

SEMINARIO DE LA ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS
ECONÓMICAS SOBRE FEDERALISMO FISCAL

Por el doctor **Roque B. Fernández**

Académico de Número

El Federalismo Fiscal puede tratarse con ópticas bastante diferentes. Por un lado es posible utilizar modelos económicos para especificar un Orden Social, incursionando en temas sociológicos, psicológicos, o de ciencias políticas donde la democracia, como forma particular de Orden Social, se representa agregando ciudadanos en base a sus preferencias, normalmente definidas con funciones de utilidad relativamente estables. Una referencia a este tipo de modelo es Becker (1998). Por otro lado es posible especificar un Orden Social donde la democracia, en lugar de tomar en cuenta las preferencias de los ciudadanos, se representa con la adhesión de los ciudadanos a un “discurso político” que enfatiza la distinción dicotómica o antagónica tipo amigo-enemigo, nosotros-ellos, o pueblo-oligarquia.

La popularidad que tiene la agregación de preferencias en el mundo académico (especialmente en los economistas) no se condice con la popularidad que el concepto de discurso político tiene en ciertos círculos académicos en teoría de la comunicación, sociología, y ciencias políticas. Limitándose a información de corto

plazo también existe la impresión que la predicción del resultado de las elecciones responde más a la “articulación de un discurso popular” que a la representación exitosa de una propuesta política basada en agregación de preferencias de un modelo económico. No conozco trabajos en la literatura que hayan conseguido integrar estos conceptos aparentemente conflictivos en una forma generalmente aceptada por partidarios de las distintas disciplinas. Este tema es objeto de una investigación en curso que menciono en las referencias de Documentos de Trabajo de UCEMA. Ver también en referencias el trabajo de Ardití (2009) y Zanatta (2014). En este trabajo, más que integrar los diferentes conceptos en juego tomaré el tema del federalismo argentino para ilustrar la diferencia de conceptos haciendo mis mejores esfuerzos para hacer una presentación objetiva del tema.

Agregación de preferencias

En la tradición de modelos de agregación de preferencias se distingue entre el Federalismo Fiscal de Primera Generación (FFPG) y el Federalismo Fiscal de Segunda Generación (FFSG). El FFPG supone un planificador benevolente que, conociendo las preferencias de los votantes, resuelve óptimamente la asignación del gasto entre bienes públicos y privados. También elabora y analiza propuestas normativas de cómo distribuir recursos entre jurisdicciones con el objetivo de incluir a los distintos grupos sociales y lograr un desarrollo armónico entre distintas regiones de una misma nación. El FFSG trata de evitar el planificador benevolente, pero partiendo del mismo supuesto de agregación de preferencias como modelo representativo de la democracia, trata de incorporar supuestos de ciencias políticas donde los líderes políticos democráticos no tienen benevolencia alguna y persiguen objetivos de permanencia en el poder, re-elección indefinida, capitalismo de amigos, captura de fondos propios para fines privados. También el FFSG trata el problema de la permanencia y estabilidad del sistema federal en países emergentes cuando el gobierno central se extralimita en sus

poderes aun violando reglas debilitando la consolidación de las instituciones.

Una reciente reseña de la literatura sobre FFSG se presenta en Weingast (2013) donde se destacan los siguientes puntos. Primero, las economías emergentes se caracterizan por tener dificultades para sostener temporalmente el federalismo porque tienen que resistir dos inconvenientes: uno es la tendencia a que el gobierno central capture las facultades de los gobiernos locales, y otro es la tendencia de los gobiernos locales a aprovecharse del “fondo común” de recursos tributarios y el “free-riding” contribuyendo a debilitar y disipar el argumento federal.

Segundo, es el tema general de la inconsistencia temporal de las decisiones públicas. Un caso ilustrativo extremo es el Populismo, donde los líderes públicos oportunistas administran un Estado Predatorio. Una vez producida la acumulación de riqueza en sectores tales como el energético, el agropecuario o el industrial cambian políticas e instituciones para apropiarse de los recursos o de sus rentas. El caso argentino más reciente se puede ilustrar con dos ejemplos: el ciclo ganadero y ciclo energético.

Y, tercero, el fenómeno denominado “comunidades cautivas” (“tragic brilliance” es la denominación utilizada por Weingast) donde la descentralización se utiliza para manipular la conducta de los ciudadanos.

Articulacion de discursos

Para precisar el Orden Social del populismo voy a tomar como referencia a Laclau (2010), Laclau y Mouffe (2010), y especialmente en Panizza (compilador, 2009) el ensayo de Laclau “Populismo: ¿Qué nos dice el nombre?” Los principales puntos que sintetizan la idea de Laclau son los siguientes.

Primero, el significado del populismo no está en algún contenido social, político o ideológico, sino en un determinado *modo de articulación* de esos contenidos. La forma de articulación se manifiesta en un modo de representación.

Segundo, no existe una “totalidad social” donde todos los actores sociales se encuentren representados. O sea, no es válida la propuesta de Hegel postulando una división entre sociedad civil (individuos heterogéneos) y sociedad política (representando la totalidad y universalidad). Tampoco es válida la utopía de Marx de una coincidencia exacta entre el espacio comunitario y la voluntad colectiva mediante el rol de una clase universal en una sociedad reconciliada.

Tercero, la distinción entre comunidad e individuos hace imposible pensar que la interacción social debería ser concebida en términos de negociaciones entre agentes cuyas identidades se construyen en torno a intereses claros, como podrían ser los paradigmas de Rawls (1971) o Sen (2011). Los individuos son identidades referenciales que deben ser divididos en una serie de posiciones subjetivas localizadas. Y la articulación entre estas posiciones es una cuestión social y no individual. La propia noción de “individuo” que es la base del supuesto de “agregación” en teoría económica no tiene sentido en la Teoría del Orden Social Populista.

Cuarto, los actores sociales se agrupan o agregan en base a criterios específicos. La caracterización más simple se provee con un ejemplo: 1) un grupo solicita (o demanda) un recorrido de transporte público entre su residencia y su lugar de trabajo, 2) el hecho de que se “solicite” muestra la existencia de un poder superior que no se cuestiona, 3) es una solicitud puntual y cerrada – no es la punta de un iceberg o un símbolo de una gran variedad de solicitudes. Estos tres puntos significan que los actores sociales aceptan la legitimidad del procedimiento de solicitar y una autoridad legítima que concede o no la solicitud. O sea se acepta el concepto de “debido proceso” en la interacción social. Este modelo institucional se denomina “lógica de la diferencia”.

Quinto, cuando se acumulan grupos frustrados por la respuesta negativa a muchas solicitudes similares a las del ejemplo anterior se desarrollan vínculos solidarios entre grupos que da lugar a la Lógica de la Equivalencia que permite una articulación política que se denomina “populismo”. Entonces los principales aspectos a tomar en cuenta son que la organización institucional se basa en la *lógica de la*

diferencia mientras que el populismo se basa en la situación inversa que se denomina *lógica de la equivalencia*. El actor en la lógica de la diferencia se denomina *sujeto democrático*. El actor en la lógica de la equivalencia se denomina *sujeto popular*. Su subjetividad es el resultado del agrupamiento equivalencial de una pluralidad de demandas democráticas. Corolario. Los discursos populares equivalenciales dividen lo social en dos campos: “el poder” y “el pueblo”.

Sexto, la cadena equivalencial tiene un carácter anti institucional. La cadena equivalencial necesita crear una frontera dentro de lo social. No hay populismo sin una construcción discursiva del enemigo: llámese la oligarquía, el *establishment*, etc. Se define como *Hegemonía* el proceso mediante el cual una demanda particular comienza a representar una cadena equivalencial.

Séptimo, cuanto más se extiende la cadena de equivalencias, más débil será la conexión de las demandas particulares que asumen la función de representación universal. La construcción de una subjetividad popular es posible sólo sobre la base de la producción discursiva de significantes *tendencialmente vacíos*, o Significante Vacío. La denominada “pobreza” de los símbolos populistas es la condición de su eficacia política. En su expresión más extrema, este proceso llega a un punto en que la función homogeneizante es llevada a cabo por un nombre propio: el nombre del *líder*. Una demanda sometida a intentos articulatorios de una pluralidad de proyectos antagónicos vive en una tierra de nadie y adquiere una autonomía parcial y transitoria. Esta ambigüedad se define como *Significante Flotante*.

En el contexto de este análisis las instituciones antes mencionadas son parte del arsenal del “enemigo” que hay que dominar. Según el paradigma populista es necesario vencer al “otro” para imponer una suerte de poder hegemónico que supuestamente es más beneficioso para el “pueblo” que un orden social basado en las instituciones que se generan en una democracia liberal.

Lo más interesante del paradigma populista – y creo que es verdaderamente un aporte académico novedoso – es que los mismos autores reconocen como parte de la dinámica social que, aún

venciendo al enemigo, la solución no es estacionaria. El “otro” no desaparece; no se concibe un eterno y único discurso articulador, o una solución única estable de equilibrio como a los economistas nos gustaría observar para sentirnos confortables con un modelo. En el modelo populista; se concibe una dinámica social que se asemeja al modelo Presa-Predador.

El Federalismo, propiamente instrumentado, es antagónico al populismo. Funciona como un límite institucional de rango constitucional al igual que la división de poderes de una democracia liberal. Normalmente en los federalismos débiles la tensión entre el líder populista y las autonomías provinciales se resuelve utilizando los recursos fiscales centralizados para someter la voluntad de los gobiernos autónomos locales. Pero los gobiernos autónomos sobreviven la duración del líder populista. O sea el “otro” no desaparece por completo, se regenera dentro de las autonomías provinciales para reiniciar un nuevo ciclo Presa – Predador.

BIBLIOGRAFÍA

- ARDITI, BENJAMÍN, (2009), “El Populismo como Periferia Interna de la Política Democrática”, en Francisco Panizza (compilador), El Populismo como un Espejo de la Democracia. Primera Edición en Español, Fondo de Cultura Económica de la Argentina.
- BECKER, GARY (1998), “Accounting for Tastes”. Harvard University Press.
- FERNÁNDEZ, ROQUE B., (2011), “El Modelo Presa-Predador y el Ciclo Populista”, Documento de Trabajo UCEMA, Octubre. Acceso Internet: www.ucema.edu.ar/publicaciones.
- FERNÁNDEZ, ROQUE B., Y MONTESERIN, PAULA, (2014), “Fundamentos Atavicos del Populismo Argentino”, Documento de Trabajo UCEMA, Mayo, Nro. 537. Acceso Internet: www.ucema.edu.ar/publicaciones.
- LACLAU ERNESTO Y CHANTAL MOUFFE (2010), en “Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia”, Tercera Edición, Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- LACLAU, ERNESTO (2010), “La Razón Populista”, Fondo de Cultura Económica de Argentina, Primera Edición, Quinta Reimpresión.
- PANIZZA, FRANCISCO (2009), “El Populismo como un Espejo de la Democracia”. Primera Edición en Español, Fondo de Cultura Económica de la Argentina.
- RAWLS, JOHN (1971), “A Theory of Justice”, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- SEN, AMARTYA (2011), “La Idea de la Justicia”, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, SA de Ediciones, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- SCHMITT, CARL (1927), “The Concept of the Political”. Traducción de George D. Schwab, University of Chicago Press, 1996.
- WEINGAST, BARRY R. (2013). “Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development”, World Development (2013), <http://dx.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>.

ZANATTA LORIS, (2014), "El Populismo", Katz Editores, Buenos Aires, Argentina.