tiempos de los Kirchner, EUDEBA, 2011.

Unidad 7: Las Instituciones políticas argentinas y sus efectos sobre la gobernabilidad y la gobernanza democrática.

Bibliografía obligatoria:

- ACEMOGLOU, Daron y ROBINSON, James Por qué fracasan los países, Los orígenes del poder, la prosperidad y la riqueza, Ariel.
- GERCHUNOFF, Pablo y LLACH, Lucas. Ved en Trono a la Noble Igualdad, PENT. <http://nubr.co/Yeb2sq>
- GERCHUNOFF, Pablo; *¿Por qué Argentina no fue Australia?; Siglo XIX*, 2006.
- PETERS, Guy *La capacidad para gobernar: ¿Retrocediendo hacia el centro?*, Revista CLAD Reforma y Democracia 27, 2003. http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10223_Cached.pdf

Bibliografía recomendada

- WEINGAST, Barry R. (1995) *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, Journal of Law, Economics, and Organization, 11: 1-31.
- GERCHUNOFF, Pablo *Requiem para el Stop and Go... ¿Requiem para el Stop and Go?*, PENT
<http://ecaths1.s3.amazonaws.com/economiaint/1740851450.Gerchunoff.pdf>
- NORTH, Douglass Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño, FCE.
- TONELLI, Luis *Federalismo y Partidos Políticos en la Argentina: entre la necesidad funcional y las dificultades institucionales*, En Ciencias Sociales Nro 78, 2011.
- LEVI FAUR, David The Oxford Handbook of Governance, 2011.
- INAP Madrid La Gobernanza hoy. Diez textos de referencia, Inap Madrid, 2005.

Metodología de enseñanza

La materia se organiza en un encuentro teórico/práctico donde se presentarán los contenidos generales y se discutirán aspectos puntuales de los textos, tanto a partir de la exposición de los docentes como de los aportes de los estudiantes.

En la cursada, de carácter obligatorio, se entablará la relación de los temas de la asignatura con eventos políticos actuales y en este sentido, se trabajará con medios periodísticos y trabajos grupales en clase.

Evaluación de la asignatura

Este es un seminario promocional con dos instancias de evaluación parcial:

1. Control de lectura periódicos con entrega de revisiones al final de cada unidad dada en clase.
2. Un trabajo escrito con coloquio final el último día de cursada.