



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

**MAESTRÍA EN
PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL**

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Integración y Conflictos Federales en la UE:

El caso de Cataluña. (2014-2020).

AUTOR: JUAN ANTONIO YANNUZZI (UBA)

TUTOR: DAMIÁN PAIKIN (UBA)

JUNIO 2023

Dedicatoria

A mi mamá, por ser el mejor que ejemplo de persona que se puede tener, por su generosidad infinita y por su inmenso afecto.

A mi abuela Poupée, por alentarme a hacer lo mejor en todo lo que me propongo, por ser mi apoyo incondicional y por haberme transmitido su amor por el conocimiento.

Agradecimientos

Esta tesis es el resultado de procesos personales y profesionales, pero sobre todo los aportes de quienes que me apoyaron en todos los pasos de la investigación.

En primer lugar, agradezco a la Universidad de Buenos Aires, institución a la que le debo mi formación académica y el haber creado vínculos que espero mantener toda la vida.

Gracias a mi tutor Damián Paikin, por su predisposición y su tiempo. Resalto el rol de la subdirectora de la Maestría, Adriana Rodríguez quien me abrió las puertas a la posibilidad de realizar una estancia de investigación en el Instituto de Estudios Europeos en Barcelona. Gracias a esta experiencia mi tesis se reformuló, por los aportes fundamentales de mi supervisora Ana Mar Fernández Pasarín y de Javier Arregui.

Por permitirme explorar mi interés en el federalismo y las finanzas subnacionales, aspectos fundamentales de mi investigación, quiero agradecer a mis compañeros en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y del Instituto de Economía Aplicada y Sociedad.

Por su escucha paciente y sus consejos, gracias a Andrea, Francisco, Santiago, Florencia y a todos mis afectos que de alguna manera están presentes en esta investigación.

Resumen

Los procesos de integración regional han sabido tener su auge y sus estancamientos. Hay en la globalización elementos que incentivan a la cooperación e integración entre naciones, aunque también otros tantos que representan obstáculos y contramarchas en el ideal supranacional. Uno de los fenómenos que puede ser ubicado en esta última categoría son los conflictos federales, que en su estadio más grave de intentos secesionistas significan una amenaza a la integración.

El objetivo de la investigación es explorar las dimensiones de influencia de un proceso de integración regional en la evolución de un conflicto federal de un Estado miembro. Para ello se analizarán los principios del federalismo fiscal desde una perspectiva de la gobernanza multinivel y sus focos de tensión bajo la consideración de los aportes de las escuelas teóricas del intergubernamentalismo liberal y el posfuncionalismo.

Es en las relaciones financieras entre un Estado Nación y sus unidades subnacionales que encontramos el principal foco de enfrentamientos internos; conflictos que tienen una vía de resolución poco explorada: la influencia política y financiera de organismos supranacionales.

La investigación concluye con un modelo de economía política de la integración *multinivel* que intenta reformular la base hipotética predominantemente economicista sobre la relación entre la integración regional y la desintegración política por conflictos federales.

Se complementa el desarrollo teórico con un estudio de caso sobre el conflicto entre el Gobierno de la Generalidad de Cataluña y el de España en el marco de la Unión Europea entre 2014 y 2020. Al analizar el efecto de la pertenencia del Estado español al proceso de integración regional se pudo constatar el efecto positivo que esta tuvo para la evolución del conflicto federal.

El valor del presente trabajo se basa en hacer un aporte teórico con implicancias prácticas sobre un fenómeno contemporáneo que representa un obstáculo para los proyectos integracionistas. Se justifica la propuesta de una mirada que tenga en cuenta la estructura del federalismo fiscal nacional y sus condicionantes políticos a la hora de diseñar herramientas financieras supranacionales con el fin de apaciguar conflictos presentes o futuros.

Palabras clave: integración regional, gobernanza multinivel, federalismo fiscal.

ÍNDICE

1. Introducción	7
2. Planteamiento del tema	12
3. Marco Teórico	15
3.1 Federalismo.....	16
3.2 Teorías de la Integración.....	22
3.2.1 Posfuncionalismo.....	24
3.2.2 Elección Racional.....	26
3.3 Integración Económica y (Des)integración Política.....	27
3.3.1 Federalismo Fiscal en contexto de Integración.....	31
4. Metodología	37
5. Lectura Multinivel de los Conflictos Federales	39
5.1 Conflictos Federales.....	41
5.1.1 Finanzas y Política de la Conflictividad.....	43
5.1.2 Hacia una Medición de la Conflictividad Federal.....	44
5.2 Gobernanza Multinivel y Fondos Supranacionales.....	52
5.2.1 Tipología de Financiación Regional.....	54
5.3 Elección Racional Aplicada.....	59

6. Fiscalidad Europea en el Conflicto Federal Catalán.....	63
6.1 Dimensión Financiera.....	69
6.1.1 Cuentas Federales Españolas.....	71
6.1.2 Financiación Europea y rol de España.....	76
6.2 Instituciones Políticas.....	82
6.3 Evaluación de Conflictividad e (in)fluencia Supranacional.....	87
7. Conclusión.....	89
8. Bibliografía.....	92
9. Anexos.....	99

1. Introducción

En un contexto de crisis cíclica del multilateralismo, los procesos de integración han sabido encauzar la apertura económica con mantenimiento relativo de las soberanías estatales. Muchas de estas uniones regionales constituyen entidades aún en formación, cuya evolución se dio en simultaneo con otros fenómenos que acompañaron e influenciaron su desarrollo. Se han destacado entre ellos los procesos de descentralización, que implicaron un traslado de competencias desde los Estados Nacionales hacia unidades subnacionales.

La doble vía de transferencia de poder ha hecho que académicos auguren un debilitamiento de las capacidades estatales frente al avance de otros actores en la comunidad internacional. Estos pronósticos distan de corroborarse, sin embargo, el aumento de la conflictividad de algunos reclamos autonomistas internos ha representado un verdadero peligro para la integridad territorial de los Estados. En la medida que estos son parte de un proceso de integración regional, el devenir de estos enfrentamientos territoriales será de interés para terceros y, por supuesto, para las autoridades de la unión. La presente investigación cuestionará la supuesta neutralidad, sea en base a preferencias o por instituciones formales, de actores supranacionales en la resolución de un conflicto federal de un Estado miembro.

Existe una estrecha relación teórica entre los principios del federalismo como forma de organizar políticamente el territorio de Estados Nacionales y los procesos de integración regional. Tanto es así que estos últimos son interpretados por algunas escuelas de pensamiento como un estadio hacia la constitución de una supranacionalidad -federal-. Este es uno de los elementos por los que un conflicto federal interno, en la medida que representa una amenaza para la integración a nivel nacional, es necesariamente de interés para actores gubernamentales supranacionales comprometidos con el proyecto federativo.

Con este panorama, se presenta el interrogante de si los conflictos federales representan una amenaza al espíritu integrativo o si son demandas cuyo reclamo fortalece la unidad regional. Los conflictos territoriales internos de los Estados implican la contraposición de intereses entre unidades subnacionales, o entre estas y el gobierno central, y pueden ser provocadas por diversos factores. La investigación analizará la evolución de los conflictos que tienen como foco un reclamo por la distribución de los fondos públicos

gestionados por el Estado Nacional, es decir, que intentan modificar el esquema de federalismo fiscal. Estos conflictos federales son denominador común de las tensiones territoriales contemporáneas, aunque se suelen complementar con otras motivaciones (históricas, culturales, políticas, etc.). La aproximación desde la teoría de la elección racional obliga a complementar el enfoque político con una visión economicista donde se analizan la búsqueda por la maximización de los beneficios dadas las preferencias y capacidades en determinado marco institucional.

Una de las causas, y a su vez efecto secundario, de los conflictos federales es el aumento de la ineficiencia económica. En la investigación se tiene en cuenta la relación entre los incentivos de los actores políticos y económicos con el distanciamiento de una hipotética situación de óptima distribución de los recursos. Entonces, esta ineficiencia; es causa de los conflictos, dado que el esquema de federalismo fiscal distribuye los recursos con una lógica de cohesión; y es consecuencia, en la medida que disminuye el incentivo de las autoridades gubernamentales subnacionales para estimular la actividad económica y en su etapa de conflicto avanzado afecta la estabilidad macro. Esta deducción se desarrollará en detalle; donde se analizarán indicadores para evaluar el grado de conflictividad en relación con la cuestión fiscal.

La primera parte de la investigación bien podría catalogarse como una aproximación al federalismo fiscal desde una perspectiva multinivel, para aportar a una teoría de la (des)integración nacional en el marco de la integración regional. Luego se contrasta el modelo generado en la sección teórica con el análisis de un caso paradigmático para el tema en cuestión: el conflicto por las demandas autonomistas del gobierno catalán frente al Estado español en el marco del proyecto de integración europea. El periodo temporal analizado es entre el 2014 y el 2020, esto se debe a que este septenio se condice con la programación financiera plurianual que hace la Unión Europea para dar un marco presupuestario a los fondos e iniciativas del bloque.

Las cuestiones internas de los Estados, como lo son cualquier evento que afecte la integridad territorial, están expresamente reservadas a los mismos por el derecho internacional y los principales tratados de integración. Sin embargo, sería ingenuo considerar que un conflicto que amenace el diseño de las fronteras políticas no cuente con la influencia (formal o informal) de terceros Estados, organismos internacionales o actores

supranacionales. La presente investigación focalizará en las dimensiones de influencia basadas en estructuras institucionales, tanto financieras como políticas.

Bajo estos supuestos la investigación tomará consideración de teorías provenientes de las ciencias económicas y de las ciencias políticas, para esbozar una comprensión integral y multidisciplinaria de la relación entre integración regional y conflictos federales. Se hará especial énfasis, tanto en el análisis de teorías sobre el federalismo fiscal, siendo esta una disciplina de las finanzas públicas, como en el estudio de la gobernanza multinivel.

Dos casas de estudio fueron fundamentales para la robustez del presente trabajo. Sin la guía de muchos de profesores y autoridades de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA) y del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona (IEE-UAB) esta investigación no habría sido posible. El estudio para esta tesis comenzó en Argentina, pero se desarrolló fundamentalmente en España, donde realice una estancia de investigación por medio de un convenio de la Escuela de Posgrado FCE-UBA y el mencionado IEE-UAB.

Es pertinente mencionar que, aunque el planteamiento del tema se realizó en base al estudio particular de conflictos federales en el marco de procesos regionalistas en América Latina y Europa, es parte de un interés mayor en los procesos de integración sin discriminación geográfica.

El interés personal por la integración económica y política nace ligado al estudio de la historia de la creación de los federalismos contemporáneos. Tanto el proceso de formación de una federación (pluri)nacional como el de una unión supranacional comparten características de procedimiento, tanto jurídico, como económico y político. Este interés, producto de mi procedencia latinoamericana, devino en la inclinación por el estudio de la integración regional como respuesta del sur global a los desafíos de la globalización.

A la par que mi comprensión teórica de estos dos fenómenos (federalismo e integración) avanzaba, me desarrolle profesional y académicamente en el ámbito de las cuentas federales y las finanzas públicas subnacionales. Esto despertó mi interés por el tema de la presente investigación, fundamentalmente por la curiosidad sobre un potencial efecto (no calculado) de la institucionalización de un proceso de integración regional en las cuentas federales y en las disputas internas en torno al esquema fiscal.

El interés por el caso de estudio que se utilizará como una primera contrastación de la hipótesis viene por un viaje académico que hice a la capital catalana en el primer semestre del 2018. En la Comunidad Autónoma aún se vivían las consecuencias del intento de independencia del gobierno de la Generalidad luego del fallido referéndum del 1ro de octubre del 2017.

En este contexto y dados mis intereses, hubo una pregunta contra fáctica que, obviamente, no me pude responder: teniendo en cuenta que las distorsiones a la eficiencia económica que produce un esquema de federalismo fiscal sumamente distributivo afectan directa e indirectamente a la totalidad del Mercado Común Europeo ¿Se podría haber pensado un mecanismo en las finanzas públicas supranacionales que atienda esta distorsión y atenúe la evolución de conflictos federales?

Como se podrá ver a continuación, esta pregunta será parte de uno de los objetivos específicos de la investigación. Este punto es uno de los aportes fundamentales que se realizan a la teoría y la práctica de la integración. La idea de una política fiscal supranacional es algo que se debate en la Unión Europea y no debe extrañar que sea en el futuro un elemento de discusión de otros proyectos regionalistas en el mundo. El federalismo fiscal como disciplina tiene mucho que aportar al diseño de una política fiscal supranacional, aunque una comprensión de la gobernanza multinivel será necesaria para la adaptación de la teoría a un contexto diferente.

La estructura del trabajo contará en primer lugar con el planteamiento del problema, donde se manifiesta el objetivo general y los específicos. Se explican los fenómenos que afectan y determinan aspectos fundamentales del tema, como así de sus variables principales. Se presenta la hipótesis y se explica la manera en la cual se la contrastará con el estudio de caso.

Posteriormente se pasará a analizar el marco teórico de la investigación. Allí se hace una revisión de la bibliografía clásica sobre los conceptos vitales. Se presentan las definiciones que se utilizarán basándose en autores de diversas disciplinas. Entre los fenómenos que se ahondarán vale resaltar los de: federalismo, (des)integración y gobernanza. La sección finaliza con una aproximación hacia una teoría multinivel del federalismo fiscal.

En el siguiente apartado se harán las consideraciones metodológicas necesarias, especialmente para la segunda sección del desarrollo, siendo estas las aclaraciones sobre las herramientas utilizadas para la generación de información primaria y el análisis de datos secundarios.

El desarrollo comienza con tres subsecciones donde se elabora el modelo teórico constitutivo de la investigación. En primer lugar, se realiza una definición y análisis de los conflictos federales para luego proponer un índice de conflictividad para la cual se utilizarán variables políticas y financieras. Se continúa con el análisis de la constitución y distribución de los fondos supranacionales. A partir de ello se genera una tipología de creación sistemas fiscales supranacionales y otra sobre el procedimiento para definir el criterio su asignación presupuestaria. Por último, en base a los debates desde las ciencias económicas y políticas en torno a la relación entre integración regional y desintegración nacional se avanzará en un modelo teórico de elección racional de autoridades de los tres niveles de gobierno implicados.

Posteriormente se complementará el estudio teórico del fenómeno con el análisis del caso del conflicto entre la Generalidad de Cataluña y España en el marco de la Unión Europea entre 2014 y 2020.

En cuanto al desarrollo del estudio de caso en sí, estará dividido en tres subsecciones. En la primera se describirá el esquema fiscal multinivel (ESN-EN-UE) para dar cuenta del entramado de relaciones financieras entre los tres niveles de gobierno y analizar las cuentas federales españolas y la política de financiamiento regional de la UE. En la segunda se analizarán las instituciones políticas bajo una perspectiva sistémica en ambos niveles gubernamentales para entender la influencia del ordenamiento partidario y electoral en el conflicto. Por último, se hará una evaluación de conflictividad e (in)fluencia supranacional aplicada al caso en cuestión.

El trabajo finaliza con un resumen de los hallazgos principales y con la conclusión sobre la (in)compatibilidad del modelo teórico con el estudio de caso. Finalmente, se aclararán las limitaciones metodológicas de la investigación y se propondrán líneas de trabajo para continuar estudiando el fenómeno.

2. Planteamiento del tema

¿Un proceso de integración regional puede afectar la evolución de un conflicto federal de un Estado miembro? ¿En qué dimensiones se puede categorizar esa influencia? ¿Qué variables del conflicto afectan sus posibilidades de ser influenciado? ¿Puede una política fiscal supranacional mitigar la escalada conflictiva de una tensión interna de un Estado?

Estas preguntas son la base de la presente investigación, en la cual se pretende explorar las dimensiones de influencia de un proceso de integración regional en la evolución de un conflicto federal, donde el foco sea el diseño del esquema de federalismo fiscal.

La investigación presenta un objetivo explicativo y para se utiliza una metodología mixta, donde se conjugan; herramientas cuantitativas, como el análisis de las variables financieras; y cualitativas, tales como la revisión de información bibliográfica y la generación de tipologías.

A la luz de las teorías sobre la relación entre la integración económica y la (des)integración política se abordará la discusión sobre la interacción entre la integración regional y los conflictos federales. Se analizarán los incentivos de los actores subnacionales, nacionales y supranacionales en un contexto de conflicto producido por un reclamo de reforma del esquema de federalismo fiscal.

Los conflictos federales, por ser asuntos internos relacionados con la integridad territorial de los Estados, no son susceptibles de intromisión oficial por parte de terceros. Sin embargo, en el marco de un proceso de integración regional, actores supranacionales y otros Estados miembros tendrán intereses en juego sobre la resolución del conflicto. En la presencia de altos grados de interdependencia, un conflicto interno de un Estado será inevitablemente sujeto a influencias, formales o informales, de otros Estados, organismos internacionales o instituciones supranacionales.

El cumplimiento de otros objetivos es preciso para una respuesta integral a las preguntas que inspiran esta investigación. En este sentido, se plantea la necesidad de crear una medición de riesgo de los conflictos federales en base a variables financieras y políticas (5.1.1). A su vez, se debe generar una tipificación de los sistemas fiscales supranacionales en cuanto a su composición y distribución (5.1.2). Estrechamente relacionados a estos dos

objetivos específicos, se buscó aplicar la teoría de elección racional a una lectura desde la gobernanza multinivel del federalismo fiscal (5.1.3).

El aporte a la discusión teórica será complementado con el análisis del conflicto de la Generalitat de Cataluña con el Gobierno de España (2014-2020) por la distribución de fondos federales y la influencia de la pertenencia a la Unión Europea. Para ello se contrasta el modelo teórico con el caso europeo sobre la base de una descripción de las variables financieras e institucionales que influenciaron indirectamente el conflicto (6.) Aunque España no sea estrictamente un Estado federal tiene todos los elementos de un federalismo que son necesarios para seleccionarlo como estudio de caso de la investigación. Este aspecto será contemplado cuando se aborde los debates en torno a la definición de esta forma de organizar políticamente un territorio.

La respuesta tentativa a la pregunta-problema rectora de esta investigación es que los procesos de integración regional, por medio de mecanismos financieros e institucionales afectan positivamente la evolución de un conflicto federal de un Estado Miembro. De cualquier manera, esta influencia positiva está condicionada a características de la constitución jurídica y política de la unión regional, especialmente en lo relacionado al diseño de su sistema presupuestario y a sus instituciones que determinan la vía de acceso a las posiciones gubernamentales.

Tanto a mayor supranacionalidad como participación proporcional de las regiones en la elaboración de la estrategia fiscal, mayor incentivo para los actores subnacionales de contener la escalada conflictiva. De la misma manera, mientras las vías de acceso a las posiciones gubernamentales en niveles Estatales superiores estén más garantizadas para autoridades locales, menores serán sus incentivos para fomentar la conflictividad con estos niveles.

Se debe tener en cuenta que, a pesar de que la hipótesis se plantea en términos universales, con el estado actual de desarrollo de los procesos de integración regional la única empresa que se ajusta a los parámetros necesarios es la Unión Europea a partir de 1992 hasta la actualidad. Esto es producto a que el PIR no tiene comparación en cuanto a los niveles de integración e interdependencia entre Estados contemporáneos. Esta se manifiesta en su característica de unión monetaria, y concretamente en sus relaciones financieras e instituciones políticas; justamente las dos dimensiones fundamentales de la investigación.

Para la aplicación de esta hipótesis al caso de la influencia financiera e institucional de la Unión Europea sobre la evolución del conflicto entre los gobiernos de Cataluña y España entre 2014 y 2020 se verificará la relación entre las variables económicas y políticas europeas en la región ibérica y la conflictividad entre el EN y el ESN. Esto implica analizar las cuentas federales desde una óptica multinivel para corroborar si afectaron los desbalances fiscales que formaron parte de la escalada conflictiva. En cuanto a la dimensión política, se buscará verificar si las instituciones supranacionales han sido eficaces para la mitigación de los riesgos secesionistas del conflicto.

3. Marco teórico

Introducir el análisis del fenómeno investigado requiere un primer acercamiento a lo que constituye la bibliografía básica utilizada por todas las disciplinas que atraviesan el planteamiento del tema.

Desde lo local a los supranacional, las áreas temáticas involucradas van desde el surgimiento de los federalismos modernos y su evolución, el federalismo fiscal, la relación entre la integración económica y la política, como así el estudio de la gobernanza multinivel. En este sentido, son fundamentales los aportes de Oates (1999), Riker (1964), Rodden (2005) y Stepan (2001) para comprender la historia y las finanzas de la constitución de Estados Nacionales descentralizados administrativamente.

En cuanto a la integración regional desde la óptica de los conflictos territoriales es indispensable la obra de Alesina, Spalare & Wacziarg (1997) y en conjunto con las apreciaciones de Ruta (2005) y De Sousa & Lamotte (2007). Para comprender las preferencias, características e instituciones de la gobernanza multinivel es precisa la lectura de los aportes de Buchanan & Faith (1987) Colomer (1999) y Hooghe, Marks & Schakel (2020).

Siendo que el centro de este trabajo es la fundamentación del modelo teórico que se presentará en el desarrollo, es necesaria una precisión máxima en torno a la definición de los conceptos basales de la investigación. Para ello, se presentarán los debates clásicos y actuales sobre el federalismo, como forma de organizar políticamente un territorio, pero también como movimiento político y tradición teórica para la interpretación de los procesos de integración en su más amplia acepción. En este sentido, se repasarán las principales teorías contemporáneas que buscan dar respuesta a las causas de la integración regional, como así de la evolución de estos procesos.

La relación entre la integración económica y la política se tratará focalizando en la obra de Alesina (et al., 1997) y los autores que han querido complementar o refutar sus hipótesis. El último título de la presente sección plantea los hallazgos teóricos y la relación entre ellos que fundamentan la aproximación desde la gobernanza multinivel a los conflictos federales bajo la teoría de la elección racional.

3.1 Federalismo

El término federalismo proviene etimológicamente de la idea de un acuerdo voluntario entre regiones. Basado en el término latín “*foedus*”, que significa acuerdo, y a su vez está relacionado con el verbo “*fidere*” (confiar), el pacto federal debe tomar la forma de una norma que, bajo algún mecanismo, asegure la responsabilidad compartida de las unidades constitutivas. El origen de la organización federal de un territorio está asociado a las relaciones de ciudades griegas, más de cinco siglos antes de Cristo. A pesar de que continúan los debates en torno a los detalles de este tipo de alianzas, se puede asumir con un alto grado de confianza que en estos acuerdos territoriales se dieron las primeras uniones federales formales (Boogman, 1980).

Aunque el consenso entre los historiadores sobre un comienzo formal de la organización política federal sea en la península de los Balcanes, en una definición más amplia de lo que implica una federación, podríamos encontrar ejemplos en el comienzo de la vida humana en sociedad (Harari, 2011). Es por ello por lo que definir a los federalismos contemporáneos requirió un descenso en el nivel de abstracción de esta acepción etimológica para relacionarlo con un esquema particular de organización política del territorio, solo posible gracias al constitucionalismo moderno.

Ahora bien, el término que constituye un adjetivo para caracterizar Estados nació, en su sentido actual, ligado a la de un movimiento político que bregaba por la unidad de Estados diferenciados. En este punto vale una aclaración sobre las preferencias de los distintos movimientos políticos que se han caracterizado como federalistas, especialmente en la creación de los Estados americanos independientes y luego en Europa, Oceanía, Asia y África.

El movimiento filosófico y político federal en Norte América apuntó al fortalecimiento del gobierno central luego de la unión de los Estados constitutivos (Hamilton, Madison & May, 1788), mientras que en el resto de los casos la posición era la opuesta. Los federalistas franceses y latinoamericanos buscaban una federación al estilo estadounidense, pero por las razones contrarias; buscaban prevenir la tiranía de un jefe de Estado nacional, dividiendo el poder verticalmente y complementando la división horizontal del republicanismo (Rodden, 2005).

En el resto del mundo los movimientos federalistas tuvieron una causa especialmente difundida entre los casos de instauración de los sistemas federales: las estructuras establecidas de gobierno colonial por los imperios europeos. De los federalismos que existen en la actualidad, los más poblados fuera de América y Europa cuentan con la característica de ser excolonias o protectorados del Reino Unido (India, Sudáfrica, Nepal, Australia y Emiratos Árabes Unidos).

Esta causalidad o casualidad histórica se complementa con las principales razones estructurales que llevan a un Estado a constituirse como un federalismo. La ciencia política focaliza en dos variables lógicas: la extensión territorial y el alto grado de diversidad étnico-cultural delimitado geográficamente. Así podemos justificar la presencia de este fenómeno político tanto en Estados como el argentino (extensión) y el belga (diversidad).

Con la intención de caracterizar a los federalismos según su formación, Stepan (2001) en un texto ya clásico, observa que estos se crean, o por la unión voluntaria de unidades preexistentes (*coming-together*), o al descentralizar las competencias estatales respondiendo a demandas autonomistas de regiones internas (*holding-together*). En una interpretación del caso argentino, Gibson & Falleti (2007) incorporan un tipo ideal a este sistema de categorías que es de gran utilidad para caracterizar a muchos otros estados; la unidad producto de la fuerza perpetrada por el gobierno central.

Esta última categoría haría que el sistema tuviese más similitudes con una estructura imperial de la distribución del poder en un territorio, sin embargo, los autores hacen alusión a una dimensión clave para el estudio de la creación y la evolución de los federalismos: las disputas intrarregionales. En este sentido, los autores distinguen a los federalismos en cuanto a la dirección de su gobierno central, dado que observan que se ignora en la bibliografía clásica la posibilidad cierta de que este sea conducido de manera hegemónica por una o un grupo de unidades subnacionales en defensa de sus intereses. A este federalismo, que caracterizan como *hegemónico*, se le antepone un sistema con un gobierno central autónomo de cualquier unidad o grupo, al que definen como *plural*.

“Estas conceptualizaciones ofrecen una mejor comprensión del “federalismo” en sus dos dimensiones históricas clave: como sistema para manejar los conflictos entre los distintos niveles de gobierno y como sistema para manejar el conflicto entre las distintas regiones.” (Gibson & Falleti, 2007; 178)

Esta definición funcional del federalismo se antepone a la lectura universalista de Riker (1964), dado que este autor encontraba la motivación para su surgimiento en causas relacionadas con la defensa. Para Riker, unidades autónomas o semiautónomas deciden pactar para crear una unión y cederle soberanía en pos de aumentar sus capacidades defensivas, o de aumentar su extensión territorial por medio de la conquista. La lectura del autor está centrada en observaciones sobre la creación de la federación de los Estados Unidos de América y difícilmente encaja con otros procesos globales.

Alineados a la apreciación de Riker, autores como Mc Whinney (1965) proclamaron que el federalismo es simplemente un paso transitorio en el camino a la unidad gubernamental. De más está decir que los norteamericanos Riker y Mc Whinney fallaron en sus teorías y predicciones iniciales sobre la significancia del sistema federal, aunque en sus apreciaciones haya elementos de gran utilidad para el debate actual.

La definición de lo que es, y lo que no es, un sistema federal no debe confundirse con sus interpretaciones funcionales y normativas. En este sentido, algunos estudios que abarcan este fenómeno entienden al grado de descentralización como algo determinante del federalismo. Sin embargo, tanto esta característica como la apreciación subjetiva sobre la utilidad del sistema, poco tiene que ver con los elementos necesarios para distinguir la presencia de un federalismo como sistema de distribución del poder, que se contraponen exclusiva y equidistantemente tanto a un sistema unitario como a uno confederal.

El federalismo implica, en primer lugar, una relación jurídica entre un Estado central y unidades territoriales constitutivas donde se establezca la distribución de las competencias estatales entre los dos niveles de gobiernos y se respete su autonomía. Es un sistema de soberanía compartida entre estos dos niveles de gobierno, su característica de relación jurídica hace necesaria la presencia de un texto constitucional que asegure, en el mayor nivel normativo, esta autonomía. Esto implica que el federalismo, partiendo de este indicador jurídico, es una forma de organizar políticamente un territorio donde el poder y la soberanía estatal se dividen en (al menos) dos estratos, siendo uno el Estado Federal, encargado fundamentalmente de resguardar el acuerdo constitutivo de la unión.

Al concepto de conflictos federales, que será desarrollado en más detalle y operacionalizado como variable en la sección 5.1, le vale una breve reflexión en este punto. Tal como afirman Gibson y Falleti (2007) el federalismo es en parte un sistema para manejar

los conflictos entre distintos niveles de gobierno. Estas disputas entre gobiernos territoriales enmarcados en un mismo Estado Nacional tienen orígenes históricos, étnico-culturales, políticos y económicos. Esta investigación pone el foco en estas dos últimas causas, por considerarlas denominador común de muchos de los reclamos de gobiernos subnacionales y por encontrar en estas dimensiones algunos indicadores medibles que son útiles para la elaboración del modelo sobre la relación del sistema fiscal supranacional con la conflictividad federal de los estados miembros. En este sentido, por conflictos federales se entenderá la situación de tensión producto de la contraposición de intereses entre un gobierno subnacional y el Nacional en torno a la gestión y contenido de las reglas que definen el federalismo fiscal.

El federalismo fiscal es tanto una disciplina de las finanzas públicas como un elemento fundamental de toda unión política que parta de la base de entidades preexistentes. En él se plasman las bases constitutivas de la unión, ya que determina la distribución de recursos públicos entre los niveles de gobierno y entes descentralizados. Este “acuerdo” fiscal entre distintas unidades políticas, en la medida que genera un poder central (federal) con capacidad de decisión o negociación sobre el esquema de recaudación y distribución, producirá focos potenciales de conflicto entre el ideal de la solidaridad y el de la eficiencia.

Continuando con el análisis conceptual, Hooghe, Marks & Schakel (2020) analizan la gobernanza multinivel desde un sentido amplio, entendiéndola como una dispersión de autoridad dentro y más allá de los Estados Nacionales. Los autores definen al federalismo como un sistema donde las funciones de gobierno dentro del Estado están compartidas entre el gobierno central y los regionales, de manera tal que ninguno de ellos pueda cambiar el sistema de manera unilateral. Esta obra es relevante porque da también las definiciones de los sistemas confederales y unitarios, que como se mencionó son necesarios para un entendimiento acabado del fenómeno en cuestión.

Los estados unitarios se reservan en el gobierno central las competencias gubernamentales y la posibilidad de otorgar competencias a instituciones locales o revocar la descentralización. Por otro lado, los sistemas confederales son definidos como una unión donde el gobierno central está constituido por unidades soberanas que pueden, de manera unilateral, cambiar la asociación (Hooghe et al, 2020).

La característica del federalismo de posicionarse en este justo medio aristotélico entre la centralidad y dispersión ha hecho que se gane elogios de filósofos modernos y politólogos contemporáneos. Tanto es así que Tocqueville (1996; 181), califica al sistema federal como “una de las más poderosas combinaciones que favorecen la prosperidad humana y la libertad”. En su análisis sobre la democracia en América, el pensador francés basa su apreciación en la relación entre el republicanismo y la democracia liberal.

Más allá de la definición del federalismo, la cuestión sobre la utilidad de este como sistema para gestionar los conflictos internos y entre niveles de gobierno ha propiciado el debate. Para Leiras (2013) el éxito de tal sistema reside en la unidad, pues de por sí, el federalismo no asegura el crecimiento económico, reducción de la pobreza ni el fortalecimiento de las instituciones democráticas, sino que únicamente es funcional en la medida que evita el riesgo de sedición de las unidades subnacionales.

Colomer por otro lado describe los beneficios democráticos que el federalismo, con sus múltiples niveles de gobierno, aporta al sistema político al agregar instancias de rendición de cuentas a la ciudadanía, aumentando la probabilidad de satisfacción de las preferencias del votante mediano (1999).

El sistema federal es calificado erróneamente según variables económicas o productivas. Aunque eso pueda tener que ver con mecanismos particulares del pacto de unión, no es el objetivo del acuerdo. La etiqueta de -federal- que se le otorga a los Estados Nacionales es meramente una relación jurídica consagrada, donde el grado de descentralización fiscal, demográfica o productiva no son más que calificativos que no pueden llevar a uno a cuestionar la presencia del sistema federal.

En cuanto a la descentralización, Dardanelli (2018) la define como el grado en el que cada gobierno subnacional es autónomo vis a vis el gobierno central en cualquier punto temporal; y a la autonomía la entiende como el grado en el que cada unidad gubernamental subnacional es capaz de tomar decisiones vinculantes de políticas públicas sin controles de ningún tercer gobierno, sea subnacional o central.

Una de las apreciaciones más notables a favor del federalismo la ha hecho Brugmans (1969) al afirmar que ante los separatismos busca mantener o introducir la solidaridad y frente a las rupturas violentas es el guardián de las comunidades. Y concluye que el sistema

federal apela a la libre iniciativa que viene desde abajo para hacer frente al estancamiento burocrático.

Uno de los ejes fundamentales de esta investigación es la cuestión del conflicto entre niveles de gobierno en un federalismo, al que el aporte de Hooghe et al (2020) da una dimensión vital en el estudio de la gobernanza multinivel. Antes de continuar con el marco teórico sobre otros conceptos, es preciso aclarar el significado de algunas palabras que se utilizan como sinónimos en la bibliografía clásica y pueden implicar problemas lingüísticos.

Dado que cuando hablamos de -el Estado-, nos atenemos a la definición de Weber (1993) de una asociación de dominación que detenta para sí el monopolio de la fuerza física legítima, la idea de unidades sub y supra estatales pueden ser conflictivas. A su vez, la idea de Estado Nación, remite a una asociación de dominación que se corresponde con una cultura única y particular, lo que podría entrar en contradicción con la realidad plurinacional de muchos Estados Federales.

A pesar de ello, en la presente investigación se respetarán los términos comúnmente utilizados en la bibliografía de Estado Nacional y en el caso que se configure como un federalismo, este Estado (Nacional) Federal, estará compuesto por unidades subnacionales. De la misma manera, en la medida que un grupo de Estados emprenden un proceso que implique algún grado de integración, las instituciones de la Unión Regional serán caracterizadas como supranacionales. Estas aclaraciones se hacen bajo el entendimiento de que, aunque son necesarias estas concesiones conceptuales para adaptarse al estado del arte en la materia, la definición weberiana de Estado que se ciñe estrictamente a la esfera *nacional* está en vías de convertirse en obsoleta. La realidad muestra que el monopolio de la fuerza no se ejerce de manera aislada en el ámbito gubernamental nacional, por lo que la actualización de la noción de Estado para Weber requeriría comprender en profundidad las dimensiones de influencia de otros niveles de gobierno. Si tomamos la definición de Estado para O'Donnell, se puede entender de mejor manera la idea de un estado multinivel. El politólogo argentino lo define como:

“un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del estado y

respaldado por él. El sistema legal es una dimensión constitutiva del estado y del orden que éste establece y garantiza en cierto territorio” (O’Donnell, 1993: 262).

Es esta interpretación del Estado en sentido amplio no se lo entiende como una asociación de dominación, sino que este sirve en la medida que asegura un conjunto de relaciones sociales. La definición es de mayor utilidad para entender el carácter difuso y multinivel que presentan las estructuras gubernamentales estatales en un contexto de descentralización e integración.

3.2 Teorías de la Integración

Antes de describir el estado del arte de las teorías de la integración es necesario diferenciar este concepto de otros procesos, que, aunque similares, guardan diferencias con importantes consecuencias metodológicas. Schmitter (2011) presenta definiciones y tipologías sumamente necesarias para distinguir la cooperación y la integración entre Estados Nacionales. La diferencia básica que expone es que la integración implica la creación, por parte de la alianza, de organismos comunes que puedan dictar normas vinculantes, donde es posible que un miembro de la unión tenga que obedecer una directiva con la que no está de acuerdo. Esta última situación distingue claramente la presencia de un verdadero proceso de integración, y significa necesariamente la existencia de reglas para la toma de decisiones que no sean la unanimidad. Cualquier otro proceso de dialogo, o constitución de espacios de coordinación de políticas, en la medida de que no generen instituciones comunes con competencias exclusivas y vinculantes, es entendido como un ejercicio de cooperación.

Con estas definiciones se puede ahondar en la caracterización de algunos términos difusos del diccionario de las relaciones internacionales. Los organismos internacionales se encuadran dentro de espacios de cooperación que pueden incorporar algún elemento de integración sobre alguna competencia específica. En cuanto a las uniones internacionales, se las entiende como grupo de países que proveen algún tipo de bien público en conjunto (Ruta, 2005). Estos, como se vio, pueden no implicar necesariamente procesos de integración, para los cuales es necesario este proceso de vinculación forzosa, no en el sentido de que se haga

por la fuerza sino haciendo referencia a que en el proceso de unión se acepta una sesión de competencias que podría significar la subordinación en alguna dimensión de política pública.

Al considerar el repaso teórico sobre el concepto de federalismo, bien podría entenderse a la federalización por medio de un proceso de coming-together (Stepan, 2001) como un ejercicio de integración regional. De la misma manera, la definición de Hooghe, Marks y Schakel (2020) de confederación es un ejemplo de un espacio de cooperación (Schmitter, 2011).

Los paralelismos entre el federalismo y la integración no son solamente conceptuales, sino que las teorías que estudian su surgimiento, evolución y crisis son de mutua utilidad (Paikin, 2012). Los enfoques teóricos se diferencian en cuanto a la aproximación para responder las preguntas que atraviesan a los procesos de integración ¿Por qué unidades políticas deciden ceder soberanía? ¿Cuál es la mejor manera de administrar la heterogeneidad territorial? ¿Qué determina la calidad de una unión política (integracionista)?

Todas estas preguntas se aplican tanto para la comprensión de la organización federal de Estados Nacionales como para procesos de integración supranacionales. En cuanto a las tradiciones teóricas, se debe tener especial cautela con el sesgo europeísta de las escuelas que estudian los PIR. No debe extrañar que las teorías de la integración hayan tenido tanto anclaje en el proceso europeo, siendo esta empresa la que ha marcado el camino para otras y representa el paradigma contemporáneo en la materia. Sin embargo, esto no debe prevenirnos en subir el nivel de abstracción y evitar caer en nombrar teorías de la integración a preceptos que solo se aplican (y podrán aplicar) a solo un caso.

Una buena manera de no caer en este error es pensar la compatibilidad de las teorías con procesos de integración nacionales, y con este intento de refutación intuitivo descartar perspectivas que fallan en buscar la universalidad de sus preceptos. Esto debe realizarse con el entendimiento de que, en el caso de los PIR, a diferencia de los PIN, se debe tener en cuenta una dimensión gubernamental adicional, que repercute en la gobernanza por medio de la presencia de otras instituciones, preferencias y vetos en una red de actores novedosa.

En esta línea, hay dos escuelas teóricas que se han encargado de responder a las grandes preguntas desde perspectivas prácticamente opuestas: el intergubernamentalismo y el funcionalismo. Esta última corriente ha sido caracterizada como -federal- (Berástegui, 2006) dado que ponen atención en las instituciones formales e informales del proceso de

integración, con un enfoque normativo a favor de la unión. Es por esto por lo que las respuestas que se encuentran circulan mayoritariamente en torno a los beneficios económicos de la integración, así como la eficiencia y seguridad que esta produce (Mitrany, 1943).

Por el contrario, la tradición intergubernamental pone el foco en las estrategias e incentivos de los gobiernos nacionales como las únicas entidades soberanas. Bajo la lógica del IG, los Estados Nacionales no ceden soberanía, sino que cooperan o se integran en un juego político para aumentar sus capacidades, sin que esto implique una pérdida de poder absoluto (Webb, 1983).

Esta escuela de pensamiento es la que provoca más incompatibilidades para la utilización de las teorías de la integración en procesos de federalización nacional, dado que niega la posibilidad de que las unidades estatales soberanas cedan soberanía en un contexto posbélico. Bajo esta concepción, la creación de Estados federales no fue más que parte del proceso de división del territorio global en unidades soberanas, con determinado grado de descentralización que se atenuará vis a vis al poder del gobierno central (Mc Whinney, 1965). Por ello, luego de que la división política del mundo alcanzó un estadio de relativa estabilidad, la geopolítica siempre tendrá como protagonistas a los Estados Nacionales, más allá de sus proyectos cooperativos. Como es evidente, la tradición intergubernamental para negar las teorías de la integración es hija directa de la escuela realista de las relaciones internacionales. En la actualidad, a la vista del avance de los PIR, la perspectiva exclusivamente realista debe ser descartada para comprender a fondo los fenómenos que llevan a configurar las preferencias de los distintos actores protagonistas de los procesos. Hay dos escuelas contemporáneas que hacen las preguntas que en mayor medida explican los nuevos acontecimientos y desafíos de la integración en sus múltiples dimensiones; el posfuncionalismo y la teoría de la elección racional aplicada al enfoque de gobernanza multinivel.

3.2.1 Posfuncionalismo

El posfuncionalismo debe entenderse como un descendiente teórico de las primeras teorías funcionalistas para responder las grandes preguntas en torno a los PIR, pero que ha sabido convivir en contraposición a otras escuelas de su familia conceptual. Tanto el

funcionalismo como el neofuncionalismo ven a la integración como un proceso que responde a la eficiencia económica, por un lado, y que es una respuesta a la búsqueda de ganancias de agentes económicos por el otro.

En esta línea, las tradiciones anteriores al posfuncionalismo enfatizaban; primero en los beneficios de las economías de escala, y la búsqueda de eficiencia en el aumento del mercado interno a la par de la disminución del costo marginal de los servicios públicos; y más tarde en los incentivos sectoriales concretos de agentes económicos interesados en la liberalización o desregulación del nuevo mercado común (Rodden, 2005). El posfuncionalismo incorpora un nuevo foco en la tensión entre la presión funcional y la identidad exclusiva (Hooghe & Marks, 2019). Esta escuela toma elementos de la sociología política (Lipset & Rokkan, 1967) para entender la complejidad de la relación entre los intereses económicos y políticos que están en juego en el proceso de integración.

Los aportes del posfuncionalismo son vitales para entender la evolución de los procesos de integración en la actualidad. Los enfoques funcionalistas fallaban en interpretar las contramarchas políticas de los procesos de integración, que muchas veces implican estrategias que van en contra de intereses puramente económicos. La puesta en valor de las variables sociológicas abre la puerta al análisis de los movimientos reacios a la integración por causas identitarias, los efectos de estas presiones, y sus consecuencias en el devenir del proyecto integrador. Estas nuevas variables son necesarias para la interpretación de la estrategia de ampliación de los bloques regionales; tanto para entender sus adhesiones como el bloqueo de algunos Estados candidatos.

Extrapolando esta teoría a la órbita de los EM, los conflictos territoriales no pueden ser comprendidos en su complejidad sin evaluar los elementos político-culturales de las disputas. Si se quiere ahondar en las dimensiones de influencia de una unión supranacional en un conflicto territorial de un EM, el juego de compatibilidades identitarias puede aportar gran valor explicativo en un contexto de Estados plurinacionales asociados. Sin embargo, las variables más relacionadas a características culturales son en su mayoría inconmensurables, o en todo caso, de difícil medición. Con esta intención, Hooghe, Marks & Schakel (2020) plantearon algunas variables que pueden influir en un mayor peso identitario, que a su vez repercuten en menor tolerancia a la integración. El hecho de ser una isla, tener un idioma diferente al de la federación o la unión, haber tenido historia Estatal

previa, o tener un sistema de partidos local; son elementos que podrían influir en mayor apatía hacia los procesos de integración.

La perspectiva posfuncionalista se enmarca a su vez en una tercera generación de estudios que analizan la gobernanza multinivel. En esta combinación teórica se pone el foco en los efectos de la identidad territorial y en la demanda de autogobierno para ayudar a explicar la estructura gubernamental (Hooghe & Marks, 2019). En el desarrollo de la presente investigación, se tendrá en cuenta esta perspectiva; dado que los conflictos federales no son más que conflictos territoriales que cuentan con un énfasis en sus demandas de reforma del federalismo fiscal. Y como se afirmó, no se pueden negar los elementos históricos, culturales y políticos en la evolución de estas disputas.

3.2.2 Elección Racional

La idea de una perspectiva desde la “elección racional” para interpretar fenómenos sociales parte de la noción de que podemos conocer el cálculo racionalista de los actores que, en base a determinadas preferencias y capacidades en un contexto institucional particular, buscan maximizar sus utilidades. La utilización de la perspectiva de la elección racional para el estudio de los PIR tiene su origen en el intergubernamentalismo, dado que son los autores que enaltecían a los actores estatales quienes aplicaron la fórmula de la maximización de las utilidades. En particular, Moravcsik (1993), en su análisis de la integración europea, inaugura el enfoque intergubernamentalista liberal.

“Presuponiendo el comportamiento racional del Estado se destaca, por un lado, el poder y juego de los actores privados internos en la formación de las preferencias nacionales y la acción de los Gobiernos -la teoría liberal- y, por el otro, el poder de los Estados, sus preferencias, estrategias y prácticas negociadoras en sus mutuas relaciones -la teoría intergubernamental-”. (Berástegui, 2000; 141)

Como es evidente, la aproximación hacia los PIR del intergubernamentalismo liberal tiene intrínseco un enfoque de elección racional. Este se vislumbra en que las preguntas relevantes bajo esta concepción son ¿Cómo se modelan las preferencias de los actores nacionales? ¿Qué efecto tienen las instituciones intergubernamentales en las preferencias y en la definición de la utilidad nacional? ¿Se puede hablar de preferencias nacionales en un

contexto de presiones incompatibles de actores de poder domésticos? ¿La arena supranacional no es más que el conjunto de voluntades de las esferas nacionales?

Partiendo desde el IGL y a medida que las preguntas clásicas no dan respuestas a la evolución de los PIR, donde la existencia, fortaleza y autonomía de actores supranacionales ya es innegable, la metodología de esta tradición teórica pasa ser útil exclusivamente bajo el enfoque del análisis de la racionalidad condicionada. Este enfoque de la elección racional no solo es necesario para responder las preguntas del párrafo anterior, sino que pasa a ser el foco explicativo de los PIR en la actualidad.

Esto se debe a dos fenómenos globales que han tenido su influencia como presiones en los ámbitos locales y regionales. La descentralización por un lado y la institucionalización de algunos procesos de cooperación o integración regional, han multiplicado y diversificado los actores gubernamentales con preferencias en cuanto a la evolución de las alianzas intergubernamentales. A ello se le suman los grupos de interés económicos y sociales que han masificado su influencia a partir de la globalización. Como se puede imaginar, este panorama imposibilita la utilización de una perspectiva sistémica para el análisis de los PIR, y es aquí donde la tradición posfuncionalista y el enfoque racionalista cumplen un papel fundamental.

Entender a la integración requiere conocer en particular las negociaciones, intereses, capacidades e influencias en el diseño de las instituciones (formales e informales) que configuran estos procesos. Para ello es necesario; concebir que no todo se justifica por una lógica de búsqueda de beneficios económicos (posfuncionalismo) y, en base a esta suposición; analizar en casos particulares el juego de formación de preferencias, instituciones y sus resultados (elección racional). Estas son las dos perspectivas que atraviesan la presente investigación y que se aplicarán a la gobernanza multinivel del sistema fiscal supranacional y su influencia en la evolución de los conflictos federales.

3.3 Integración Económica y (Des)integración Política

Hasta aquí se han repasado los conceptos de federalismo e integración a partir de sus debates en torno a significados y teorías para abordarlos. Se pudo probar que tanto las escuelas teóricas como los fenómenos que acontecen en ambos hechos políticos tienen el

elemento clave de la gestión del poder y el conflicto entre distintas subunidades, y entre estas con una autoridad central. Tanto los federalismos como los PIR tienen que lidiar con presiones secesionistas, o con la ruptura como carta de negociación de alguna de sus unidades constitutivas. En este título se repasarán las teorías que tratan de responder la pregunta sobre las causas de la desintegración política, pero sobre la base de su relación con la integración económica.

Como se vio en el título previo, una de las motivaciones para los Estados para participar de un PIR es la búsqueda por aumentar sus capacidades financieras y fomentar el crecimiento de su economía por medio de: un mayor mercado, menor costo marginal de algunos servicios públicos y más peso de negociación conjunto en la comunidad internacional (Rodden, 2005). Con esta lógica funcionalista de la integración, estos procesos no tendrían límites, ya que, en la búsqueda de la eficiencia económica, la intención de reducción de costos por parte de los Estados llevaría a la unificación total, en un único mercado con una provisión mundial de bienes públicos cuyas externalidades van más allá de cualquier frontera. Sin embargo, es claro que esta situación de desaparición de los EN y libre comercio no se da, ni siquiera en el mundo occidental de las democracias liberales. Aquí es cuando la mencionada teoría posfuncionalista cumple su rol de aportar una explicación a la pulsión identitaria contra la desaparición de su capacidad de autogobierno.

Las tensiones entre defensa identitaria y eficiencia económica abrieron incógnitas que bien se pueden resumir en la siguiente pregunta ¿Qué elementos condicionan al tamaño óptimo de los Estados (o los bloques regionales)? Esta duda es disparadora del debate entre la relación entre la integración económica y la política, en cuya aproximación histórica se puede ver un proceso de acercamiento entre las ciencias económicas y las políticas (Alesina & Spolaore, 1997).

En la que se constituyó como la principal investigación en la materia Alesina, Spolaore & Wacziarg (2000) afirman que la integración económica favorece la desintegración política. Desarrollan su modelo en un contexto teórico de competitividad constante con diversidad étnica-cultural homogéneamente distribuida en el territorio, y establecen que al reducirse los obstáculos al comercio y encaminarse hacia un mundo de libre mercado, las unidades sociales delimitadas geográficamente (con características similares) tendrán más beneficios con autonomía política.

Esto se produce porque los autores incorporan al modelo economicista la variable de la heterogénea distribución de las preferencias sociales sobre la cantidad y el tipo de servicios públicos. En su modelo, un proceso de liberalización comercial (sea por la globalización o por acuerdos de libre comercio en forma de cooperación o integración) que se esparza por un territorio cuya diversidad va en aumento de manera proporcional a la expansión geográfica, tendría un crecimiento paralelo en la desviación estándar de las preferencias en cuanto a los servicios públicos. Este aumento es expresado como un “costo de heterogeneidad” que representa en última instancia una frontera para la expansión de la integración, dado que llegado un punto habrá subunidades políticas cuya tensión entre eficiencia e identidad se inclinará por esta última.

Alesina & Wacziarg (1999;16) afirman que mientras el comercio internacional se vuelve más y más libre, y la economía mundial más integrada, uno de los beneficios del tamaño desaparece. Minorías regionales, lingüísticas o religiosas pueden disfrutar los beneficios de la independencia política y evitar compartir la provisión de bienes públicos con personas cuyas preferencias varían significativamente de las suyas, sin tener el costo de un mercado pequeño.

Esta teoría de la relación positiva entre integración económica y desintegración política presentó un modelo que sigue teniendo utilidad, aunque muchas de las variables que voluntariamente deciden dejar fuera de análisis podrían estar volviéndose cada vez más relevantes para el estudio de fenómenos contemporáneos. No únicamente la competitividad constante sino sobre todo la idea de que las preferencias e identidades sociales son estáticas y determinadas. La evolución de los PIR y de los conflictos territoriales ha demostrado que no se puede tomar como un indicador pétreo a la voluntad social con relación a la unión regional.

Un elemento que si es mencionado por Alesina, Spalore & Wacziarg (2000) es la diferencia de aplicación de su modelo en un contexto de libre comercio global y en un proceso de integración (nacional o supranacional). Para ello remarcan la importancia que aún tienen las fronteras nacionales, más allá de los obstáculos formales al comercio. A partir de McCallum (1992) incorporan la noción de que el costo de heterogeneidad puede ser en buena medida contrarrestado por el costo de secesión. Aun teniendo en cuenta esta variable, el modelo no se ve afectado en su esencia.

De Sousa y Lamotte (2007) analizan el impacto de la desintegración política en la desintegración comercial y encuentran que no hay evidencia de que exista una relación positiva sistemática y severa. Esto es justificado a partir de su análisis de los casos de Checoslovaquia, la URSS y Yugoslavia, donde encuentran que existe histéresis en el comercio luego de la desintegración política. Esto podría impactar en el cálculo del costo de la separación política, sin embargo, su aplicabilidad parece limitarse a los casos de desintegración total de la unión y no a la secesión individual.

Desde una perspectiva de integración regional, Ruta (2005) incorpora el análisis institucional al modelo de Alesina et al, dándole especial importancia al arreglo institucional del PIR en cuanto a su peso en la gestión de los posibles conflictos producidos por un alto costo de heterogeneidad. Afirma que una unión internacional, al integrar naciones pequeñas, mueve el número de países de equilibrio global hacia un estadio de mayor eficiencia, aunque es probable que sea políticamente inestable si las reglas sobre potenciales secesiones no son lo suficientemente estrictas. Aparte del arreglo institucional en este respecto, Ruta hace hincapié en que las decisiones en torno a la evolución de la (des)integración política son afectadas por la seguridad internacional y los derrames (*spillovers*) de la integración.

Más ligado a lo que se analizará en el desarrollo de esta investigación, en la esfera de los sistemas fiscales de los procesos de integración regional, Alesina & Spolore (2000) incluyen en su análisis de la sedición la importancia de las transferencias interregionales como provocador y atenuante de las intenciones de separación. En esta línea, pero ya bajo una lógica universal de los procesos de integración Buchanan & Faith (1987) hacen una teoría de la separación política sobre la base de los límites de los impuestos.

Los autores desarrollan un modelo para calcular el peso y la relación de las variables fiscales que determinan la voluntad de secesión de subunidades políticas. Entienden que, en una *polity* con descentralización, pero con la recaudación dirigida desde el gobierno central, habrá explotación fiscal de una coalición de actores ganadores, sobre actores no ganadores. En su modelo el Estado central recauda a partir de un porcentaje homogéneo de la renta, pero distribuye, luego de asegurar la provisión de bienes públicos federales indispensables, en base a la coalición ganadora (*sharing coalition*). En esta línea, hay un límite de recaudación que comienza a generar un superávit que se reparte a partir del criterio de esta coalición, y mientras mayor es, mayor es el costo de la unión para los actores no-ganadores.

Entonces, el superávit del gobierno central, del cual se beneficia exclusivamente la coalición ganadora, es gracias a impuestos mayores a los requeridos para la provisión de los bienes federales. En la medida que esta explotación impositiva se equipara a los beneficios de estar en la unión para las unidades que no son parte de la coalición ganadora, comenzarán a haber incentivos para la secesión. De esto se comprende que para los autores la coalición ganadora, en esencia, recauda impuestos en las unidades no-ganadoras por el beneficio de vivir en una unidad política mayor.

Según Auvergne (2007), que escribe luego de la separación de la URSS, Yugoslavia y el crecimiento de los movimientos separatistas en Europa, Buchanan & Faith ignoraron en su modelo las consecuencias negativas de la secesión en el ingreso privado neto, lo que influiría en el costo de la secesión para los actores que no forman parte de la coalición ganadora. A pesar de su apreciación, que incorpora esta observación teórica y las experiencias prácticas históricas, el modelo continúa teniendo la validez de estipular variables que influyen en un límite impositivo sobre los incentivos secesionistas.

Para finalizar el recorrido teórico sobre la relación entre la integración económica sus tensiones territoriales, es interesante incorporar el análisis político del juego multinivel de los actores locales. Hooghe, Marks & Schakel (2020) afirman que la gobernanza multinivel da a los regionalistas algo de lo que quieren, lo que podría producir que desestimen sus aspiraciones secesionistas. A su vez, la GMN puede transformar minorías nacionales en mayorías regionales con la capacidad institucional de intensificar su demanda por mayor autonomía.

3.3.1 Federalismo Fiscal en contexto de Integración

Aproximarse a una teoría multinivel del federalismo fiscal requiere incorporar el marco teórico del análisis, tanto del sistema financiero supranacional, como del nacional. Para el objetivo de la investigación esto se hizo focalizando en los potenciales conflictos territoriales. A partir de aquí se circunscribirán estos conflictos a los relacionados con demandas en torno al esquema de federalismo fiscal, que es lo mismo que decir: a la recaudación de recursos y la distribución del gasto y las competencias estatales. Estos son los que, como ya se ha definido, se denominan conflictos federales.

Vale aclarar que cuando se habla de relaciones fiscales territoriales, o federalismo fiscal en el caso que se den bajo un acuerdo formal, se deja de lado otras dimensiones de la integración que pueden ser muy relevantes en los conflictos, pero cuyo análisis mayoritariamente escapa de la observación empírica. Un ejemplo de esto serían las influencias diferenciadas de la regulación del gobierno central sobre la unión, cuyas repercusiones económicas pueden afectar la ecuación del costo de la división política. Estas consecuencias tendrían su impacto en las finanzas públicas, como cualquier otro fenómeno que afecte la actividad, sin embargo, la capacidad de medición de estas externalidades está prácticamente imposibilitada. Esto no quiere decir que se nieguen estos efectos, ni mucho menos, pero por las mismas razones que no se incluyen en este trabajo es que no están presentes en la formación generalizada de las preferencias de los actores políticos.

Es por ello por lo que las preferencias de los actores gubernamentales en cuanto a su posición en torno al federalismo fiscal se limitan mayoritariamente al análisis cuantitativo de su balance financiero (Citi & Justensen, 2020). En los casos de Estados miembros federales, o con la presencia de subunidades fiscales descentralizadas, que participan de un PIR estos posicionamientos se dan en dos niveles y en una interacción con actores supranacionales.

El balance fiscal es un elemento central en la formación de las preferencias de los actores gubernamentales, pero estas se forman en contextos institucionales (nacionales y supranacionales) que las condicionan, como también a sus estrategias y capacidades. Esto será desarrollado en detalle en el apartado 5 de la investigación y el resumen de esta elaboración teórica se puede encontrar en el título 5.3.

En el estudio del federalismo fiscal se presenta un debate propio de una disciplina que también cuenta entre sus estudiosos a autores que han hecho de ella un precepto normativo. Tanto es así que, analizando el fenómeno, el mayor contribuyente a una teoría integral manifiesta que el principio de oro de la gobernanza multinivel es descentralizar, cuando sea posible y centralizar cuando es necesario (Oates, 1972). Esta perspectiva es compatible con el principio jurídico de la subsidiariedad que está presente en el espíritu de los tratados de integración regional. Los Estados ceden poder en la medida que se les respete las competencias sobre la provisión de políticas públicas que son lógicamente administradas de forma más democrática -*accountable*- por una administración con un control ciudadano más cercano.

Pensar una fiscalidad supranacional bajo esta consigna lleva a la pregunta ¿Qué bienes públicos son necesarios para garantizar el objetivo del PIR? A mayor integración, más compleja será la respuesta a esa pregunta y más abierta a interpretación estará. Este es el caso de los procesos que buscan constituirse en mercados únicos (Bianchi, 1995). Este estadio implica, la gestión de la política monetaria y comercial, la regulación de todas las actividades económicas en pos de asegurar el libre tránsito de bienes y servicios, el control de la política migratoria para garantizar la libertad de los ciudadanos de la Unión y la presencia de una instancia judicial común. Estos serían los ámbitos de injerencia mínimos, pero si se quiere dar una interpretación más holística se puede justificar la necesidad de que organismos supranacionales asuman competencias educativas, culturales, sanitarias, de seguridad y de representación internacional.

Entonces, dados los incentivos económicos para la integración y la influencia de grupos de interés, la institucionalización de los PIR es un resultado altamente probable a pesar de las contramarchas identitarias esperables. Esto implica, como se vio, la necesidad de generar instituciones fiscales de recaudación (directa o indirecta) para el ámbito supranacional. Cualquiera sea el sistema de fiscalidad que resulte de la evolución de la integración, las normas en torno a la procedencia de los recursos y la distribución de los gastos no serán inertes en su afectación geográfica. Dado esto, si se decide un tributo supranacional particular, este tendrá mayor peso en algunas regiones que en otras, sea relativo o proporcional, lo que provocará la manifestación de las preferencias de los actores involucrados y abre la posibilidad de conflictos federales por reclamos de las unidades políticas afectadas.

De igual manera, estos reclamos se focalizarán en la distribución de los fondos supranacionales, tanto desde los gobiernos nacionales como subnacionales. Aquí vale una aclaración que atraviesa los PIR activos en la actualidad, y es que no se han constituido procesos donde actores SBN tengan influencia directa en las decisiones de la Unión, aunque si lo hacen a través de su representación en los EN. Este juego de influencias es el foco de estudio de la gobernanza multinivel para todos los pasos de las políticas públicas supranacionales.

Es por esta influencia indirecta que la existencia de conflictos federales no puede ser ignorada en el diseño de las instituciones supranacionales. Y la cuestión central aquí es ¿Qué

instrumentos fiscales supranacionales se podrían incorporar para disminuir la conflictividad federal de los Estados Miembros?

Siguiendo a Alesina & Spalore (2000) el elemento central son las transferencias regionales, mientras que Buchanan & Faith (1987) pondrían el primer foco en la recaudación impositiva. Sin duda estas dos dimensiones deben ser consideradas, pero aún queda la incógnita fundamental del objetivo con el que se utilizarían.

En cuanto a la recaudación, un camino propugnado por la escuela normativa del federalismo fiscal sería la descentralización total, donde la entidad política más cercana al ciudadano, y por ende con mayor control democrático (Colomer, 1999) debería controlar la mayor cantidad de servicios públicos posibles y entre ellos la recaudación impositiva. En esta línea, la administración local definiría su política tributaria y se harían transferencias a los niveles superiores de gobierno en retribución de los servicios que estas unidades políticas delegaron. Esta situación hipotética de descentralización, aunque lógica desde una óptica democrática, presenta serios inconvenientes en términos de eficiencia.

Imán & Rubinfeld (1992) alertaron que el control por parte de subunidades estatales sobre cuestiones fiscales generaría ineficiencia en economías federales, a la vez que remarcaron que encontrar un balance entre las causas de estas ineficiencias fiscales es central en el diseño de uniones económicas.

La descentralización de la recaudación atenta contra la armonía entre las unidades políticas asociadas en un pacto federal, provocando una competencia perjudicial para el conjunto y generando altos costos administrativos (Rodden, 2005). Por ende, en materia de recaudación impositiva una gestión dirigida o controlada por el gobierno central sería más eficiente, aunque se vulneraría la posibilidad de autonomía en la medida que se debe unificar una respuesta a un cumulo variado de preferencias.

Sin embargo, cualquier decisión de un gobierno central requiere el análisis de quienes toman las decisiones, con qué condiciones, con qué actores de veto involucrados y otros elementos que influyen en la conformación de las preferencias. En este caso, una estructura federal de gobernanza debe tener participación de representantes regionales en la toma de decisiones, por lo que la idea de una vulneración de las preferencias locales pasa a ser significativamente más compleja. Esto es caracterizado en detalle por Gibson & Falleti (2007) que incorporan a las categorías clásicas de Riker (1964), que distingue entre

federalismo descentralizado y centralizado, la diferenciación entre federaciones hegemónicas o plurales. Estas etiquetas están relacionadas a un eje que fundamental en la política de acuerdos federales: los conflictos intrarregionales. En su hipótesis los autores entienden que esta dimensión fue mayoritariamente ignorada en el estudio de la constitución de unidades políticas federales, y que sin ella no se puede entender la distribución de poder y la orientación de las decisiones del gobierno central.

Por ende, en la dirección del gobierno federal se manifiestan las tensiones internas de sus unidades subnacionales. En el marco de las instituciones intergubernamentales, el juego de influencias de los actores subnacionales es un campo donde la producción académica desde el estudio a de la paradiplomacia ha acompañado la evolución política (Oddone, 2016).

La idea de Buchanan & Faith (1987) de las coaliciones ganadores dentro de una federación se puede encuadrar perfectamente dentro de la categoría de federalismo hegemónico de Gibson y Falleti (2007). En esta línea, un aporte útil para comprender las estrategias para mantener la armonía dentro de un federalismo o un PIR es la diferenciación (Hooghe, Marks & Schakel, 2022). Esta es definida por los autores como un esfuerzo para mantener la gobernanza central, permitiéndole a una unidad constituyente el salirse de una política común. Es una estrategia para bajar la tensión de los posibles conflictos territoriales.

En la línea argumental de Buchanan y Faith, se defiende que la diferenciación puede ser clave para impedir la formación de coaliciones de actores no ganadores, que no solamente pondrían en riesgo los beneficios de los ganadores, sino que podrían hacer tambalear la unión federal.

La diferenciación es un esfuerzo para reunir unidades políticas y también para mantenerlas unidas, en términos de Stepan (1999). Usar la diferenciación para mantenerse unidos probablemente llevará a una intensificación de las demandas, por lo que sería más acertadas reformas federales integrales (Hooghe et al, 2022).

Cargar una perspectiva multinivel al federalismo fiscal no puede limitarse a únicamente comprender las dinámicas exclusivamente financieras que se pueden resumir en un balance fiscal de unidades subnacionales y nacionales. Porque, por un lado, como ya se afirmó, la dimensión financiera, aunque sea un elemento fundamental de los conflictos

territoriales por su mensurabilidad, no da cuenta de la verdadera influencia económica de los procesos de integración regional, en sus distintos niveles.

Por otro lado, la evolución de un conflicto territorial motivado por un reclamo monetario no depende exclusivamente de estas variables financieras, sino que está condicionado por características institucionales políticas e históricas. Estas dimensiones serán detalladas en el desarrollo, donde se busca generar un modelo de análisis para los conflictos federales que permita entender los elementos que pueden influencia en la marcha del conflicto y con el que también se logre evaluar la potencial influencia de una fiscalidad supranacional que atienda esta problemática.

Los conceptos incorporados en este título son fundamentales para comprender el cálculo de optimización de los beneficios de los actores subnacionales y nacionales a la hora de diseñar esquemas de federalismo fiscal. También lo son para defender la tesis de la importancia de que en el diseño de las instituciones fiscales supranacionales atienda a los conflictos federales de los Estados miembros. Dado que estos representan el síntoma de un problema de eficiencia de la locación de los recursos públicos que afecta los incentivos económicos y tiene repercusiones negativas para toda las finanzas y la competitividad de toda la unión en la medida que se basa en la complementariedad.

4. Metodología

Este trabajo tiene un objetivo general explicativo, y en su desarrollo se encuentran objetivos específicos que se podrían catalogar como descriptivos y exploratorios. Para cumplir con el propósito de explicar la relación entre la integración regional, puntualmente el sistema fiscal supranacional, y los conflictos federales la investigación cuenta con una primera sección donde se elabora un modelo teórico (5). Allí se desarrolla un marco conceptual para el estudio de los conflictos federales dentro de procesos de integración regional. Para ello se expone una ecuación lógica en base a variables de conflictividad federal y se genera una tipología para complementar la descripción de los sistemas fiscales supranacionales. Se complementa estas herramientas metodológicas con unas preposiciones teóricas sobre las preferencias de los actores de los tres niveles de gobierno dadas determinadas configuraciones institucionales.

Posteriormente se presenta el estudio de caso del conflicto federal entre la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de España en el marco del proceso de integración europeo entre 2014 y 2020 (6) donde se contrasta la evidencia con la hipótesis teórica. La situación de conflicto española es elegible dentro del marco de esta investigación, dado que (aunque el país ibérico no sea formalmente un federalismo) cuenta en su esquema fiscal, su descentralización y su división administrativa con todos los elementos necesarios para contrastar la hipótesis.

En el estudio de caso se utilizan principalmente herramientas metodológicas cualitativas, como revisión de información bibliográfica y periodista. Para completar la descripción del caso dentro del encuadre conceptual se utilizan herramientas cuantitativas para analizar la estructura de las relaciones fiscales entre los tres niveles de gobierno.

El universo de la investigación son los conflictos federales en los cuales el Estado es miembro de un proceso de integración regional. Como se apreció en el marco teórico, los conflictos federales son catalogados como un tipo particular de disputas territoriales intra estatales, y para los fines de la presente tesis los PIR tienen una interpretación restrictiva dado que se requiere que hayan desarrollado efectivas instituciones supranacionales y, por ende, algún grado de autonomía fiscal. Esto produce que la investigación se circunscriba al

ámbito europeo, aunque algunas de sus conclusiones no tienen necesariamente una limitación geográfica.

La variable independiente es la pertenencia a un proceso de integración regional con un sistema de fiscalidad supranacional mientras que la dependiente es la evolución de un conflicto federal en un Estado miembro. En esta línea, la hipótesis es que la pertenencia a un PIR, que incorpora una dimensión a las relaciones financieras de un ESN, influye positivamente en la evolución de un conflicto federal, colaborando en la reducción de los incentivos para la secesión.

Para contrastar esta respuesta tentativa con casos particulares se realizó una operacionalización de las variables donde se complejiza la hipótesis generando tipologías de conflictos federales y diseños fiscales multinivel. En esta línea, se genera la formulación lógica de la conflictividad federal en base a dos variables complejas; el grado de *explotación* fiscal (Buchanan & Faith, 1987), que se realiza describiendo la estructura fiscal territorial haciendo énfasis en la recaudación y la distribución por parte del Gobierno central en la región en conflicto; y las institucionalidad política federal, donde se observan indicadores que afectan los incentivos de los actores gubernamentales subnacionales para reducir o aumentar el conflicto con el Gobierno central.

En ambos casos, para la operacionalización de las variables complejas se mencionarán dimensiones e indicadores que se excluirán discrecionalmente del análisis en pos de focalizar en el efecto de variables medibles.

5. Lectura Multinivel de los Conflictos Federales

El desarrollo de la investigación y se presenta dividido en dos secciones; por un lado, el modelo teórico, donde se expone el análisis de los conflictos federales y de los sistemas fiscales supranacionales como variables con su respectiva operacionalización; y por el otro el análisis de un estudio de caso. Este es el conflicto político-financiero entre el Gobierno de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de España en el marco del sistema financiero supranacional de la Unión Europea entre el 2014 y el 2020.

Ya se ha realizado una introducción a la relación entre los conflictos federales y los PIR, y se ha ahondado en las teorías que los estudian, tanto a la par como individualmente. En la práctica, estos dos procesos son la realización concreta de fenómenos que presionan casi uniformemente por todo el mundo: la desintegración/descentralización y la integración/centralización.

Desde la teoría económica y política se los han analizado en profundidad, pero no mucho se ha escrito sobre la relación que guardan en la actualidad. Esta puede ser observada desde sus influencias mutuas en términos abstractos y también, por medio de una operacionalización rigurosa, en los elementos condicionantes a la elección racional de actores involucrados en la gobernanza multinivel en casos concretos. Las dos vías para abordar la relación entre los dos conceptos rectores de la investigación serán incluidas en la presente sección.

Un objetivo normativo de la presente investigación es fomentar que la cuestión de los posibles conflictos federales sea tomada en cuenta al momento del diseño de las instituciones de los procesos de integración regional. Estas instituciones, tanto las financieras como las políticas, tendrán influencias innegables en la evolución de la conflictividad territorial. Aquí puede surgir la pregunta: aunque afecte un conflicto interno de un Estado Miembro ¿Por qué una institución supranacional debe ser condicionada en su constitución por factores propios del esquema fiscal y del sistema político de Estados Nacionales?

Los procesos de integración regional tienen un denominador común entre las causas de su surgimiento o de su evolución: la búsqueda de la adaptación conjunta de unidades políticas diversas a un contexto global que les presenta desafíos comunes. En este sentido, está en las bases de cualquier proceso semejante la conciencia económica sobre los

beneficios de escala en la productividad. También sobre las posibilidades que un mercado más populoso produce para cualquier rama de actividad, especialmente para las que tienen impacto directo en el desarrollo social como lo son la ciencia, la tecnología y la innovación. Por este motivo, la existencia de una amenaza para la integración regional en el ámbito nacional pone en jaque los valores y el sustento ideológico de la unión supranacional en su conjunto. Depende de la importancia que la dirigencia y la sociedad civil le otorguen a la integración que los proyectos de unión persistan y evolucionen.

Recapitulando, en los últimos párrafos se ha buscado resaltar la importancia de que se tengan en cuenta los posibles conflictos federales en el diseño de las instituciones supranacionales. Bajo la noción de que los valores de la integración deben complementarse entre los niveles estatales y regionales.

Con el objetivo de desarrollar y complejizar el planteo de la hipótesis, en la presente sección se analizarán los dos fenómenos fundamentales para la investigación. El modelo que se describirá a continuación busca:

1. Servir como herramienta para analizar el grado de conflictividad de una disputa política territorial interna en un Estado. Este análisis se hace a partir de elementos específicos que influyen en su evolución y que tienen que ver con las finanzas públicas y las instituciones políticas.
2. Aportar conceptos para comprender las fuentes de la conflictividad y así prevenirlas o aminorarlas.
3. Comprender los mecanismos supranacionales que pueden afectar la evolución de un conflicto federal.
4. Incorporar la noción de la conflictividad federal estructural en el diseño de la fiscalidad supranacional.
5. Entender la influencia de los distintos tipos de esquemas fiscales supranacionales en la evolución de los conflictos federales en los Estados Miembros.
6. Ayudar a la interpretación del accionar de agentes gubernamentales en contextos de conflictos fiscales dentro de estructuras de gobernanza multinivel.

Estos puntos no deben ser entendidos como metas propias de la investigación, sino más bien como la justificación práctica de la realización de este modelo. Es decir, tienen más

relación con las causas que conforman la utilidad del modelo que se desarrolla, que con objetivos específicos.

Previo a comenzar con la operacionalización de estos dos conceptos (conflictos federales – fiscalidad supranacional) hay que aclarar que se presentan como variables complejas, es decir, que están compuestas por subvariables cuyas categorías conforman, a partir de una multiplicidad de configuraciones posibles, diferentes tipologías de fenómenos.

5.1. Conflictividad Federal

“La federación de paz (..) se distinguía de un tratado de paz en que este acaba con una guerra y aquella pone termino a toda guerra. Esta federación no propone recabar ningún papel del Estado, sino mantener y asegurar la libertad de un Estado en sí mismo.” (Immanuel Kant, 1848; 6)

La paz, entendida en el ámbito global, requiere más que únicamente el reconocimiento y el dialogo entre las unidades políticas soberanas. Kant plasmó esta necesidad en la distinción entre lo que hoy conocemos como la integración y la cooperación. Esta última, al no implicar reglas o autoridades comunes, no asegura un enlazamiento que apunte a disminuir las hipótesis de conflicto. Sobre este punto ya se ha desarrollado en el marco teórico, en cambio, en la presente sección se analizará una arista fundamental de la integración en todos sus niveles: las influencias en los grados de conflictividad política por motivos fiscales en los proyectos de integración.

La importancia de hacer un seguimiento de las tensiones territoriales, tanto externas como internas, ha sido una constante en la historia de los Estados Nacionales. Hamilton (1788) en los escritos federalistas afirmaba que las disputas territoriales en todos los tiempos fueron una de las fuentes más fértiles de hostilidad entre Naciones. Hoy la importancia dada desde los ámbitos domésticos se debe replicar en los regionales, incorporando la búsqueda de mitigación de las hostilidades territoriales a todas administraciones gubernamentales que tengan alguna influencia en el devenir del conflicto.

Las causas de las disputas territoriales a las que hacía referencia Hamilton no tendrán la misma utilidad en los problemas geopolíticos de la actualidad, pero en sus vertientes

modernas están igual de vigentes que entonces. Los procesos contenciosos entre unidades políticas interdependientes siguen teniendo impactos fundamentales en la gobernanza y en las perspectivas de gobernabilidad en los principales Estados del globo. Aunque la amenaza bélica está prácticamente ausente en lo que se refiere a las tensiones internas de las unidades políticas federadas, estas no dejan de significar riesgos potenciales para las perspectivas de crecimiento y estabilidad.

Sobre el final del Siglo XX los reclamos sobre la asignación de recursos en asociaciones federales eclipsaron otros tipos de tensiones territoriales internas. A medida que se asentaba un periodo de relativa paz global sobre la hegemonía de los Estados Unidos y ascendían otros actores en la arena de las relaciones internacionales, las unidades territoriales constitutivas de los Estados comenzaron a reclamar su papel en las decisiones que, lógicamente, los afectaban (Paikin, 2010). Al igual que la paradiplomacia ganaba cierta relevancia, también lo hicieron los reclamos por mayor autonomía regional, impulsados por la corriente hegemónica neoliberal.

Sobre las bases de la primacía del individualismo filosófico y el proceso de descentralización política como respuesta eficientista al estancamiento de la organización estatal, crecieron los reclamos por la descentralización fiscal y administrativa. Este proceso, tal como se mencionó a partir de las teorías neofuncionalistas, fue impulsado por una reacción social identitaria al ritmo con el que la globalización avanzó en la homogeneización de regulaciones, instituciones y prácticas culturales.

Los reclamos fiscales de unidades subnacionales se dan dentro de instituciones políticas que moldean el resultado. Entonces, el balance de las cuentas federales, junto con las instituciones políticas que condicionan su entorno, son los dos elementos fundamentales a la hora de analizar el principal foco de conflictos territoriales internos.

Oates (1999) entendió que la igualdad fiscal es un elemento contencioso desde la perspectiva de la eficiencia económica. En un marco de parámetros territoriales homogéneos de recaudación-distribución de recursos fiscales, defendido por la ortodoxia liberal, el resultado más probable es que las desigualdades se reproduzcan en el tiempo. Este tipo de esquema del federalismo fiscal favorece la generación de conglomerados con alta productividad y otros rezagados en cuanto a sus variables económicas. Los intereses contrapuestos constituyen un riesgo inherente a las estructuras de gobierno federales.

Se han repetido algunos conceptos ya descriptos en el marco teórico por la necesidad de introducir al análisis de las causas de la conflictividad federal. En este sentido, en esta investigación se aíslan las variables independientes que se consideran mesurables. Tal como se estuvo mencionando, estas son: el balance fiscal de las cuentas federales y las instituciones políticas que moldean las preferencias y condicionan los resultados.

Aunque en el estudio de caso, que se realiza a continuación del modelo teórico, no se ahonde en las variables histórico-culturales, no por ello se considera que no son relevantes para el devenir de los conflictos. Como bien marcan Hooghe y Marks (2022), la lucha por la autodeterminación es una motivación poderosa en la política, y en alguna medida, la fuente principal de violencia política en el mundo. Otra variable que resaltan los autores al analizar las causas de las tensiones interregionales es el tiempo y esfuerzo requerido para la comunicación entre el centro y la periferia. Entienden que mientras la presión por homogeneización sea menor, habrá más posibilidades de que la región sea más particular culturalmente.

5.1.1 Finanzas y Política de la Conflictividad

El federalismo fiscal como disciplina de las finanzas públicas define la distribución geográfica de la recaudación y el gasto de los recursos tributarios en una federación de subunidades políticas. La disciplina, al ser objeto de estudio tanto de las ciencias económicas como de las políticas, se encuentra con aproximaciones conceptuales muy disímiles. Tal como marca Riker (1964) desde la academia económica se preguntan si el esquema fiscal fomenta el crecimiento, mientras que desde la politología el objetivo es entender en qué medida se mantiene la unidad y se evita la inestabilidad y el despotismo.

En una perspectiva que busca armonizar ambas aproximaciones, Buchanan y Faith (1987) justificaron la existencia de un equilibrio económico-político en torno al federalismo fiscal de un Estado. Con variables sociopolíticas constantes, autoridades racionales de las subunidades federadas con un balance fiscal negativo con el gobierno central tendrían un punto de quiebre en su apetencia por quedarse en la federación en el caso que el beneficio financiero-comercial de pertenecer a la unión menos el balance fiscal negativo sea menor que la estimación del costo de la secesión.

Sobre este cálculo matemático pesa la influencia del contexto sociopolítico que puede, tanto acelerar y escalar, como apaciguar o posponer las tensiones. El contexto social expresado en las preferencias partidarias, el grado de participación e involucramiento ciudadano, la relación de las dirigencias entre el centro y la periferia en cuestión, y por último el entramado institucional nacional y regional, son las variables claves para entender el proceso de conflicto federal.

Aunque no haya investigaciones exhaustivas sobre las tensiones políticas por causas fiscales de unidades subnacionales con su federación, y la influencia de un proceso de integración en la evolución del conflicto, Rodden (2005) marca un punto importante para avanzar en ese sentido. El autor destaca lo que denomina -externalidades electorales- en la política subnacional como elemento principal de las negociaciones con el gobierno central. La existencia de un electorado local (interesado por la política del distrito) genera la disponibilidad de más cuestiones sobre la mesa de discusión y por ende más posibilidades de que se llegue a una solución de mutuo acuerdo.

En lo que respecta al presente modelo, la conflictividad federal se estudiará desde dos variables, una financiera y otra política. Se comprende que la primera es condición necesaria, pero no suficiente para que se produzca un episodio de conflicto federal como se lo ha definido. En cuanto a la segunda, representa en la ecuación el elemento multiplicador; dicho de otro modo, una balanza fiscal levemente negativa, pero con la peor configuración de contexto e instituciones políticas producirá con alta probabilidad un proceso de disputa regional con alta conflictividad. Por el contrario, puede haber una situación de verdadera explotación fiscal, pero con instituciones políticas que por varios mecanismos desalientan cualquier grado de conflicto.

5.1.2 Hacia una medición de la Conflictividad Federal

En el presente título se busca exponer la formulación lógica del planteo de la configuración de causas que influyen en la evolución de un conflicto federal. En un primer momento se busca entender el comportamiento de las dos variables fundamentales en un ámbito nacional, para luego avanzar en la posible influencia de un proceso de integración regional.

Los preceptos teóricos se exponen en forma de ecuaciones para el fin práctico de graficar la influencia de las variables. Se busca mostrar, de manera resumida con un razonamiento lógico, como cada elemento afecta, positiva o negativamente, al resultado de la variable dependiente (la conflictividad federal). Esta es, en un primer momento, igual al balance fiscal de una región frente al gobierno central condicionado por variables políticas regionales y nacionales.

$$CF = BF_R \times VP_{(RN)}$$

El balance fiscal es igual a los recursos y servicios recibidos por la región desde el Estado, menos los impuestos recaudados por este en la región, más una variable de afectación económica por regulaciones financieras y comerciales, sobre el producto geográfico bruto de la región.

Existen muchas maneras de medir la cuenta federal de una región, y dada esta diversidad, se presta a que la elección del método este motivada por la necesidad de reforzar un argumento desarrollado previo a un intento de análisis objetivo de la realidad (Borrell & Llorach, 2015). En este caso se optará por sugerir para el modelo de análisis de la conflictividad un método de cálculo que se podría denominar “cuenta conservadora de beneficios”.

Los dos grandes caminos para obtener el resultado del balance fiscal son el monetario y el de beneficios. El primero hace referencia a una cuenta donde se calcula el aporte impositivo de la región como el haber, mientras que él debe es la suma de las transferencias y el gasto nacional ejecutado en el territorio de la región. Aquí uno puede fácilmente identificar un problema que afectaría el cálculo de todas las cuentas de los países desarrollados o en vías de desarrollo; que hay gastos que, aunque no se produzcan en un territorio tienen, en parte, utilidad para este. Vale mencionar los más obvios, como el gasto en defensa y mantenimiento de la labor diplomática y consular, aunque también la inversión en empresas públicas, en innovación, ciencia y desarrollo, que beneficia, en última instancia, a todo el territorio del Estado.

Estos elementos son los que se busca tener en cuenta a la hora de calcular la cuenta de beneficios, pero tienen un problema metodológico para el cálculo final. ¿Cuánto

porcentaje del gasto diplomático de un país se corresponde a determinada región? Se puede calcular por porcentaje de población, de PGB sobre el total, o hasta alguien podría argumentar que se debe tener en cuenta la extensión territorial para algunos objetos de gasto. Esta es simplemente una muestra de los inconvenientes con los que se encuentra un investigador que pretende acercarse al entendimiento “objetivo” de la balanza fiscal de las cuentas federales.

Entonces, la cuenta monetaria tiene evidentes problemas por no considerar a los gastos incurridos fuera del territorio de la región, pero por los cuales esta se recompensa de algunos beneficios. Por otro lado, la cuenta de beneficios se encuentra con varios desafíos metodológicos a la hora de su cálculo, lo que como máximo podría resultar en una aproximación que tendrá cierto grado de objetividad, únicamente en la medida de que el método se exponga de manera previa a cualquier análisis factico (Buchanan & Faith, 1987).

Existe otra dimensión en el cálculo de la cuenta federal que suscita muchos debates entre los defensores del autonomismo fiscal y los de la centralización: el déficit fiscal, la deuda pública y los impuestos futuros. Esta es una discusión que amerita el desarrollo de una investigación exclusiva para la explicación de estas variables. En resumen, se podría sumar a los elementos que restan de la balanza fiscal de una región la participación correspondiente en el déficit público del Estado central, entendiendo que esas obligaciones financieras significarán, indiscutidamente, impuestos a pagar por todas las unidades subnacionales en un futuro.

Es decir, que, si el Estado tuvo un déficit de 100 en un año, y la región con reclamos autonomistas aporta el 20% de los ingresos totales, hay 20 de aquel déficit que le corresponderían exclusivamente a dicha región. Esto se afirma bajo la lógica que esta deuda forma parte de las obligaciones de toda la unión política y que en caso de secesión el nuevo Estado autónomo “heredaría” parte de estas obligaciones.

Sin embargo, al analizarlo desde una perspectiva histórica, si se tuviese en cuenta el déficit en las balanzas fiscales territoriales, se contaría dos veces una vez que se amortice la deuda. La cuestión termina siendo un debate sobre qué factores se deben incluir en las cuentas federales, y lo importante es que, si se toma en cuenta la participación de una región en el endeudamiento estatal, luego se debe tomar a favor la disminución del endeudamiento

cuando se amorticen los préstamos, o cualquier obligación con la que el Estado central financió su déficit.

Una cuenta de beneficios conservadora sería el método más apropiado, ya que no se puede obviar la cuestión de los servicios que presta el Estado central y de los que una unidad subestatal se beneficia. Sin embargo, se reconoce que este cálculo implica problemas metodológicos en los que se debe elegir discrecionalmente un camino. Para el cálculo de la conflictividad federal, lo que implica un riesgo de secesión, se entiende que en la situación autárquica se requerirían los servicios de relaciones exteriores y defensa, calculado sobre la proporción de la región sobre la variable más significativa entre la de población y producto bruto. Sin embargo, la cuenta monetaria es mejor valorada por reunir utilidad con mayor disponibilidad de información.

Esto se hace porque se reconoce que hay otros elementos cuya medición sería demasiado aproximada, y también porque existe en estos servicios economías de escala. Este último factor se podría compensar por el hecho de que muchas regiones ya prestan, informalmente, servicios públicos relacionados con las relaciones exteriores.

Como se mencionó anteriormente, aunque sin desarrollar, hay otra variable que influye en la cuenta financiera de la pertenencia de una región a una unidad política mayor. Este es el impacto de las regulaciones y políticas públicas provenientes del Estado central. No está dentro del alcance de esta investigación ahondar en esta dimensión, pero se la incluye en la ecuación del modelo teórico porque no se ignoran sus efectos. Este factor afecta la balanza fiscal de cualquier región, pero poder aplicar un método cuantitativo para medir su influencia es altamente improbable.

En síntesis, el balance fiscal es un indicador que muestra el peso de la cuenta financiera de la región frente al Estado central en relación con su propio presupuesto. Este último elemento puede generar un sesgo entre unidades subnacionales de diferentes tamaños, pero se hace necesario un factor de comparación para generar un indicador que permita relacionar con la misma vara distintos estudios de caso.

$$BF_R = \frac{G_{N(R)} + S_{N(R)} - I_{N(R)} + x_{N(R)}}{\rho gb_{(R)}}$$

El resultado es el peso de la relación entre los beneficios y los costos fiscales estimados de pertenecer a la unión política, sobre el total de la producción regional. Como ya se puede suponer, aún resta analizar el impacto de otra dimensión gubernamental para completar en análisis. El peso fiscal relativo de un organismo supranacional puede no ser significativo frente a las arcas públicas de los Estados Nación, pero, especialmente en el caso europeo, si podría torcer el signo de la balanza de una región. A pesar de esta realidad, es una cuestión que no se analiza en los discursos hegemónicos sobre el autonomismo y las cuentas federales. La variable política se comporta como una variable compleja compuesta por elementos como; la predisposición social a una ruptura, condicionada por el sistema electoral; la representación efectiva de las autoridades locales en el gobierno central; y el marco legal para afrontar las reformas-rupturas.

Tabla 1.

VARIABLES POLÍTICAS QUE AFECTAN A LA CONFLICTIVIDAD FEDERAL

Variable	Descripción	Indicadores	Medición
Predisposición Social a la ruptura	Acuerdo social con la posibilidad de secesión de la región del Estado. Está mediada por un sistema electoral que puede afectar de manera significativa la efectiva representación en las instituciones locales de la voluntad ciudadana.	% de voto a partidos rupturistas	<30% ≥30%, <50% ≥50%
		% de bancas parlamentarias de partidos rupturistas	<30% ≥30%, <50% ≥50%
Representación Efectiva	Incentivos de las autoridades políticas regionales para la negociación con el Estado central, garantizado por una representación efectiva en puestos de poder ejecutivos y legislativos.	% de bancas legislativas de la región en relación con su participación en la población	Sub o sobre representados
		% de ministros del Poder Ejecutivo provenientes de la región en relación con su población	Sub o sobre representados

		No contemplado como posibilidad en la Constitución.
Marco Legal	Referencia en la Constitución u otros documentos del ordenamiento legal del Estado a la secesión, su posibilidad y los castigos.	Contemplado, pero restringido al máximo en la práctica.
		Contemplado, en caso de voluntad expresa de la región y con un mecanismo previo dispuesto.

Recordemos que estas variables “políticas” se comportan, en nuestra formulación lógica sobre los elementos determinantes de la conflictividad federal, como factores de la balanza fiscal. Esta variable da cuenta de los incentivos o desincentivos de las autoridades locales para fomentar o perseguir un proceso de conflicto con las autoridades del gobierno central que podría culminar en un intento de secesión.

$$V_p = \frac{(ps \times se) + RE + ML}{y}$$

Como ya se explicó en el marco teórico, en muchos casos prácticos los elementos principales tienen relación con fenómenos culturales e históricos (Hooghe, Marks, Schakel et al, 2016). En el presente planteo se excluyen para focalizar en las variables sobre las que se puede trabajar desde una óptica política. Es decir, los indicadores analizados dentro de la dimensión política se pueden trabajar a futuro, mientras que los que no se tienen en cuenta son características pétreas de las sociedades. Al conjunto de variables políticas se les presenta un divisor que está condicionado por el sistema de categorías final y las escalas que se utilicen.

Para la variable de predisposición social para la ruptura se toman dos indicadores. El objetivo es describir en qué medida la sociedad de una región, pero también sus representantes electos, estarían dispuestos a atravesar un proceso de secesión. La escala máxima daría cuenta de una sociedad donde más de la mitad de los votantes optan por partidos autonomistas, y estos partidos consiguen la mayoría absoluta de los escaños legislativos. El elemento del sistema electoral es relevante, ya que es bien sabido que

distorsiona las preferencias de la ciudadanía, aunque como no las anula, no se deben descartar la voluntad de aquella.

Por su parte, el elemento de la representación efectiva busca medir la penetración de los representantes de la región en cuestión en las instituciones del gobierno central. Esta variable es importante ya que determina las posibilidades de los políticos locales de seguir una carrera en la política nacional, para lo que no les sería conveniente defender activamente una relación tensa con el Estado (Moreno, 2016). Por ende, los indicadores propuestos son; el porcentaje (sub/sobre) representación parlamentaria de la región y la procedencia de las máximas autoridades del Poder Ejecutivo central. Se entiende que, si el porcentaje de miembros de gabinete procedentes de la región es inferior al peso demográfico de esta a nivel nacional, esta subrepresentación aumentaría el descontento con las instituciones centrales.

Llegando al final de la operacionalización de las variables políticas, se presenta el marco legal. Este tiene implicancias fundamentales en la evolución de un proceso, ya que es el que determina el carácter de confederación-federación-unitario del Estado. En este modelo se entiende que mientras menos contemplada esté la posibilidad de negociar una secesión, más conflictivo se puede volver el proceso ya que desde el gobierno central habrá mínimos incentivos para la negociación con las unidades subnacionales.

La ecuación lógica se hace compleja si añadimos el elemento de la pertenencia a un proceso de integración regional, expresado en este caso por un bloque (B). Esto afectaría en los dos componentes principales de la conflictividad federal; a las variables políticas, incorporando una dimensión para la representación efectiva y un nuevo nivel de marco jurídico; mientras que el balance financiero es afectado desde las instituciones supranacionales por medio del sistema fiscal, de las políticas públicas redistributivas y las regulaciones con impacto económico. A continuación, se presenta lo que sería la ecuación lógica completa para el análisis de los componentes que influyen en la conflictividad federal, si se tiene en cuenta el nivel supranacional.

$$CF = \frac{(G_{N(R)} + S_{N(R)} - I_{N(R)} + x_{N(R)}) + (G_{B(R)} + S_{B(R)} - I_{B(R)} + x_{B(R)})}{\rho g b_{(R)}} \times \frac{(\rho s_{(R)} \times se_{(N)}) + RE_{R(N)} + RE_{R(B)} + RE_{N(B)} + ML_{(N)} + ML_{(B)}}{y}$$

La pertenencia a un proceso de integración regional indefectiblemente afecta al cálculo de la conflictividad en la medida que impacta en las dos variables que se consideran fundamentales para su medición. En cuanto a la dimensión política, la afectación está focalizada claramente en la apertura de una nueva dimensión gubernamental para la aspiración profesional de las autoridades locales. Esto está estrechamente ligado con el elemento fundamental, la secesión del Estado implicaría la retirada de la región de los procesos de integración regional, organismo y otros tratados a los que su Estado previo pertenezca.

El hecho de que separarse de un Estado Nación implica necesariamente la retirada del proceso (o de los procesos) de integración regional, ya es de por sí un elemento atenuante de las posibilidades de escalamiento del conflicto federal. No se registran casos en los que la pertenencia de un PIR aumente la intención de secesión de una región del Estado del que es parte. Sin duda esto guarda relación con que las competencias de estos bloques en su mayoría aún se ven limitadas (Oates, 2004).

En el caso de la Unión Europea, sin duda el más paradigmático de institucionalización de un PIR, aun cuando las decisiones del bloque afectan a casi cualquier dimensión de las políticas públicas nacionales y locales, en cuanto a peso financiero y a la responsabilidad social que se la atribuye al sector público por los problemas sociales, está a una gran distancia de los Estados Nacionales (Arregui, 2022).

Otras dimensiones que se abren cuando se piensa en la conflictividad federal en contexto de integración es la de la participación del Estado Nacional en las instituciones supranacionales y en el marco legal del bloque. Estas dos están relacionadas ya que son los Estados miembros los que diseñan las reglas que terminan afectándolos, como también a sus unidades subnacionales. Las cláusulas de ordenamiento interno, las reglas de adhesión, los preceptos normativos democráticos y el sistema judicial de la Unión, son elementos del nivel supranacional que impactan en los incentivos o posibilidades para la secesión de regiones con aspiraciones autonomistas.

Por el otro lado, los PIR afectan al cálculo de la conflictividad federal de manera directa, pero más incierta, en las variables financieras. A la cuenta fiscal que se desarrolló previamente se le debe agregar, según las características del sistema de recaudación y distribución presupuestario del organismo supranacional, otros sumandos. Sobre esto se

ahondará en la siguiente sección, donde se buscará describir los diferentes modelos de financiación y sistemas de asignación del gasto de las uniones supranacionales. Esto se hará focalizando en la influencia que estos tipos ideales tendrían en la cuenta de conflictividad federal.

5.2 Gobernanza Multinivel y Fondos Supranacionales

El presente título busca aportar claridad sobre un elemento que se ha mencionado en los párrafos previos pero que requiere un análisis más detallado. No es usual que al estudiar el balance fiscal de unidades subnacionales se contemple la relación financiera tridireccional que implica la pertenencia a un bloque regional. En la mayoría de estos casos, esta omisión se hace sobre la base de un prejuicio que lleva a considerar que el organismo supranacional acarrea nula o insignificante influencia en las finanzas públicas locales.

En las regiones de la Unión Europea, la importancia de la fiscalidad supranacional para el nivel local es evidente por su penetración en los ámbitos públicos y privados (Arregui, 2022). Por esta razón, se hace imprescindible la incorporación de esta dimensión a la hora de intentar analizar objetivamente los riesgos y las posibles estrategias para su mitigación. Para esto, cobra especial relevancia la variable ya mencionada de los resultados financieros de las políticas públicas de niveles de gobierno superiores. Entre ellos, desde ya que los Estados Nacionales, a partir de sus competencias específicas, distribuyen su gasto dentro del territorio, consiguiendo beneficios directos en cuanto al objetivo de la política pública pero también repercutiendo en las arcas de los gobiernos locales por medio del aumento en la actividad económica.

El cálculo del impacto en las finanzas públicas subnacionales de la inversión de otros niveles de gobierno puede ser imposible de realizarse con exactitud (Arévalo et al, 2022), pero su existencia es algo tan evidente que cualquier observador interesado en la objetividad debe intentar estimarlo.

El sistema fiscal-presupuestario supranacional tiene la complejidad de sufrir en su proceso de diseño y ejecución, la presión de múltiples actores institucionales con intereses

diversos. Este panorama es el que justifica la utilización de una lectura de este fenómeno desde la gobernanza multinivel (Hooghe & Marks, 2016).

La Unión Europea es el único PIR que ha desarrollado mecanismos que superen los meramente intergubernamentales para la elaboración de los marcos financieros plurianuales que ordenan la recaudación de recursos y la distribución del gasto supranacional. (Bachtler & Mendez, 2016). Lo hicieron por medio de un poder legislativo que tiene como colegislador a la Comisión, el ente ejecutivo y con mayor impronta supranacional del bloque. Quienes piensan al proyecto europeo como una vía hacia una construcción política de tipo federal, niegan la posibilidad que, aún en su carácter de PIR, pueda ser analizado con la misma lupa que los procesos de otros continentes. Como ya se ha manifestado de manera explícita, la presente investigación aboga por las similitudes entre el proyecto europeo y otras iniciativas regionales que buscan objetivos diferentes en cuanto al grado de institucionalización y alcance de la integración.

Antes de analizar las diferentes tipologías aplicables al sistema fiscal-presupuestario supranacional y las reglas de decisión en torno a su diseño e implementación, hay un elemento que es determinante en el perfil que tomará: la distribución de competencias. Más allá del grado de institucionalización del PIR, la cantidad de competencias que los Estados deleguen en el organismo supranacional es condicionante básico del tamaño del presupuesto y de las presiones que influirán en su recaudación y distribución.

En la elaboración del modelo teórico de conflictividad territorial en un marco de integración se han incluido las dimensiones de afectación política y financiera de los niveles de gobiernos sobre los incentivos de los actores subnacionales. Las variables económicas tienen en cuenta dimensiones de difícil medición, que son necesarias para entender el fenómeno en abstracto, pero pueden impedir el avance de una investigación de casos facticos en contextos con información limitada. Es por ello por lo que en el estudio de caso que se desarrollará en la sección 6 se analizará específicamente una vía de financiación regional: los fondos supranacionales.

Las transferencias desde un organismo gubernamental central a sus partes constitutivas son una esfera central de las políticas de desarrollo social y económico. Uno de los grandes desafíos de la actualidad es la desigualdad, que tiene una expresión territorial muy delimitada. Oates (1999) identifica tres roles centrales en las transferencias centrales:

la internalización de externalidades, la equidad fiscal y la eficiencia del sistema impositivo. A su vez, las categoriza en dos tipos; las condicionales y las incondicionales. La integración en materia fiscal es un objetivo normativo para el autor, quien entiende que la centralización de la recaudación evita la competencia entre Estados que resultaría en niveles inadecuados de servicios públicos. Estos conceptos serán utilizados para la elaboración de una tipología de financiación regional enfocada en su afectación en las arcas subnacionales. A continuación, se presenta una clasificación de sistemas fiscales supranacionales a partir de sus dos elementos fundamentales: el gasto y la recaudación.

5.1.2 Tipología de Financiación Regional

Uno de los grandes desafíos de los Estados modernos en un contexto de globalización es atender a la creciente desigualdad, tanto entre estratos sociales como territorial. Para combatirla, hay algunas herramientas indispensables; en el caso de la desigualdad social, la respuesta dependerá de la posición dentro del espectro ideológico (izquierda-derecha); en lo que respecta al aspecto geográfico de la desigualdad, hay mayor consenso sobre algunas estrategias.

Las transferencias centrales o interregionales son el mecanismo por excelencia para intentar reducir los desequilibrios territoriales, y han sido la política bandera de los movimientos federalistas e integracionistas. Esto se debe a que, a mayor heterogeneidad de desarrollo socioeconómico de una unidad política federada, mayor será la necesidad de políticas de convergencia para que el proyecto de integración logre el equilibrio entre eficiencia económica y apoyo social. Es decir que parte del éxito de los PIR viene de la mano de su efectividad en cuanto al objetivo de la cohesión regional, y de aquí la importancia de las políticas de transferencias centrales.

El esquema de federalismo fiscal define los criterios para la redistribución territorial de los recursos a partir de la discriminación de los tributos o alcúotas según ubicación de la actividad económica y de la asignación geográfica del gasto. Mientras que es un componente básico de los Estados federales, los procesos de integración regional no tienen como elemento necesario este tipo de esquemas financieros. El PIR que se toma como objeto de análisis de este trabajo ha innovado en esta materia, por el alcance de su política de desarrollo

territorial, aunque prácticamente todos los procesos regionalistas con elementos integradores cuentan con algún mecanismo de financiación supranacional para proyectos con afectación local.

La financiación supranacional, o fondos regionales, tienen la característica de no estar relacionados con una competencia estatal específica e indispensable. Por el contrario, se podría caracterizar como lo que Buchanan y Faith denominaron -ganancia tributaria-, es decir, parte de la recaudación que es dirigido para la política de transferencias regionales no condicionadas. Sin embargo, en el caso de los PIR, el esquema de coaliciones ganadoras y actores no ganadores que describen los autores, no se aplicaría sin antes comprender la complejidad de dimensiones que puede tomar la financiación regional desde el ámbito supranacional.

Por el principio de subsidiariedad que caracteriza a la integración entre Estados Nación, es de esperar que el financiamiento de las competencias específicas de los gobiernos subnacionales y centrales estén contemplados en el esquema de distribución de recursos tributarios nacionales. Esto tiene tres consecuencias fundamentales para los fondos supranacionales: hay menor presión social sobre la distribución y el caudal de los fondos, es una gran herramienta para fomentar un sector que los otros niveles del Estado no pueden, saben o quieren apoyar, y por último, sirven de complemento para políticas locales o nacionales insuficientes.

En este punto ya se puede comprender la relación de los fondos supranacionales con la conflictividad federal en el ámbito de la integración. Pero antes de describir y ahondar en esta relación es preciso comprender las distintas clasificaciones de la prestación de fondos para luego deducir la influencia de las configuraciones de variables paradigmáticas en su posibilidad e influencia (positiva o negativa) para mitigar los riesgos de potenciales conflictos federales en el nivel nacional.

Tabla 2.

Financiación Supranacional

Variable	Categorías
I. Prestación	<ul style="list-style-type: none"> a. Condicionada b. Incondicionada

II. Destinatario	<ul style="list-style-type: none"> a. Estado Nacional b. Estado Subnacional c. Sector Privado d. Proyecto Propio
III. Alcance	<ul style="list-style-type: none"> a. Universal b. Selectivo
IV. Criterio de Distribución	<ul style="list-style-type: none"> a. Acordado b. A Demanda
V. Financiadores	<ul style="list-style-type: none"> a. Único b. Cofinanciación del EN b. Cofinanciación del ESN

En primer lugar, como ya se distinguió, los fondos se clasifican según el tipo de prestación, pudiendo ser condicionados o incondicionados. Esta variable dice mucho sobre la intención del esquema de distribución geográfica de recursos ya que, por un lado, se puede redistribuir recursos con el fin de reducir desigualdades económico-financieras, mientras que por el otro podemos encontrar estrategias activas para la influencia en algún ámbito de la política pública local.

La segunda variable es la más explícita, ya que clasifica según el destinatario del fondo. Las categorías se distinguen entre los entes gubernamentales de los Estados Miembros (nacionales o subnacionales) y los que van dirigidos al sector privado, sea por ayudas directas a empresas y ONG o proyectos propios para los que necesita la colaboración de otras personas jurídicas. También se pueden clasificar por la intención de alcance de los fondos, es decir, si se pretenden otorgar de manera universal (sin discriminación regional) o a algunas localidades específicas. No se debe confundir en esta variable la idea de universalidad con la ausencia total de criterios o requisitos para el otorgamiento, ya que apunta específicamente a la dimensión territorial.

La variable del criterio de distribución da cuenta de la existencia (o no) de parámetros acordados en el seno del organismo supranacional para la distribución geográfica de los fondos regionales. Los fondos “a demanda” caracterizan a los programas en donde no hay una asignación premeditada y se evalúan propuestas de los potenciales beneficiarios. Por el contrario, en caso de ser acordados implica la existencia de, por ejemplo, cuotas regionales específicas, beneficiarios preseleccionados, etc.

En quinto y último lugar se presenta la variable de los organismos financiadores de los fondos, pudiendo ser únicamente la entidad supranacional, o requerir la cofinanciación de otras entidades gubernamentales. Aquí se puede hacer una subclasificación, que por razones de extensión no se incluirán en el análisis detallado. Está la posibilidad de que la cofinanciación este pactada a priori en la definición nominal del otorgamiento de los fondos o que se pacte un porcentaje de cofinanciación. Esta última opción es utilizada mayoritariamente para los fondos “a demanda”, que generan incentivos que se analizarán en el próximo título en más detalle.

Esta primera clasificación sirve para comprender la diversidad en cuanto a características de los fondos supranacionales y también para aproximarnos a un entendimiento sobre la posible influencia de los distintos tipos de fondos sobre la evolución de un conflicto federal en un Estado miembro. El conjunto de variables y sus categorías hacen posible realizar tipologías en base a configuraciones de características de la unidad de análisis, que para este caso particular es la política fiscal de transferencias de un ente supranacional.

No es parte del objetivo de este apartado el análisis exhaustivo de todas las configuraciones de características posibles de los fondos federales. Dado que lo que se busca es explorar las dimensiones de influencia de un proceso de integración regional en un conflicto federal, en cuanto a los tipos de fondos es menester del presente análisis comprender de qué manera se pueden relacionar distintos tipos ideales de políticas fiscales supranacionales con una situación de conflicto territorial dentro de un Estado miembro.

Es preciso comprender que la conflictividad se reduciría en términos teóricos si la cuenta matemática del beneficio financiero de la región aumenta. Es decir, si mediante la política de fondos supranacionales (considerando tanto su financiación como su gasto) una región mejora su balance fiscal, las autoridades de la región tendrían menos incentivos para plantear una ruptura. Se debe recordar que esto estará condicionado por el marco legal, tanto nacional como supranacional y el resto de las variables políticas. Sobre este supuesto, la dimensión de la cantidad de fondos recibidos será clave para nuestro análisis.

Por otro lado, mientras menos condicionada sea la prestación supranacional, mayor la libertad de utilización para los objetivos de política pública de las autoridades locales. Esto no es más que la tensión entre centralización y descentralización, que atraviesa todos

los fenómenos en donde se confrontan los intereses de los ámbitos centrales y los locales. A su vez, el Estado subnacional optará por el otorgamiento de fondos a sus propias arcas, lo que al igual que la última variable, aumenta la autonomía de las autoridades locales.

Antes de analizar la influencia de las tres variables restantes (III, IV y V), es necesario volver a un concepto central para esta investigación aportado por Buchanan y Faith (1987) que tiene total vigencia en los focos de conflictos federales (Newhouse, 1997). La idea de las coaliciones fiscalmente ganadores y los actores no-ganadores, implica que estos últimos tienen variables económicas, especialmente de productividad, por encima del promedio de la unión política. Esto produce que el esquema de federalismo fiscal, en el nivel gubernamental al que se lo aplique, redireccione recursos de las regiones desarrolladas (en términos relativos) hacia las que tienen peores indicadores económicos. Es por ello por lo que podemos inferir que las regiones con mayor potencial de sufrir conflictos federales tienen mayores capacidades financieras que el resto de las unidades subnacionales.

En este contexto, dada una situación de “puja” por los recursos supranacionales, las regiones “no-ganadoras” tendrían más poder de *lobby* para inclinar la asignación de recursos a su favor, cosa que, por la estructura y los principios solidarios de la organización estatal nacional, no le es posible en ámbito doméstico. En concreto, una distribución de fondos que sea selectiva y cuyo criterio se base en la eficiencia financiera para potenciar el desarrollo económico, las regiones desfavorecidas fiscalmente en los ámbitos nacionales se verían beneficiadas en el supranacional.

A su vez, una alternativa que refuerza el escenario previo sería la exigencia de una cofinanciación local, que limita la posibilidad de que regiones más apremiadas desde lo financiero vean perjudicadas sus posibilidades de otorgamiento de fondos. Es claro a esta altura que hay una tensión entre el cumplimiento de las metas de convergencia territorial y la posibilidad de compensar el desequilibrio financiero interno de los Estados miembros. A este respecto, se considera que hay evidencia suficiente para considerar que son los Estados los que tienen la competencia de la cohesión territorial interna, mientras que a nivel supranacional el objetivo debiera focalizarse en reducir las disparidades entre Estado. Para ello, un programa de transferencias centrales que beneficie a las regiones con balanzas fiscales nacionales negativas priorizaría la eficiencia económica de la asignación. Esto produciría un tipo de política de “ganadores territoriales nacionales”, comparable con la política de

beneficio de sectores o compañías productivas en el sector privado (Mortimore & Vergara, 2004).

En resumen, el tipo ideal de fondo supranacional que, en una lógica de elección racional, debieran optar las autoridades de una región con balance fiscal negativo (en el nivel estatal) sería uno con las siguientes características:

- **Prestación** incondicionada
- **Direccionado** hacia Estados subnacionales
- **Alcance** selectivo
- Un **criterio de distribución** que contemple la eficiencia económica para el desarrollo productivo.
- Una **financiación** exclusiva del organismo supranacional o con exigencia de cofinanciación junto a los ESN.

La mención anterior a una perspectiva racional aplicada a las preferencias de los actores gubernamentales será el foco del próximo título y es de extrema relevancia porque conjuga la descripción fáctica y los preceptos teóricos en un modelo de análisis del comportamiento de los actores gubernamentales frente a las decisiones racionales. Estas se dan bajo condiciones específicas que influyen en las preferencias y capacidades que determinan los resultados. El modelo de elección racional se aplica a las preferencias de los actores gubernamentales de las tres esferas de gobierno en un contexto de gobernanza multinivel, enfocado en los conflictos federales.

5.3. Elección Racional Aplicada

Para finalizar el desarrollo del modelo teórico, se presenta la aplicación de lo descrito con anterioridad al cálculo de utilidades de los actores implicados, un supuesto que ha atravesado los párrafos previos pero que no ha sido explicitado como se considera necesario. En el título 3.2.2 se hizo un repaso de la utilidad del modelo de elección racional para el estudio de los incentivos de las autoridades en un contexto de gobernanza multinivel. Allí se mencionaron algunas las preguntas que, desde esta perspectiva, son necesarias para el mejor entendimiento de los procesos políticos.

Las instituciones de un PIR condicionan las capacidades y preferencias de los actores nacionales y subnacionales. En cuanto a las capacidades, la integración aumenta el peso relativo de la unión regional frente al mundo, mejorando las posibilidades de inclinar las negociaciones internacionales a su favor. En la otra cara de esta realidad, los ESN pierden influencia en la definición de las preferencias en las materias delegadas al ente supranacional. Aquí resalta la importancia de la capacidad de influenciar en las decisiones del bloque regional, aunque entendiendo la lógica consensual de los PIR, se observa que el resultado es un aumento de las capacidades absolutas.

En la dimensión más relevante para los fines de la investigación, es claro que un PIR institucionalizado influye en las aspiraciones de las autoridades políticas. A su vez, el hecho de pertenecer a una unión política mayor aumenta las capacidades de actores subnacionales de tejer alianzas y generar presiones en las instituciones supranacionales, frente a la negativa en el ámbito doméstico. Esto en principio sería aún más útil para las regiones con mayores capacidades relativas, que justamente son las que mayoritariamente se encuentran en una posición perjudicial en sus balanzas fiscales nacionales. Hay una dimensión no explorada en profundidad para la cual el enfoque de la elección racional es imprescindible. Los incentivos gubernamentales para el desarrollo económico-productivo de los territorios sobre los que tienen competencias. Este elemento se relaciona estrechamente con la estructura de federalismo fiscal, y es dentro de las voces críticas a los principios de generosidad y convergencia regional que encontramos al mayor análisis de incentivos gubernamentales al desarrollo.

Quienes desestiman esquemas fiscales cohesivos territorialmente entienden que en el momento en que un ESN no tiene sus ingresos atados a la evolución de la actividad económica en su distrito, no tendrá entre sus principales preferencias el crecimiento. Es decir, cuando la evolución de las arcas públicas, gestionadas por un actor gubernamental, no guardan relación con la recaudación en su territorio, al momento de necesitar un aumento presupuestario tenderá a demandarlo al EN. La crítica a un esquema de fiscalidad federal muy redistributivo sin duda tiene relación con las preferencias de los actores nacionales y subnacionales. Este principio racional aplica tanto para la *coalición ganadora* como para los *actores no-ganadores* (Buchanan & Faith, 1987), y afecta de manera determinante en el empeño subnacional para realizar políticas de promoción de la actividad económica (Gervasoni, 2011).

Ya se ha descrito como los autores citados explican que los actores gubernamentales de un Estado nacional no tienen los incentivos para cambiar este esquema de federalismo fiscal, y las regiones desfavorecidas por este no encuentran una vía en las instituciones domésticas para reformar el sistema. A este análisis faltaría incorporarle los incentivos de actores de los organismos de un proceso de integración regional, sean estos caracterizados como intergubernamentales o supranacionales.

Con este marco, se puede resumir algunos de los aspectos fundamentales del sistema de incentivos en lo que respecta a la evolución de un conflicto entre un ESN con la administración central, bajo la pertenencia a un proceso de integración regional con alto nivel de institucionalización:

1. Una situación de presunta injusticia en el diseño del federalismo fiscal implica necesariamente para las autoridades de la parte afectada un menor incentivo relativo para la promoción de la actividad económica.
2. Aunque esto vaya en perjuicio de los intereses de todas las partes, las autoridades del gobierno central no tienen los incentivos suficientes para negociar una reforma del esquema, dado que la situación estructural los beneficia en términos políticos.
3. Un nivel de gobierno supranacional, con una perspectiva más amplia y con menor relación directa en cuanto a afectación de intereses, tendría incentivos en optimizar la distribución de recursos fiscales para generar mejores condiciones para el crecimiento.

Estos preceptos son el resultado de una deducción lógica que se basa en el análisis de los conceptos, variables y tipologías desarrollados. El punto tres requiere el entendimiento, ya mencionado, del bloque o unión regional como algo más que la suma de intereses individuales de los Estados miembros. El caso del proceso de integración regional de la Unión Europea ha demostrado que se puede generar, mediante acuerdos intergubernamentales entre EN, autoridades políticas con preferencias y capacidades diferenciadas a las de sus Estados de los que son nacionales (Christiansen, 2018). Esto no significa que todos los PIR tengan como destino final estas características. Como se

manifestó, el problema que motiva a la investigación y la propuesta de mitigación por medio de políticas supranacionales contribuye a justificar los beneficios de la integración.

Las implicancias de estos preceptos fortalecen la necesidad de una mirada supranacional para una respuesta superadora a los conflictos federales que se han sabido transformar en verdaderos problemas irresolubles de las democracias liberales contemporáneas (Linz, 1990). En la siguiente sección se buscará aplicar este enfoque en un estudio de caso, con las salvedades necesarias para aplicar un modelo teórico a un ejercicio de análisis factico.

6. Fiscalidad Europea en el Conflicto Federal Catalán

Si se habla de conflictos entre unidades subnacionales y un Estado central, difícilmente se evada el paradigmático caso de Cataluña y sus reclamos autonomistas. Para los fines de esta investigación es aún más justificada su utilización dada la pertenencia del Reino de España a la Unión Europea.

Una investigación que trate de la relación entre un proceso de integración regional y un conflicto federal, pero que no incluya al caso catalán, necesitaría una nutrida justificación de ese claro sesgo de selección. Sin embargo, en la situación opuesta, donde la búsqueda de la relación entre ambas variables esté basada exclusivamente en el análisis en profundidad de este fenómeno paradigmático, tendría una clara dificultad para concluir resultados extrapolables.

En cambio, en el presente trabajo se ha enfocado en la elaboración de un modelo teórico de la relación entre variables. Este se ha desarrollado en base a un análisis conceptual, con hincapié en la elaboración de un marco lógico para el estudio de los conflictos federales en un contexto de integración. Para prevenir de un posible sesgo se ha optado por no incluir una selección arbitraria de casos, sino focalizar en los elementos racionales del fenómeno. Esto se ha realizado con total certidumbre de que, al llevar este modelo a la práctica en la observación de casos, resaltarán incompatibilidades que de ninguna manera anulan la construcción conceptual. Por el contrario, se comprende que al encontrar estos desacoples entre la teoría y la práctica, no solo el modelo teórico se nutrirá, sino que sirve para entender con mayor profundidad el caso en su particularidad.

Ya se ha ahondado en las variables que distinguen a los procesos de integración regional y su impacto en la institucionalización del bloque. Entre el continuo entre cooperación e integración, es bien sabido que la Unión Europea se ubica casi al extremo de lo conocido entre procesos entre Estados Nación. Tanto es así, que hay autores que cuestionan que se deba seguir considerando a la UE en la misma categoría que procesos con impronta más intergubernamental como ASEAN, CAN, MERCOSUR, etc. En esta línea, surge la incógnita de cuál sería la categoría que mejor se ajusta a este tipo de formación o unidad política.

Para entrar en este debate es útil retomar una discusión ya histórica sobre la utilidad inicial del bloque europeo. Cuando el proyecto integracionista iniciaba sus primeros pasos, Ernst Haas (1952) publicaba “Beyond the Nation State”, donde defendía la tesis de que para superar la última década Europa debía comenzar un camino hacia la integración que necesariamente implicaría una pérdida de poder relativo de los EN. Paralelamente, Allan Millward (1952) hacía lo propio con “The rescue of the Nation State”, donde abogaba por la teoría contraria, pero con implicancias similares. Alegaba que los Estados que habían sufrido siglos de conflictos se acercaban a crisis terminales en el nuevo contexto global si no iniciaban un proceso hacia una “federación de paz” en términos de Kant. Esta cooperación daría previsibilidad en un entorno de históricos focos de conflicto, y permitiría el re-empoderamiento de los EN.

Sea para reforzarlos o para limitarlos, el germen de la comunidad de Estados europeos comenzó su crecimiento alcanzando niveles de integración que, sin lugar a duda, ponen en cuestión los preceptos realistas. El establecimiento del mercado común (57’), el mercado único (86’) y la unión monetaria (92’) dan cuenta de este proceso de avances que, aunque no estuvo exento de obstáculos y contramarchas, sigue vigente en sus aspiraciones de continuar fortaleciendo la integración. El bloque ha avanzado sobre competencias tan importantes y diversas como la política: regulatoria, redistributiva, macroeconómica, política relacionada a los derechos de ciudadanía y fundamentalmente política comercial y exterior (Bianchi, 1995).

Aunque la cuestión del fallido intento de generar una Constitución de la Unión haya defraudado a quienes confiaban que la integración llevaría a un proceso de federalización de los Estados, no debería despistar del hecho de que aún estén vigentes propuestas para fortalecer las competencias del bloque. Resaltan entre ellas la de generar una política fiscal supranacional de mayor magnitud y relevancia con respecto a las nacionales. Para este desafío se necesita más que la formalización de un aporte proporcional a los ingresos de cada Estado miembro, se precisa la competencia supranacional sobre la definición de una parte sustancial del esquema tributario y distributivo.

Sin duda la Unión Europea ha redefinido los límites de los procesos de integración regional. No solamente mediante lo que usualmente se considera la institucionalización, sino también por la innovación en cuanto a los procesos de gobernanza. Su proceso de toma de decisiones es producto de un delicado juego entre avanzar sobre competencias estatales y

gestionar los intereses nacionales que buscan retenerlas. Estos procesos han cambiado sustancialmente en los últimos años, y de manera decidida luego de la crisis financiera del 2008.

Se solía considerar a la UE como una entidad con -políticas sin política-, haciendo referencia a que emanaba decisiones públicas. Sin embargo, en su seno no se daba el proceso político, con su debate y negociaciones, característico de las democracias liberales. Esto produjo una creciente bibliografía sobre el déficit democrático de la Unión Europea (Jensen, 2009), donde se alegaba que la integración podía ser un medio para eximirse del costo de los procesos democráticos, eficientizando la gobernanza.

El denominado “consenso permisivo” que caracterizó a la UE en los años previos al 2008 alcanzó su fin con la crisis. De manera muy contundente, la opinión pública europea castigó al bloque por la desregulación y la respuesta por medio de las políticas de austeridad (Alesina & Perotti, 2010). De esta manera se comienza a formar un nuevo preconcepto sobre el funcionamiento del bloque, en la medida que se termina la supuesta permisividad nace la -política sin políticas-.

La crisis fue relevante desde el sistema de formulación de políticas del bloque, y a su vez tuvo importantes consecuencias en la opinión pública. En la medida de que las decisiones de los organismos supranacionales comenzaron a tener mayor impacto directo en las empresas, los consumidores y por ende en los votantes, inició la formación de lo que se ha denominado el -demos- europeo. La idea de una opinión pública común es un aspecto clave para quienes buscan generar del PIR una futura unidad política con las particularidades poliárquicas que caracterizan a los sistemas representativos de los Estados miembros.

Es incierto si la evolución de la Unión Europea resultará en el afianzamiento de una *demos* único. Hasta el momento se considera, que en términos de representatividad y su impacto en la gobernanza, la UE puede ser catalogada como una *demoi-cracia* (Fossum & Crum 2009). Este concepto busca describir al bloque como una unidad política que, a pesar de no tener todas las características de un gobierno representativo nacional, se puede pensar en términos ideales como un *gobierno de muchos pueblos*.

Más allá de la definición del bloque en cuanto a su sistema de representatividad y participación ciudadana, otro debate contemporáneo en términos de teoría política se centra en la definición de la Unión en cuanto a estructura de poder. Hix (2007) buscó diferenciar a

la UE de la clásica categoría de PIR o federalismo, y concluyó que la etiqueta más adecuada es la de -sistema político-. Esto se deba a que, aunque no es un Estado en términos weberianos, si tiene los componentes que definen a un sistema político, la política misma, un gobierno y un proceso de toma de decisiones.

El autor respalda esta definición defendiendo que la UE cuenta con un conjunto de instituciones estables, que contiene a ciudadanos y grupos políticos que buscan satisfacer sus demandas en el sistema supranacional, que las decisiones impactan en la distribución de poder y recursos y, por último, que hay una continua interacción entre las respuestas del sistema y las demandas. El análisis de Hix es útil para entender los elementos institucionales y del proceso de toma de decisiones de la UE que la asemejan a un Estado, exclusivamente en su característica de tener un sistema político. A pesar de ello, el bloque no deja de ser un PIR y no debe confundir el hecho de que se pueda aplicar una perspectiva teórica sistémica para analizarlo bajo la misma lupa que a los EN.

El nivel de desarrollo del proceso de integración europeo, consumado en las instituciones de la Unión, ha alcanzado el punto de afectar prácticamente cada dimensión de la elaboración de políticas públicas en todos los niveles de gobierno (Arregui, 2022). En este sentido, entender su influencia (formal o informal) en los fenómenos político-económicos, de los niveles nacionales y subnacionales, es imprescindible. En cuanto a su afectación sobre las tensiones internas de un Estado miembro, los tratados constitutivos de la UE no permiten un accionar común, formal y directo, en la medida que no se traspasen los límites establecidos en los principios normativos. Sin embargo, como ya se ha insistido, cualquier proceso que tenga un nivel de injerencia sobre los asuntos domésticos y la vida pública de los Estados miembros, tendrá su influencia en la evolución de prácticamente cualquier fenómeno interno.

Los conflictos federales pueden tener muchas causas, pero la presente investigación se centra en las tensiones políticas provocadas por el esquema de distribución central de los recursos tributarios. En este sentido, se hace un ejercicio de aislación de otras variables que pueden ser de extrema relevancia en la intensidad del conflicto como son los aspectos históricos, étnicos o culturales. Esto se hace para focalizar en los elementos cuya influencia se puede estudiar con mayor rigurosidad y sobre los que se pueden plantear propuestas para su cambio.

La normativa constitutiva de la Unión Europea tiene preceptos que expresan jurídicamente algunas de las contradicciones que tiene el PIR en su relación con el fenómeno en cuestión. En el Tratado de Lisboa (2007) por un lado se establece que “La Unión (...) obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva” y a su vez que “fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros” (Art. 2.3).

Si se recuerda la argumentación lógica del apartado anterior se puede denotar una posible contradicción entre estos dos objetivos. Los esfuerzos para lograr cohesión territorial son, en cuanto a la utilización de recursos públicos, contrarios a la maximización de utilidades para el crecimiento económico. Aunque se hable de equilibrio en este crecimiento, la búsqueda de una alta competitividad se da de la mano de la concentración de recursos humanos y de capital en aglomerados especializados (Landabaso, 2014).

El país que se toma como caso para este análisis que explora una dimensión de la relación entre la integración y el federalismo tiene la particularidad de que, aunque es un Estado sumamente descentralizado, no es oficialmente un federalismo. El país hispano puede no auto percibirse constitucionalmente como un EF, pero en su manera de organizar políticamente el territorio reúne todos los elementos de un federalismo con alto grado de descentralización. Es por esto por lo que es posible catalogar, bajo las definiciones citadas en el título 3.1, a España como un federalismo (en lo que a esta investigación respecta).

La entrada del Reino de España a la Unión Europea se hizo efectiva con el comienzo del año 1986. Desde allí el Estado ibérico acompañó al bloque en su fortalecimiento y en el lento proceso de sintonización de los ciclos económicos que se propulsó con la entrada en vigor del euro en España en el 2002. Pocos años pasaron de ese momento de quiebre hasta el siguiente; en el 2008, cuando al margen de lo ya mencionado en párrafos previos, se produjo un enardecimiento de muchas tensiones sociales y territoriales en respuesta de la grave situación económica. Entre ellas, los reclamos autonomistas tomaron un renovado impulso. Este se puede entender fácilmente desde el encuadre lógico que se planteó en el apartado previo. Un empeoramiento en la situación financiera genera un apremio donde los recursos recaudados por el Estado central pasan a tener una observación más minuciosa. En este contexto el reclamo por un federalismo fiscal donde la asignación tenga más relación con la recaudación tiene más asidero en una opinión pública empobrecida.

En el caso de Cataluña, el conflicto federal producto de las tensiones entre el movimiento autonomista y el gobierno central, tuvo un innegable empuje a partir de la crisis financiera. Los partidos que habían hegemonizado el sistema partidario español iniciaron un proceso de caída que fue contrarrestado por el surgimiento de nuevas formaciones, y en el caso de la Comunidad Autónoma catalana, también por los espacios autonomistas. La crisis llevó al deshielo del sistema de partidos de la CCAA, produciendo una caída de Partido de los Socialistas de Cataluña (que ocupó la máxima magistratura del ESN entre 2003 y 2010) y la vuelta a la Generalidad de Convergencia y Unión (centro derecha autonomista). La campaña autonómica que llevó a la alternancia del 2010 fue cooptada por los reclamos económicos al Gobierno de España y las discusiones sobre la veracidad de las supuestas injusticias.

Cabe mencionar que en 2009 se realizó una reforma del sistema tributario y se formalizó que, de la recaudación regional de los dos mayores tributos estatales, el IRPF (impuesto a la renta) y el IVA, el 50% de lo recaudado por CCAA se devuelva al ESN. Este cambio fue apoyado por el gobierno socialista de la Generalidad, y tuvo un leve impacto favorable en el déficit de la balanza fiscal catalana. Sin embargo, no evitó que la consigna de “España nos roba” permee en la opinión pública e incline la elección hacia las fuerzas independentistas en 2010.

El reclamo sobre el esquema de federalismo fiscal español fue clave para la campaña que llevó a la formación catalanista nuevamente al poder, pero no estuvo exenta de polémicas. Tanto en el 2010, como luego en el proceso político hacia la consulta popular (denominado “proceso participativo”) sobre la independencia de la CCA, el oficialismo autonómico utilizó como consigna datos sobre el déficit en las cuentas federales que al contrastarlos con la información oficial y otras variables muestran una clara exageración. En parte, la escalada conflictiva tuvo relación con la incorporación de estas cifras en un imaginario colectivo que ya acumulaba un creciente desagrado con los gobiernos nacionales (Moreno, 2017). Luego de 2014, a pesar de que el proceso participativo no tuvo la contundencia que hubiese requerido para fortalecer la demanda autonomista, la independencia no dejó de estar en la agenda pública y de ser el principal clivaje partidario.

La conflictividad no cedió y tuvo su punto de mayor auge con el referéndum de independencia del 1ro de octubre de 2017. Este fue contrario a la Constitución del Estado y desencadenó la intervención federal de la comunidad por el Gobierno Nacional. La fuerte

respuesta del entonces gobierno del Partido Popular desencadenó una mayor polarización y una revitalización de la simpatía ciudadana con las formaciones independentistas. Sin embargo, luego de unas nuevas elecciones autonómicas y con el paso de los meses la situación retoma su (menor) conflictividad habitual.

El presente estudio de caso se realiza en el periodo temporal entre 2014 y 2020. Esto responde a que se condice con la vigencia del marco financiero plurianual de la Unión Europea, lo que facilita el análisis del aspecto financiero de la conflictividad ya que los reportes del bloque se realizan por septenio.

Esta sección, que busca generar una primera aproximación práctica del modelo de relación de la integración regional con los conflictos federales, continua con el análisis de las dos dimensiones claves para el cálculo de la conflictividad. Los aspectos financieros incluyen un breve análisis del federalismo fiscal español para luego ahondar en las cuentas tributarias entre el Estado Nacional y el subnacional. El segundo elemento es el análisis del sistema fiscal supranacional europeo y de la financiación del bloque en Cataluña.

En cuanto a las variables políticas, se analizará de qué manera la pertenencia de España al bloque europeo alteró las preferencias e instituciones en la búsqueda de maximización de utilidades de los actores gubernamentales de la CCAA. La sección finalizará con un adelanto de la conclusión en lo que concierne al estudio de caso, al hacer una breve revisión de lo descrito y una evaluación de la conflictividad entre España y Cataluña (2014-2020). Se cuestionará en qué medida la Unión Europea, por acción, omisión, de manera formal o informal, ha influenciado la evolución del conflicto.

6.1 Dimensión Financiera

La problemática económica fue decisiva en la evolución del conflicto catalán entre 2014 y 2020, y en el periodo previo. Como se comentó, la idea de que el Estado Nacional sustrayía recursos producidos por los agentes económicos locales fue clave en las presiones sociales al gobierno autonómico sobre qué tipo de relación llevar con el Estado.

Un balance negativo en las cuentas federales de una región implica un esfuerzo extra de las unidades productivas contribuyentes que va destinado a gastos de los cuales no se

benefician. Es decir, que hay una porción de la presión fiscal que, en términos teóricos simplistas, se disminuiría en una hipotética situación de autonomía. Esta afirmación, para la cual serían necesarias importantes aclaraciones, es parte de lo que los dirigentes independentistas buscaron instalar en el sentido común. Tanto desde posiciones de derecha como de izquierda, se ha utilizado esta lógica. Desde un lado, para difundir que una reducción en el “expolio fiscal” resultaría en una inyección económica que produciría un aumento en paralelo la inversión privada (Pons & Tremosa, 2005). Del mismo lado del clivaje autonomista, pero enfrentado en el económico, desde la izquierda se criticaba la negatividad de las cuentas federales defendiendo la inversión pública que no se realiza gracias a la estructura abusiva del federalismo fiscal español.

Al margen de la discusión política, existió y existe un debate técnico en cuanto al cálculo de las cuentas federales españolas y específicamente en relación con Cataluña. Por un lado, la defensa de la idea del “expolio fiscal” (Pons & Tremosa, 2012) que se concentra una manera de calcular las cuentas federales españolas en base al balance meramente monetario. Por el otro, quienes priorizan la integración regional a nivel nacional, entienden que la cuenta es infinitamente más compleja, y que seleccionar un cálculo meramente monetario da cuenta de la discrecionalidad del independentismo por reforzar su argumentación. Desde este lugar se defiende la utilización de una cuenta de “beneficios” (Borrell & Llorach, 2015), que busca cuantificar el costo de los servicios que presta el gobierno central y de los cuales el ESN se beneficia.

En esta investigación se entiende que en las cuentas federales intervienen una multiplicidad de variables. Siempre que se busque medir de la manera más precisa posible la cantidad de recursos absolutos que aporta una región. Para ello, la cuenta monetaria es la más simple y, por ende, la menos exacta (Piffano, 2007). Por el contrario, a medida que se incluyen más elementos y variables que influyen en la relación de recursos aportados y devengados por las dos jurisdicciones en cuestión, más preciso será el resultado. Esto acercaría el cálculo a una respuesta clave en todas las discusiones sobre conflictividad ¿Cuál sería el resultado económico y para las finanzas públicas de una hipotética independencia del ESN? Vale aclarar que se puede estimar un porcentaje de los servicios estatales centrales que se corresponden al ESN, pero este, por una cuestión de economías de escala y por diferencias en la eficiencia del gasto, no sería el mismo que el cálculo para la hipotética situación de independencia.

Tanto en 2014 como en 2017 hubo un gran ausente en los debates técnicos sobre la balanza financiera de la Cataluña española y la independiente. El hecho de la pertenencia a la Unión Europea era una cuestión en cuanto a la pérdida de membresía y los efectos comerciales y en la inversión privada de una posible retirada. Sin embargo, no se encuentra mención en los discursos públicos sobre el impacto financiero de la UE en las cuentas públicas catalanas.

La poca importancia de la cuestión de la financiación europea está relacionada con que el presupuesto de la Unión tiene un peso relativo pequeño en relación con la porción del producto que ocupa el gasto público estatal como media en el bloque (Celi et al, 2020). Sin embargo, el gasto de la UE representa hasta el 5% del PBI de algunos países y más aún si se lo mide en algunas regiones por su PGB. Es por ello por lo que, a pesar de su aparente poca significancia, la dimensión financiera no debería pasar desapercibida en un estudio serio sobre la balanza fiscal de un ESN europeo.

6.1.1 Cuentas Federales Españolas

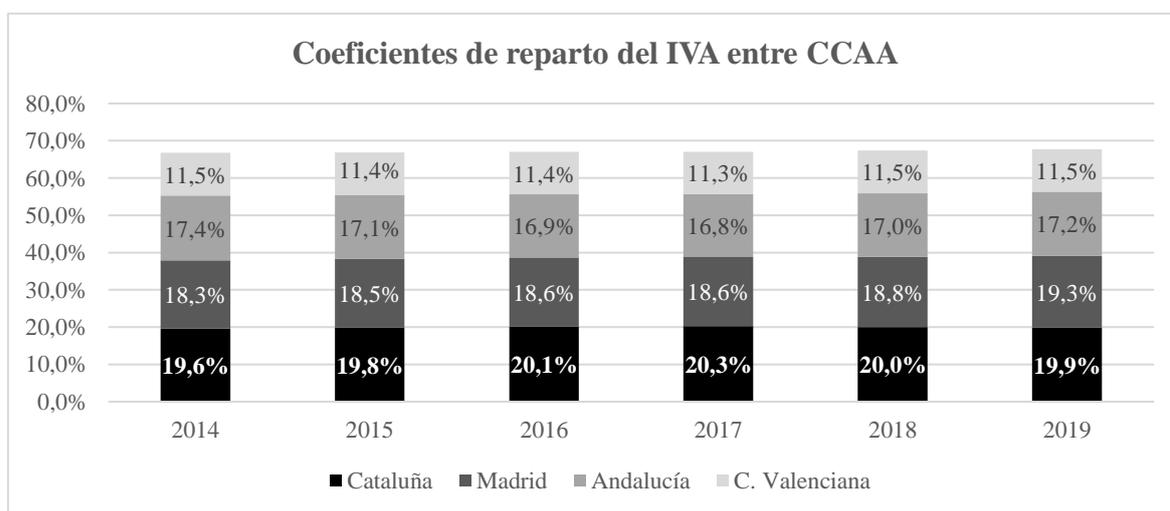
Una de las características principales del “federalismo” español es su asimetría. Esta se expresa de forma clara en su esquema de organización fiscal. Desde ya que el régimen tributario no es igual en todas las Comunidades Autónomas, pero la asimetría se expresa en los sistemas territoriales de excepción del País Vasco y Navarra (Sanz et al, 2022). El régimen foral que tienen estas dos CCAA funciona como un federalismo fiscal inverso al que se da en el resto de las comunidades. En ellas, son los ESN los que recaudan la totalidad de los tributos y luego se pacta una porción de la recaudación que deben brindar al EN por los servicios federales. Luego de la mencionada reforma de 2009, el IRPF y el IVA representaban en conjunto el 67,6% de los tributos recaudados por el Estado central. En este título se ahondará en el criterio de distribución del gasto de estos dos impuestos, frente a la proveniencia geográfica de su recaudación (más información en la tabla 1 del anexo).

El impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), es el que tiene mayor peso sobre la recaudación del Estado central. Con el 44,3% de los recursos totales, este impuesto comparte con el IVA que el 50% de su recaudación de la alícuota nacional se direcciona hacia la CCAA en la cual tributó el contribuyente. A su vez, las comunidades tienen la

potestad de incrementar la alícuota base nacional, cuya recaudación es exclusivamente para aquel ESN. Esto genera asimetrías entre la presión impositiva de dicho tributo entre las distintas regiones del país.

La distribución del impuesto a la renta es significativamente más clara que la del IVA. Esto es producto de que la proveniencia geográfica de la renta es claramente discernible, mientras que el valor agregado presenta mayores dificultades para precisar en qué territorio se generó. La Ley prevé que el Instituto Nacional de Estadística fije el criterio de distribución de la recaudación del IVA en base a cuatro variables ponderadas. En ellas se refleja la búsqueda por entender de donde proviene la generación del valor, y a partir de allí otorgarle a cada CCAA el 50% de lo tributado por ese concepto. De las variables, una es sobre el consumo final, dos indicadores de consumos intermedios y un último sobre construcción (INE, 2017). El resultado del criterio de distribución del IVA entre CCAA que define el INE es la estimación más certera sobre el aporte total de cada comunidad a la producción de valor en España. En el gráfico se ven los coeficientes de las cuatro principales CCAA, que en conjunto superan el 60% en todos los años observados. El año 2020 no se expone por falta de información en el repositorio de datos del instituto estadístico.

Gráfico 1.



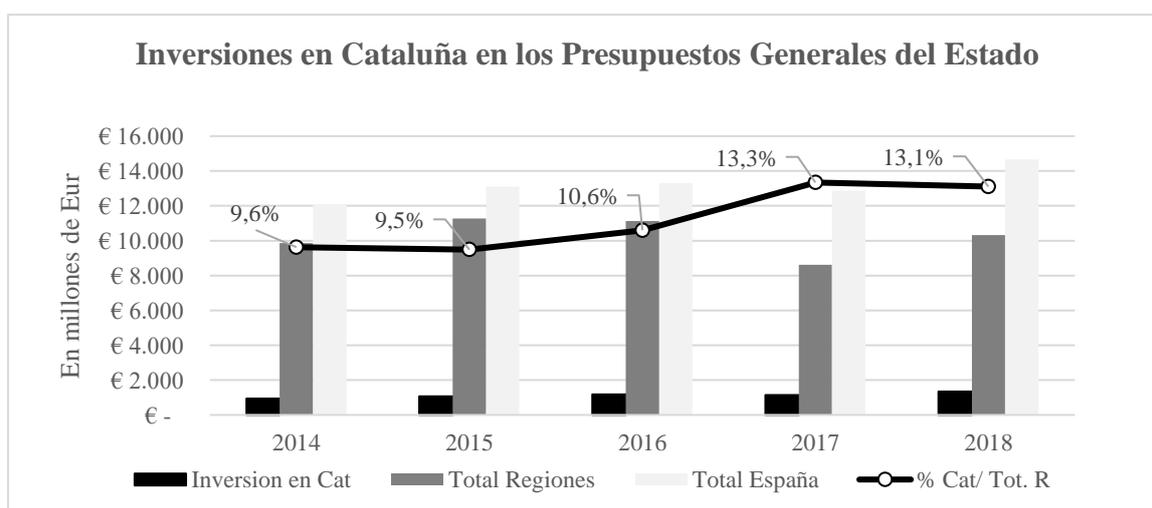
Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Siendo que el reparto del 50% de la recaudación del IVA se hace siguiendo el parámetro de la proveniencia de la generación de valor, no hay distorsión en favor de ninguna región. Esto sigue una lógica eficientista, dado que le da incentivos a las CCAA de aumentar el consumo en su territorio por la sencilla razón de que esto aumentará las arcas públicas del

ESN. Esto es lo mismo que sucede con el 50% de lo recaudado por el IRPF, que vuelve a la CCAA y es parte sustancial de los recursos regionales. Entre 2014 y 2019 Cataluña fue la CCAA que más recibió en concepto del IVA distribuido, con un promedio de 20,0% de los recursos, logra un aporte que está significativamente por encima de su participación demográfica (16,3%). Esto habla de la productividad de la CCAA frente a sus pares. Una salvedad que es necesaria. tanto para el análisis de estos datos como los próximos, es que en muchos casos la información certera llega hasta 2019, y cuando hay del 2020 se debe considerar el impacto de la crisis del COVID en la actividad y la recaudación.

Sobre el otro 50%, tanto del IVA como del IRPF, componen una parte fundamental de las arcas públicas nacionales. Aquí se presenta un gran faltante para los fines de esta sección de esta investigación. Parte de la aplicación del modelo teórico sobre conflictividad federal en contextos de integración requiere conocer en detalle las relaciones fiscales entre la región en cuestión y el Estado central. La falta de datos sobre la localización geográfica del gasto del EN por CCAA imposibilita la generación de una balanza monetaria fiable. A continuación, se presenta en análisis de la evolución de las inversiones en Cataluña contempladas en los Presupuestos Generales del Estado entre 2014 y 2018. Esta es uno de los métodos para comprender la porción que representa la región catalana en el gasto de España.

Gráfico 2.



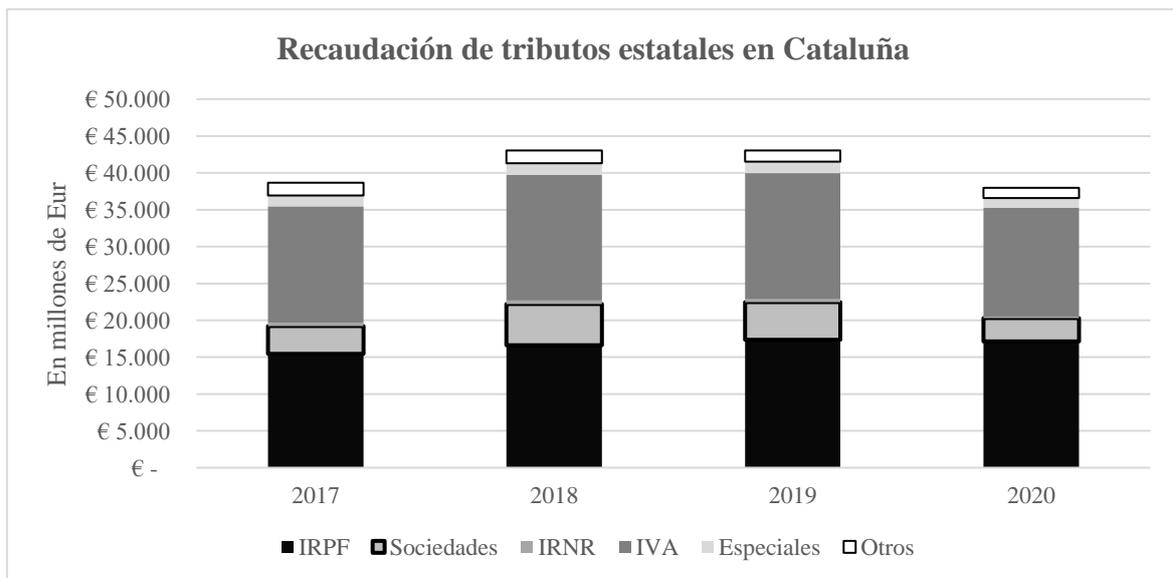
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

A diferencia de lo que se observa con la distribución del 50% del IVA y el IRPF que se guía por la proveniencia de la recaudación, el Estado español invierte por medio de instituciones públicas y empresas con participación estatal una porción significativamente

menor en la CCAA catalana. Mientras la aportación económica de Cataluña a España es del orden del 20%, y la demográfica es del 16,3%, las inversiones Estado central en la CCAA son el 11,2% del total (promedio desde 2014 a 2018). Esta diferencia muestra el perfil redistributivo del EN, y parte de la fuente del reclamo financiero de actores sociales y políticos de la región.

El siguiente gráfico ayuda a entender la magnitud de los recursos aportados por Cataluña a las arcas públicas. La porción ya se ha comentado, pero en su nominalidad se ubica en promedio sobre los cuarenta mil millones de euros. Cabe mencionar que todas las cantidades monetarias se expresan en valores corrientes, lo que dificultaría una comparación de los años entre sí, pero dado que no es el objetivo de esta investigación realizar una comparación anual, la nominalidad no alterada es más útil.

Gráfico 3.



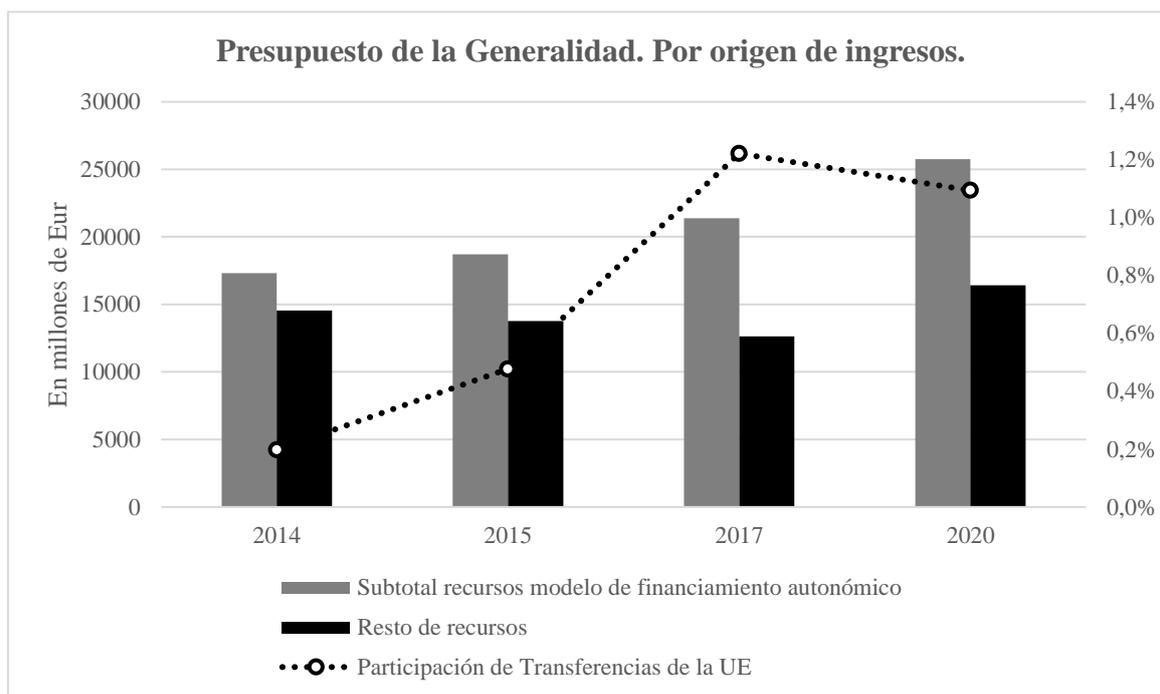
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Una de las preguntas que surgen analizando las finanzas nacionales como las subnacionales y su impacto en la conflictividad, es como influiría en la presión fiscal regional un escenario de autonomía financiera. Aunque ya se han explicado las complejidades de ese cálculo, con los datos analizados hasta el momento se pueden adelantar algunas observaciones.

En 2017 el presupuesto de la Generalidad de Cataluña fue poco más de 34 mil millones de euros, mientras que el mismo año se recaudaron casi 39 mil millones. Esto quiere

decir que, en una cuenta monetaria rápida, alguien podría esgrimir que, si el ESN brinda los servicios imprescindibles, podría funcionar con la presión impositiva de los tributos nacionales, y quedaría un superávit de aproximadamente 5 mil millones de euros. Esta última cifra, sumada a los 12,6 mil millones del resto de recursos de recaudación subnacional, representan un 52,9% del presupuesto autonómico y el 7,7% del PGB catalán.

Gráfico 4.



Fuente: Instituto de Estadística de Cataluña

En el último gráfico se ve la evolución de la relación entre los recursos autonómicos provenientes de tributos nacionales y el “resto de recursos”, que representan mayoritariamente tributos locales y otros ingresos de capital. Mientras que las transferencias nacionales aumentaron entre 2014 y 2020, los recursos propios tuvieron una evolución más irregular. En 2015 los recursos de origen autonómico representaban el 45,7% del presupuesto total de la Generalidad, pero para 2020 esta porción cayó al 38,9%. Es decir, que mientras la dependencia a los tributos nacionales aumenta, también hay una tendencia positiva del crecimiento de la financiación por parte de la economía catalana al Estado central.

El gráfico 4 también incluye la evolución del peso del financiamiento directo de la Unión Europea. La tendencia es claramente positiva en el periodo, pero aún su peso en el

presupuesto catalán ronda el 1% de los recursos totales. A continuación, se presenta el análisis de la financiación europea donde se buscará entender las vías de trasferencias, su sistema de gestión y sus objetivos estratégicos.

6.1.2 Financiación Europea y rol de España

El sistema presupuestario europeo, gracias a las características de su conformación, creación y evolución, es uno de los esquemas tributarios más complejos que podemos encontrar. Esto se debe a la interacción de todos los niveles estatales que intervienen en el gasto público en la Unión Europea. En algunas regiones se pueden encontrar 6 administraciones gubernamentales con distintas competencias sobre un mismo territorio (Arregui, 2022). No es parte del objetivo del presente desarrollo ahondar en el proceso de definición del presupuesto europeo (Bachtler & Mendez, 2016). Sin embargo, entender la desviación en los pesos específicos de los Estados miembros en la definición de las prioridades del bloque es útil para analizar la evolución de las finanzas europeas y su afectación regional en el caso catalán.

Los Estados miembros tienen sus preferencias en cuanto al nivel de expansión o retraimiento de las arcas del bloque regional. Aunque las posiciones varíen dependiendo del perfil ideológico del Poder Ejecutivo, existen intereses que dependen de factores estructurales de los Estados. De esta manera, los países con mayor productividad y desarrollo económico tendrán autoridades que defenderán una estructura fiscal más austera, mientras los que (en términos relativos) presentan niveles de desarrollo más bajo, optarán por aumentos en la recaudación del bloque para aumentar el potencial redistributivo.

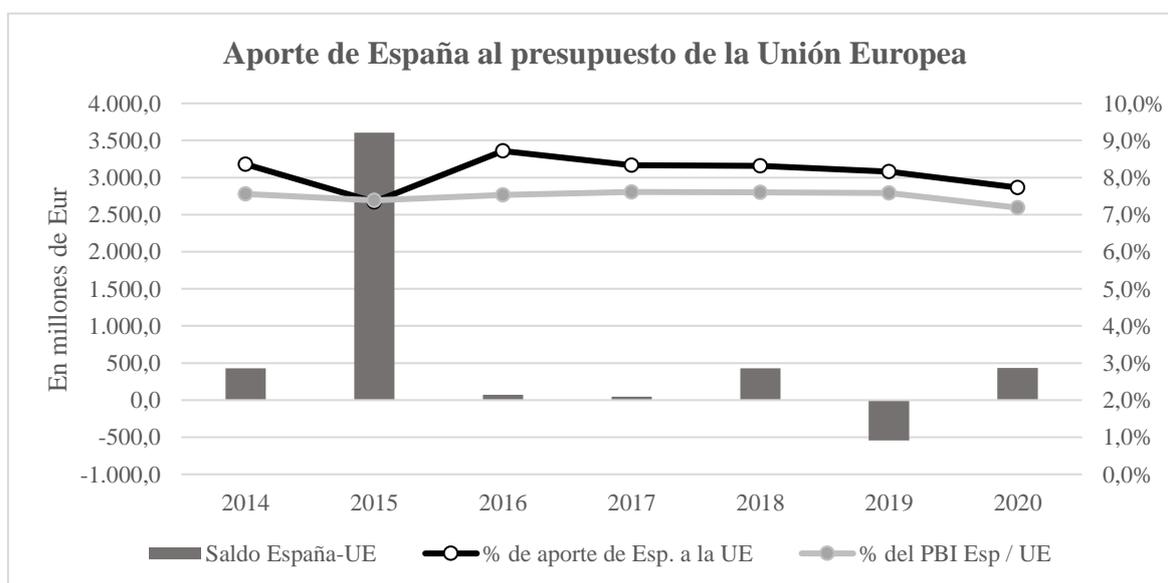
La *Ley de Leyes* de la Unión Europea tiene dos aristas, en primer lugar y como ya se ha mencionado; el bloque ordena sus finanzas por septenio gracias a la aprobación del Marco Financiero Plurianual, donde se definen los objetivos estratégicos de la financiación supranacional y los fondos con los que se llevará a cabo, como también la definición general sobre la recaudación y los números brutos. Por otro lado, se aprueba anualmente un detalle preciso del presupuesto, pero enmarcado por el MFP. Este mecanismo plurianual se ideó como respuesta a la dificultad de generar los consensos parlamentarios e

intergubernamentales de manera anual, y gracias a su generalidad y complejidad cumplió el objetivo.

Al juego de intereses y capacidades en torno a la negociación presupuestaria también debe incluirse la presencia de otros actores claves del proceso de aprobación de las reglas sobre la recaudación y gasto de los recursos. La Comisión Europea como órgano ejecutivo del bloque es el actor con más peso en la definición de las prioridades comunes, y quien en mayor medida hace valer sus preferencias. Sin embargo, la necesidad de aprobación por parte del Consejo (representación directa de PE de los Estados) y sobre todo del Parlamento de la UE, aumentan los actores de veto en el proceso. En cuanto al Parlamento, su poder de veto depende de la efectiva organización de una mayoría orgánica que permita negociar los cambios de manera previa a la presentación legislativa (Christiansen, 2018).

Como se afirmó, describir el proceso de aprobación del presupuesto de la Unión no es un objetivo específico de esta investigación. Los comentarios previos son necesarios para el entendimiento del rol, tanto de España como de Cataluña, en las finanzas públicas del bloque. Más sobre el aspecto político se mencionará en el próximo título.

Gráfico 5.



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea

En las negociaciones sobre el reparto geográfico del gasto de la UE, como en la definición de los criterios para la asignación de fondos, la variable fundamental en el que se basa la posición de los Estados es en el saldo financiero. Esta indica la diferencia entre lo

que aporta, en concepto de impuestos directo, transferidos y aportes proporcionales y lo que recibe.

Entre 2015 y 2020 la balanza financiera entre la Unión Europea y el Estado español fue positiva únicamente en 2019. Si se mide el saldo del septenio, vemos que el fisco ibérico se benefició de la pertenencia a la UE de manera directa (por mecanismo presupuestarios del bloque) en casi 4.474 millones de euros (corrientes). Si se compara la participación económica de España en el bloque (28 EM), este representa en promedio un 7,5% del producto bruto. Sin embargo, salvo en 2015 por una mínima diferencia, en el resto del periodo aportó una porción mayor que su participación en el producto a las arcas supranacionales.

Se observa una leve tendencia entre 2014 y 2020 hacia la caída en la distancia entre el aporte fiscal y productivo de España a la Unión Europea. Esta homogenización entre las variables se da de forma clara a partir de 2016 y no es interrumpida por la afectación de la crisis del COVID en la economía nacional y de la Unión.

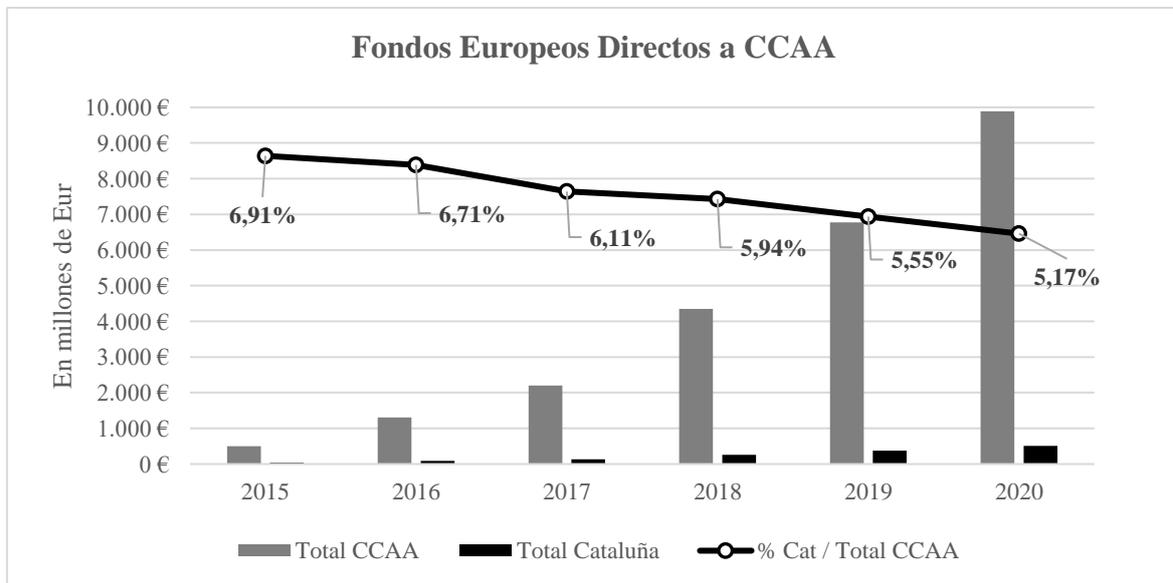
La recaudación de la Unión Europea se compone fundamentalmente del aporte de los Estados miembros en base a su producto nacional bruto y de la alícuota de 0,3% que integra el total del impuesto al valor agregado nacional. El aporte por PBI representa entre el 67 y el 68% de los recursos totales de la UE, mientras que la porción de IVA entre un 12 y un 13%. Entre el resto de los conceptos se destaca los aranceles de importación, que también rondan el 13%.

En cuanto a los gastos, una primera división se hace entre lo que efectivamente se devenga en los EM de la Unión, aproximadamente un 85% en promedio, y lo que se hace fuera del bloque (o no se puede precisar su ubicación geográfica). Entre lo que se gasta en los Estados Miembros el 35% es en concepto de fondos directos para la cohesión y el crecimiento y el 45% para el “desarrollo sustentable” que contempla tanto fondos directos como indirectos y financiación de grandes proyectos de infraestructura. Al margen de este 90%, un 2% se gasta en defensa y un 6/7% utiliza para costes administrativos del bloque regional.

Como se ve, la importancia de las transferencias regionales no son únicamente un elemento significativo de la estrategia de la Unión Europea, sino que se podría afirmar que son la política pública que le da significado al presupuesto del bloque. Sin embargo, que los

fondos tengan semejante relevancia a nivel de la estructura fiscal y organizativa de la UE, no significa necesariamente que sean de interés estratégico de todas las regiones parte del PIR.

Gráfico 6.



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea

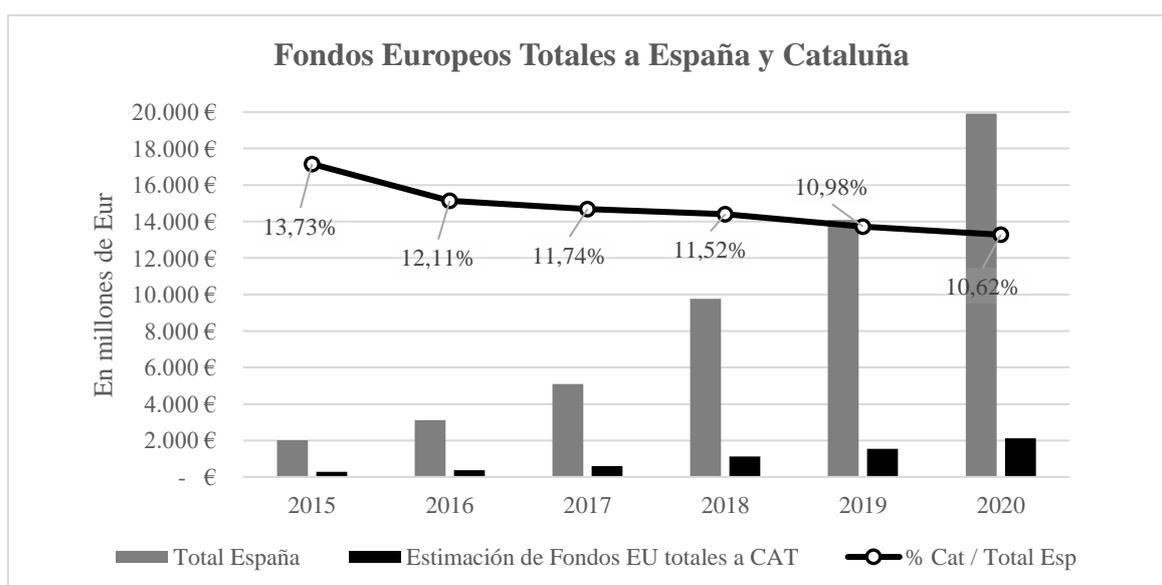
En el caso de España, es una receptora neta de recursos supranacionales, los que se distribuyen entre los adjudicados a nivel Estatal o a nivel regional. La distribución de fondos se asigna en su totalidad a dos categorías si hablamos de la afectación territorial del dinero. Por un lado, está lo distribuido al Estado español en tanto miembro del bloque y posible candidato para la recepción de otros fondos particulares, y por el otro están el resto de las personas jurídicas nacionales. En esta última categoría se ubican tanto Estados subnacionales, gobiernos locales, empresas y ONG, que tienen la particularidad en el caso español de estar asignado en los registros por CCAA que las recibe.

El gráfico 6 muestra la evolución de la asignación efectiva de los fondos europeos contemplados en el marco financiero plurianual (2014-2020). La base de datos de la Comisión Europea no tiene información sobre lo asignado para el año 2014 y la evolución exponencial tiene que ver con la dinámica propia de los fondos y sus órganos administradores. Una vez que las agencias toman conocimiento de su partida presupuestaria y hasta que esta puede desarrollar la convocatoria e implementar el programa existe una

demora que tiene como resultado el crecimiento nominal de las transferencias por fondos del septenio que se puede ver en lo gráficos 6 y 7.

Más allá de esta salvedad, se observa la tendencia negativa de la participación de Cataluña sobre la totalidad de fondos aportados en la CCAA. Sin embargo, el porcentaje de participación del ESN no es preciso hasta que se incluye la estimación de la proporción que recibe de los fondos que administra el EN, pero que en última instancia devenga territorialmente en alguna de sus CCAA. La estimación se realiza de la distribución de la porción nacional de los fondos europeos se realiza mediante el análisis estadístico de algunos fondos representativos que den una pauta objetiva para cuantificar el reparto hipotético. En el caso de Cataluña, la proporción estándar de fondos europeos de administración nacional que son devengados en su territorio es del 15,64% (reconstrucción a partir de datos del Instituto Estadístico Nacional).

Gráfico 7.



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea

Con las consideraciones previas, se observa que al incorporar los fondos administrados por el EN, el gasto de recursos europeos en la comunidad autónoma promedia el 11,78%. Este número está contrastado por el aporte nominal que para el 2020 alcanzó un estimado de 2.115 millones de euros únicamente en Cataluña. Sin embargo, si se hace una estimación del aporte de la CCAA al bloque regional en base al peso del producto catalán sobre el PBI español aplicado al aporte total del EN nos da como resultado, para 2020 que

la región aportaría aproximadamente 2.461 millones de euros. No se debe llegar a la falsa conclusión de que Cataluña, a diferencia de la realidad española, presentaría un déficit con la U.E de 347 millones de euros.

A la consideración previa es preciso agregarle la influencia del gasto europeo en conceptos que no son los fondos analizados. Recordemos que la manera de cuantificar la asignación de fondos y la proveniencia de los recursos se realizan con metodologías diferentes entre EM, lo que imposibilitan su comparación directa. Sin embargo, aunque no sea exactamente la cifra citada en el último párrafo, con el análisis porcentual de la participación de Cataluña en la economía española y la de la CCA en el reparto de fondos supranacionales, queda claro que el balance para el ESN en cuestión es negativo.

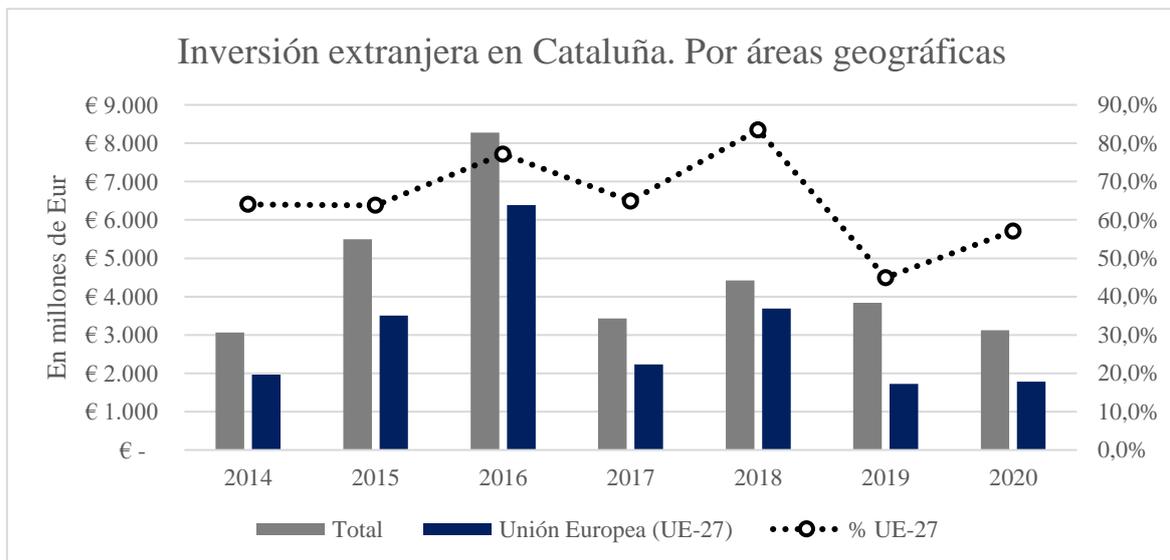
Intentar analizar el balance financiero entre un ESN y la Unión Europea puede ser útil en cuanto ejercicio teórico, pero siempre sobre el entendimiento que no se pueden generar conclusiones sobre una afectación perjudicial para la región. Esto se debe a un aspecto central de la fiscalidad supranacional: los recursos aportados por los EM provienen íntegramente de las arcas Nacionales. Aunque, por supuesto, estén recaudados en algún territorio determinado, en caso de inexistencia del bloque los recursos transferidos estarían disponibles íntegramente para los Estados. En el caso español, esto representa que la porción del IVA que se aporta al bloque corresponde al 50% nacional y lo transferido a partir de la participación en el PBI es también responsabilidad del EN.

Lo expuesto significa que, aunque realizar cuentas estimativas de un supuesto aporte de Cataluña a la UE puede ser un ejercicio útil para entender parte del reclamo del ESN en cuanto al esquema de federalismo fiscal nacional, no sirve para cuantificar una relación bidireccional inexistente entre el bloque y el ESN. Por el contrario, todo lo que recibe la Generalidad de Cataluña por parte de la UE es un beneficio monetario neto para las arcas públicas. Este ya ha sido expuesto en el gráfico 4, pero gracias al 7 se termina de entender el impacto, no solo en las arcas gubernamentales, sino en la economía en su conjunto.

A este respecto, la pertenencia de España a la Unión Europea tiene consecuencias integrales en la vida pública. Más allá de las transferencias regionales, las regulaciones comunitarias, la política comercial y los grandes proyectos de infraestructura impactan directamente en las posibilidades de desarrollo económico de los ESN. Se ha repetido en el presente trabajo que, aunque no se niega la importancia de esta dimensión de la influencia

supranacional, escapa al alcance de la investigación. Sin embargo, se cerrará el título con un breve comentario sobre esta cuestión, con el único fin de resaltar la multidimensionalidad de la afectación del bloque en los fenómenos interestatales, como lo son los conflictos federales.

Gráfico 8.



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Con altibajos y sin una tendencia clara, la Unión Europea es la primera inversora extranjera en Cataluña, responsable de (en promedio) el 65% del total. No se puede afirmar que esto sea posible gracias al proceso de integración regional, pero sin duda es un factor determinante en que, bajo el contexto de globalización actual, los EM ocupen tamaña porción de la inversión extranjera.

6.2. Instituciones Políticas

La segunda parte del estudio de caso está dedicada al análisis de lo que se denominaron las “variables políticas” que no son más que los elementos que afectan las instituciones públicas. Al igual que con la dimensión financiera, el estudio de caso no pretende aplicar el modelo teórico de forma cerrada, sino que lo que se busca es incorporar la lógica de la argumentación en el análisis práctico.

A continuación, se describirán los sistemas de partidos de Cataluña y España desde una perspectiva comparada, para luego analizar el sistema electoral nacional y la representación de la región. Luego, se elaborará sobre los incentivos de las autoridades gubernamentales catalanas en su estrategia de negociación con el gobierno central en base a la composición de su gabinete, siguiendo la lógica expuesta en el título 5.1.2 (y más particularmente en la tabla 1). Por último, se utilizará la misma metodología para describir la incidencia de los sistemas de representación de la Unión Europea en las preferencias de los representantes españoles.

Para el análisis de la coyuntura política en lo legislativo, se tomará la composición de la XII Legislatura. Esta se conformó luego de las elecciones de junio de 2016, y ha tenido vigencia hasta el 2019. Abarca cuatro años fundamentales del periodo en el que basamos la investigación y es la que más representatividad temporal tiene de los otros comicios españoles celebrados en el septenio. La Legislatura en cuestión coincide en mayor medida con la composición del Parlamento catalán que se renovó en 2017 y que superó el periodo contemplado en la presente investigación.

Si comparamos los sistemas de partidos, el de España y Cataluña, hay algunas coincidencias superficiales que al analizarlas con mayor profundidad denotan sus complejidades y diferencias. El objetivo de esta comparación es entender sobre qué base se dan los incentivos políticos de las autoridades del ESN, para luego ahondar en las instituciones que moldean las preferencias y los resultados de aquellos, tanto a nivel nacional como supranacional.

La cantidad de partidos de un sistema es un indicador sobre los riesgos potenciales de problemas en torno a la gobernabilidad. A mayor fragmentación, más dificultades para conformar coaliciones estables y aumenta las presiones para que una competencia centrífuga potencie una polarización ideológica, que impida, no ya únicamente coaliciones, sino también la formación de mayorías coyunturales.

El número efectivo de partidos (Laakso & Taagapera, 1979) es un indicador que mide los partidos de peso en un sistema, es puramente matemático pero su resultado se condice con el número de partidos que son relevantes numéricamente para formar coaliciones. En el Poder Legislativo nacional, a partir del 2016 se observa un NEP en diputados de 4,8 y en senadores de 2,8, mientras que en el Parlamento de Cataluña el indicador da 4,7. En el caso

de la cámara alta, el número es menor debido a la baja magnitud de los distritos electorales, en cambio, la utilización de un método proporcional y distritos con candidaturas numerosas hacen que tanto en el Congreso de los Diputados como en el Parlamento subnacional hayan habido casi 5 partidos “relevantes”.

Esta aparente semejanza contrasta con las grandes diferencias entre ambos sistemas de partidos. En el caso catalán se podría decir que existen dos sistemas paralelos producto del clivaje autonomista. La división sociopolítica entre quienes contemplan la posibilidad de una ruptura con el Reino de España en su reclamo de autodeterminación y quienes priorizan la unidad. El hecho de que el clivaje tenga tal raigambre que produzca una doble representación ideológica sobre el eje de política económica, tiene su impacto en la gobernanza local pero también en su relación con el gobierno central.

Como se puede apreciar en la tabla 11 del anexo, de los 5 partidos relevantes identificados por el método de Laakso y Taagapera; el primero, el cuarto y el quinto priorizan la unidad nacional, uno de centro derecha, otro de centro izquierda y el último de izquierda. En cuando a los independentistas, ocuparon el segundo y tercer puesto de la tabla, siendo uno de centro derecha y el otro de centro izquierda. Aquí vale la pregunta sobre si el clivaje de la opinión sobre la autodeterminación tuvo más peso que la clásica división política entre izquierda y derecha. Por un lado; la porción de electores independentistas que privilegian un rechazo al Reino y; por el otro, una presión social nacional a los partidos con presencia en todo el país para no pactar con secesionistas, producen que impere el clivaje de la autodeterminación a la hora de formar alianzas. Otro de los datos que se destacan en la tabla es la sobrerrepresentación de los partidos independentistas que, consiguiendo el 48% de los votos se quedaron con el 52% de las bancas, producto de una distritalización que beneficia a regiones periféricas.

Las elecciones citadas se sucedieron en diciembre del 2017, meses después del fallido intento de independencia, que culminó en la intervención de la autonomía de la comunidad. La aplicación del artículo 155 de la Constitución respondió a la clara violación por parte del Gobierno de la Generalidad de lo prescrito en la legislación nacional en materia de consultas ciudadanas y la imposibilidad de separación de una región del Estado.

El referéndum impulsado por el gobierno autonómico del primero de octubre de 2017 y su posterior declaración unilateral de independencia, constituyeron una clara violación de

la Constitución y ameritaron la intervención federal. El marco legal español, con su posibilidad de deponer al mandatario de una CCA, debería influenciar en la mitigación del riesgo a una ruptura del régimen federal. Tampoco parece haber influido en este punto para los actores gubernamentales del ESN el hecho de que el marco legal europeo hubiese expulsado al territorio de la Unión en caso de triunfar en sus pretensiones independentistas. En la búsqueda de una lógica racional detrás del accionar ilegal de las autoridades catalanas, y contemplándolo dentro de un contexto de negociación por mayor autonomía con el gobierno central, se puede interpretar que el objetivo fue mostrar lo que se estaba dispuesto a poner en riesgo con tal satisfacer sus demandas en cuando a la organización política y económica del Estado.

Otro de los elementos que forma parte del análisis de las variables políticas que pueden incidir en la conflictividad federal son los sistemas electorales y en particular la representación de la región en cuestión en las instituciones nacionales y supranacionales. Aunque en Cataluña reside el 16,3% de la población española, cuenta con el 13,5% de los escaños en el Congreso de los Diputados, y el 7,7% de los senadores.

En los federalismos, la desproporcionalidad territorial en la asignación de bancas legislativas usualmente perjudica a las regiones más pobladas y desarrolladas. Esta distorsión del principio de igualdad en cuanto a la representación política en beneficio de la búsqueda de equidad impacta en el poder de una región para satisfacer sus demandas frente al Gobierno central. La subrepresentación de Cataluña afecta sus posibilidades de que se genere una solución negociada a los reclamos y por ende aumenta la conflictividad. Por otro lado, disminuye el interés de las autoridades por conseguir estos lugares de representación por sus escasas relativa.

Sobre este último punto, otro elemento que afecta en los incentivos de los actores políticos de una región es su subrepresentación discrecional en el Poder Ejecutivo. Aunque no haya mecanismos de asignación de cargos por cuotas territoriales, si existen tendencias informales que se pueden corroborar mediante la observación de la procedencia de los miembros del Gabinete.

El periodo comprendido en esta investigación es atravesado por 4 Legislaturas diferentes y por ende por cuatro Gobiernos. De ellos, dos han sido de Mariano Rajoy, por entonces líder del Partido Popular y los dos siguientes encabezados por Pedro Sánchez del

Partido Socialista Obrero Español. En los dos gobiernos del PP, en los que se ha nombrado a un total de 30 ministros (15 por mandato) solo ha habido una ministra de origen catalán. En cuanto a los gobiernos del PSOE al mando de Pedro Sánchez, de los 22 titulares de cargos de rango ministerial que han pasado por su primer gobierno uno ha sido de origen catalán. En su segundo gobierno, que es observado en lo que respecta a esta investigación hasta el final del 2020, ha habido 27 personas en el gabinete de las cuales 2 tienen como CCAA de origen a Cataluña.

Al no ser parte del objetivo de esta investigación valorar a gobiernos particulares, no es relevante la comparación entre la representación de autoridades catalanes en los mandatos del PP y el PSEOE. Sobre el total de 79 personas que han pasado por el gabinete del Gobierno de España entre 2014 y 2020, únicamente 4 son de origen catalán. Esto quiere decir que la CCAA ha tenido una representación del 5,06% en el gabinete en el período analizado, muy por debajo del 16,3% que representa en términos de la población nacional (datos extraídos de la página web oficial de La Moncloa).

Al analizar el mismo fenómeno en el ámbito europeo, se observa un perjuicio doble en cuanto a representación para la CCAA de Cataluña. Como se puede ver en la tabla 12 del anexo, España hasta 2019 contaba con el 7,2% de las bancas del Parlamento Europeo. Luego de la salida del Reino Unido del bloque, y la posterior reasignación de escaños, el país ibérico mejoró la cifra alcanzando el 8,4%. Sin embargo, este último porcentaje se sigue encontrando por debajo del 11% que aporta demográficamente España a la población de la UE (luego de la retirada del RU). La elección de eurodiputados se realiza cada 5 años y se utilizan distritos únicos por EM. Esto significa que depende de cada formación partidaria la procedencia geográfica de los integrantes de las listas de candidatos.

Los PI catalanes presentan sus candidaturas a nivel nacional, aunque la abrumadora mayoría de los votos que reciben están, por supuesto, en Cataluña. En las dos elecciones europeas sucedidas dentro del periodo en cuestión (2014 y 2019) los candidatos electos provenientes de la CCAA han sido 6. Es decir, que entre un 10 y un 11% de los eurodiputados españoles provienen de Cataluña, lo que reproduce la tendencia a nivel nacional de la subrepresentación. En este caso, la distorsión se agrava producto de que se parte de una situación donde España ya está infravalorada si tomamos como parámetro el porcentaje de población. Esto denota un contexto de bajos incentivos para las autoridades catalanas por la búsqueda de una carrera política a nivel nacional y supranacional. A su vez, la

subrepresentación impacta en la baja influencia en las decisiones de los niveles de gobierno superiores.

Aunque las autoridades de los PI han utilizado a las instituciones europeas para elevar sus demandas no atendidas por el gobierno nacional, estas estrategias no han tenido verdadero impacto, y han contribuido únicamente a darle visibilidad a los reclamos. Tanto las demandas presentadas frente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como las acciones simbólicas de grupos de parlamentarios europeos, no han tenido influencia alguna en las acciones del gobierno central español ni en la evolución del conflicto (Moreno, 2016). Lo que sí se puede afirmar, es que el escenario político de la Unión ha servido para sumar visibilidad internacional a una demanda, lo que podría haber influenciado en las posiciones de ambas partes. Más allá de eso, teniendo aún el bloque una raíz intergubernamental, los intereses Estatales han primado en el tratamiento del conflicto desde las instituciones regionales. Los ESN que podrían compartir reclamos similares no tienen el lugar necesario para generar una red de apoyo que alcance la influencia para favorecer la demanda catalana.

6.3 Evaluación de Conflictividad e (in)fluencia Supranacional

El conflicto federal entre Cataluña y España es un caso paradigmático de reclamo sobre elementos fiscales condicionados por instituciones nacionales y supranacionales. Si tomamos como eje de análisis a la *explotación fiscal* (en términos de Buchanan y Faith), se observan dos dimensiones que afectan la medida en la que esta situación potencialmente riesgosa para la unidad del Estado puede influenciar la evolución del conflicto. Estas son la dimensión de las instituciones financieras y políticas.

Como se ha visto, las instituciones financieras refieren a las estructuras de finanzas públicas nacionales y supranacionales que afectan el grado de explotación fiscal del territorio. En este caso se ha observado la existencia de unas cuentas federales negativas persistentes para Cataluña, que tienen una leve compensación con los fondos que recibe por parte de la UE. Para ello se debe recordar que, por la estructura del bloque, los aportes provienen exclusivamente de fondos controlados por el EM, por lo que toda transferencia que impacte en territorio catalán tiene un impacto positivo absoluto.

La contractara del efecto positivo que produce el hecho de que los ESN no aporten recursos propios al bloque es que no tienen representación directa en las instituciones decisorias. En el ámbito supranacional, las instituciones políticas general efectos contradictorios en un proceso de tensiones internas de un Estado. Por un lado, no es un lugar donde un ESN pueda hacer valer su voz para torcer voluntades, siendo que entre la supranacionalidad y su característica intergubernamental no hay espacio aún para una organización con representación descentralizada. Sin embargo, la existencia de un nivel de gobierno aumenta naturalmente los incentivos de los actores gubernamentales por participar, mientras no existan presiones sociopolíticas en rechazo a algún elemento específico de la integración.

En consecuencia, el ámbito supranacional aumenta el coste de un crecimiento en la conflictividad federal, lo que retroalimentaría el enfriamiento de las tensiones. Sin embargo, como se repasó, esto no fue suficiente en el caso catalán y las autoridades locales decidieron llegar hasta las últimas consecuencias del conflicto. El intento de secesión implica el fracaso máximo de la gestión de la conflictividad. En el caso particular de Cataluña, en el que la variable principal ha sido la predisposición social a la ruptura potenciada por un sistema electoral que sobre representa estos sectores, este elemento eclipsa otros factores que lógicamente hubieran influido en un enfriamiento del conflicto.

7. Conclusión

Realizar una lectura multinivel de los conflictos federales ha implicado un entramado de desarrollos conceptuales y de relaciones teóricas entre los diversos fenómenos. El repaso del estado del arte en materia de la teorización sobre la interacción entre el federalismo y la integración ha mostrado falencias en cuanto a modelos teóricos que analicen la evolución de conflictos federales en el marco de un proceso de integración regional.

Se ha entendido a los conflictos federales como una situación de intereses contrapuestos entre un Estado subnacional y un Estado nacional sobre el esquema de federalismo fiscal. Es cuando las demandas del ESN no son satisfechas, producto de que afectarían intereses prioritarios del EN, que comienzan a entrar en juego algunas variables que condicionan la evolución del conflicto. En el desarrollo de la investigación se ha ahondado en las variables financieras y políticas que afectan a la conflictividad, tanto a nivel nacional como supranacional. Con este objetivo se elaboró una ecuación lógica que busca exponer la operacionalización de esas variables y su relación final con los conflictos federales. Como complemento, se desarrolló una tipología que categoriza a los sistemas de financiación supranacional. Esta se creó en base a la posible afectación lógica que tendrían diferentes tipos de esquemas de transferencias fiscales desde un bloque regional en la evolución de las tensiones internas de los Estados miembros.

Como finalización de la sección teórica del desarrollo se utilizó el modelo de elección racional para profundizar en los incentivos de los actores gubernamentales, dadas las instituciones descritas en los títulos previos. Se concluyó desde una perspectiva teórica que la existencia de un segundo nivel de gobierno, superior en escala de integración al EN, aumenta los incentivos para no escalar las tensiones anti-integracionistas. Esto se daría por medio de la reducción de déficit en las cuentas federales y en la multiplicación de los estímulos para las autoridades locales y para la resolución de conflictos. La salvedad en este caso es la existencia de una mayoría ciudadana decidida a pagar el costo de la secesión, sin mediar una reflexión racional. En cuanto a lo puramente financiero, el balance fiscal de un ESN con un BR es positivo en la medida que no existan aportaciones descentralizadas. A su vez, la posibilidad de generar visibilidad que otorga el PIR a un reclamo “justo” permite la generación de redes de apoyo transfronterizas y produce presión interna y externa al EN por la solución del conflicto.

Se ha decidido circunscribir la investigación, tanto en su desarrollo teórico como práctico, al análisis de la integración desde una perspectiva europea. Principalmente porque permite precisar en conceptos que se vería imposibilitado en caso de querer abarcar la totalidad de los procesos de integración, sin importar su institucionalización. Aunque la argumentación lógica no hace referencia exclusiva a la Unión Europea, se la plantea como eje central del análisis por su característica de ser referente en materia de integración para otros procesos.

En el estudio de caso sobre el conflicto entre la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de España se han observado muchos de los elementos que fueron adelantados en el modelo teórico. Se concluyó que, a pesar de que la Unión Europea tenga efecto positivo las finanzas públicas catalanas, no compensa los negativos del nivel nacional. Sin embargo, esto está matizado por la baja representación en los órganos legislativos, cuyo efecto termina siendo similar a la financiación supranacional: aunque represente una afectación directa al territorio y por ende una justificación del descontento, en caso de ruptura institucional con el EN se perdería esos ingresos y esa representación. En la medida que los ciudadanos no castiguen (de manera relativa al ESN) las decisiones del BR, la presencia del nivel estatal europeo representa una mitigación del riesgo de que la conflictividad escale.

La utilización de la Unión Europea como referencia en materia de procesos de integración regional permite análisis prácticos, pero a la vez limita el alcance de los argumentos teóricos. Esto es así porque el bloque europeo ha desarrollado un nivel de institucionalidad como ningún otro proyecto semejante en el mundo. Los PIR tienen la particularidad de estar en constante cambio y de complejizar sus estructuras políticas y administrativas. La limitación del alcance del modelo más allá de la UE no es absoluta, ya que la investigación apunta a procesos que busquen alcanzar cierto grado de verdadera integración, y esto está en construcción en muchas regiones del mundo.

A partir del presente trabajo se abren algunos interrogantes sobre otros conflictos federales y el proceso de elaboración de políticas públicas supranacionales en materia fiscal. Futuras investigaciones que realicen estudios de caso colaborarán para robustecer el modelo teórico, sea aplicado para el bloque europeo u otros procesos de integración regional.

En cuanto a recomendaciones a la hora de idear mecanismos supranacionales que contemplen la mitigación de los conflictos federales se propone generar información

nacional, o idealmente, supranacional. Esto facilitaría el análisis y ayudaría al debate público sobre la afectación financiera de un ESN respecto a su EN. En línea con esto, a partir de la investigación surge la propuesta de que desde un organismo supranacional se asuma un rol de verificación de cuentas federales de los EM con el objetivo de asegurar ciertos límites de explotación fiscal. Esto siempre comprendido bajo la consigna de que un alto grado de “expolio” puede constituir una violación a los principios de la Unión.

En los objetivos principales del bloque se encuentra la idea de la cohesión, pero también el de fomentar el desarrollo económico equilibrado. Una distorsión significativa entre lo que aporta una región a las arcas públicas de un Estado y lo que recibe disminuye los incentivos para la radicación de actividades productivas en esa región. Dicho esto, está dentro de las competencias de los EN las transferencias intrarregionales, como así un bloque regional como la UE puede, y en su caso debe, generar redistribución para alcanzar la convergencia entre EM. Ahora bien, como se expuso en el desarrollo, la redistribución interna de es una competencia arraigada de los Estados nacionales, por lo que sería pertinente la inclusión en la estrategia de financiación supranacional la búsqueda de eficiencia mediante la disminución de la negatividad en los balances fiscales de ESN con altos índices de conflictividad federal potencial.

Como conclusión, esta investigación ha buscado aportar conocimiento sobre las aristas de influencia de un proceso de integración regional en un conflicto federal de un Estado miembro. Se ha hecho sobre la Unión Europea en específico ya que, al ser proyecto integrador más desarrollado tiene las mayores cualidades ejemplificadoras para observar falencias y virtudes.

El principal aporte práctico ha sido la identificación de elementos que deben ser tenidos en cuenta en el diseño de instituciones político-financieras supranacionales para atender a los riesgos de la integración en sus dos niveles. Sea nacional o regional, ella implica valores que deben coexistir en armonía. Se podrá prevenir la tensión entre eficiencia financiera y cohesión socioeconómica en la medida que se le continúe estudiando la relación entre el federalismo y la integración, dos fenómenos cuya historia en común aún tiene mucho por delante.

8. Referencias bibliográficas

- Alesina, Alberto and Spolaore, Enrico. (1997) “On the Number and Size of Nations.” *Quarterly Journal of Economics*, November 1997, 112(4), pp. 1027–56.
- Alesina, Alberto; Spolaore, Enrico and Wacziarg, Romain. (1997) “Economic Integration and Political Disintegration.” National Bureau of Economic Research (Cambridge, MA) Working Paper No. 6163.
- Alesina, Alberto and Wacziarg, Romain. (1998) “Openness, Country Size, and the Government.” *Journal of Public Economics*, September, 69(3), pp. 305–21.
- Alesina, Alberto and Wacziarg, Romain. (1999) “Is Europe Going Too Far?” *CarnegieRochester Conference Series on Public Policy*, December, 51(1), pp. 1–42.
- Alesina, Alberto, Enrico Spolaore, and Romain Wacziarg. 2000. Economic integration and political disintegration. *American Economic Review* 90(5): 1276-1296.
- Alesina, A., & Perotti, R. (2010). 12. Germany spending is not the cure. *Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to Be Done?*, 79.
- Ambrosius, G (2001): *El espacio económico europeo. El fin de las economías nacionales. Siglo XXI. Madrid.*
- Arregui, J. (2022). *La europeización de las políticas públicas en España: oportunidades y desafíos.* UPF.
- Bache, I. y Flinders, M (2004)” *Themes and Issues in Multi-level Governance*”, en Bache, I. y Flinders, M (eds.) *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Bachtler, J., & Mendez, C. (2016). *EU Cohesion Policy and European integration: The dynamics of EU budget and regional policy reform.* Routledge.
- Bazán, V (2011): “Entidades subnacionales y proceso de integración europea” en *Evolución Histórica y Jurídica de los Procesos de Integración en la Unión Europea y en el Mercosur.* Eudeba. Buenos Aires.

- Berástegui, Nicolás M. (2000). Intergubernamentalismo y Federalismo: dos aproximaciones teóricas a la integración europea. Recuperado el 03/04/2023 de <https://core.ac.uk/download/pdf/162560728.pdf>
- Bianchi, P. (1995). Construir el mercado. RAE: Revista Asturiana de Economía, (4), 165-177.
- Borja, J. (1987) Descentralización y participación ciudadana. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Borrell, J., & Llorach, J. (2015). Las cuentas y los cuentos de la independencia. Los Libros de La Catarata.
- Brugmans, Henri (1969). La pensée politique du fédéralisme, A. W. Sijhoff Uitgeversmaatschappij, Leyden.
- Buchanan, J. M., & Faith, R. L. (1987). Secession and the limits of taxation: Toward a theory of internal exit. *The American Economic Review*, 77(5), 1023-1031.
- Celi, G., Guarascio, D., & Simonazzi, A. (2020). A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or ‘Hamiltonian moment’?. *Journal of Industrial and Business Economics*, 47(3), 411-424.
- Christiansen, T. (2018). After the Spitzenkandidaten: fundamental change in the EU’s political system?. In *Europe's Union in Crisis* (pp. 78-96). Routledge.
- Colomer, Josep (1999): “Las instituciones del federalismo”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N°1, Madrid.
- De Sousa, Jose & Lamotte, Olivier (2007) “Does political disintegration lead to trade disintegration? Evidence from transition countries” *Economics of Transition* Volume 15(4) 2007, 825-843.
- Filippov M.; Ordeshook, P.; Shvetsova, O. (2004) *Designing Federalism: A theory of Self-Sustaining Federal Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fossum, J. E., & Crum, B. (2009). The EU’s multilevel parliamentary field: Analytical Framework. ARENA Report No 2/09 RECON Report No 8, 101.

- Friedman, G (2015) *Flashpoints, the emerging crisis in Europe*. Anchor Books. Nueva York
- Gervasoni, C. (2011). Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Desarrollo económico*, 579-610.
- Haas, E.B. (1968) *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press (2a. ed.).
- Haas, E. B. (1952). *Beyond the nation state: Functionalism and international organization*. ECPR Press.
- Hamilton, A, Madison, J & Jay J. [1788] (1994) *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica. Capítulos IX y X, 32-40.
- Héritier, Adrienne (2010) *Intergovernmental decisions and multi-level governance: producing patchwork policies*, en Ongaro, Massey, Holzer and Wayenberg (eds), *Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and the United States*, Cheltenham, Edward Elgar, Cap. 8 pp.186-198.
- Hix, S. (2007). *The European Union as a polity (I)*. *Handbook of European Union Politics*, 141-158.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2010). *Types of multi-level governance*. In *Handbook on multi-level governance*. Edward Elgar Publishing.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Osterkatz, S. C., Niedzwiecki, S., & Shair-Rosenfield, S. (2016). *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance*, Volume I. Oxford University Press.
- Instituto Nacional de Estadística, 2017. *Nota sobre el indicador de consumo para la distribución territorial del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) correspondiente al año 2017*. Recuperado de: www.ine.es/daco/daco42/cre00/iciva/nota_calculo_indicador.pdf.
- Jensen, T. (2009). *The Democratic Deficit of the European Union*. *Living Reviews in Democracy*, 1.

- Keating, Michael (2000). "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias". En *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las regiones*. Aldecoa, Francisco & Keating, Michael (eds). Madrid: Marcial Pons.
- Keohane, R. (1989) *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press.
- Laakso, M y Taagapera, R., 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies* 12: 3-27.
- Landabaso, M., Morgan, K., Oughton, C. (2104) *La Política Regional de Innovación en la UE en el inicio del siglo XXI*. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*.
- Linz, J. J., & de la fé, T. G. (1990). *Transiciones a la democracia*. *Reis*, 7-33.
- McCallum, John (1992). "On the Economic Consequences of Que'bec's Separation," in A. R. Riggs and Tom Velk, eds., *Federalism in peril: National unity, individualism, free markets, and the emerging global economy*. Vancouver: Fraser University Press.
- Meekison, J. P. (2000) "Introducción", en Meekison, J. P. (Ed.) *Las relaciones intergubernamentales en los países federales: una serie de ensayos sobre la práctica de la gobernanca federal*, El Foro de Federaciones, Ottawa.
- Milward, A. (1952) *The European Rescue of the Nation-State*. Londres: Routledge.
- Mitrany, D. (1943) *A Working Peace Stystem*. Londres: Royal Institute of International Affairs.
- Moravcsik, Andrew (2018). "Preferences, Power and Institutions in 21st-Century Europe", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, Issue 7, pp. 1648-1674.
<https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/Moravcsik-2018-Preferences-power-and-institutions.pdf>
- Moravcsik, Andrew y Schimmelfennig, Frank (2018). "Liberal Intergovernmentalism", en Wiener, A., Börzel, T. and Risse, T. (eds) *European Integration Theory* (3rd edition) (Oxford: Oxford

- Moravcsik, Andrew (1993). "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31, 4, Diciembre
- Moreno, Luis. (2017). Europeización e in(ter)dependencia de Cataluña. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 127-136.
- Mortimore, M., & Vergara, S. (2004). Targeting winners: can foreign direct investment policy help developing countries industrialise?. *The European Journal of Development Research*, 16(3), 499-530.
- Newhouse, Joseph. (1997) "Europe's Rising Regionalism." *Foreign Affairs*, January/February 1997, pp. 67–84.
- Oates, W (1999). *Fiscal Federalism*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham, United Kingdom.
- Oates, W. E. (2004). An essay on fiscal federalism. In *Environmental Policy and Fiscal Federalism* (pp. 384-414). Edward Elgar Publishing.
- Oddone, Nahuel (2016). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Relaciones Internacionales*, 89(2), 47-82.
- O'Donnell, Guillermo (1993): "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas", *Desarrollo Económico*, vol. 33, N° 130.
- Paikin, Damián (2012) *Federalismo e Integración. Los vínculos de las provincias argentinas en el Mercosur*. *Revista de Relaciones Internacionales* N° 41, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP, La Plata.
- Paikin, Damián (2010) *Integración Regional y nuevos pactos federales. El rol de los gobiernos subnacionales en el Mercosur*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. FSOC-UBA.
- Piffano, Horacio (2007) *Los Grandes Dilemas de la Cuestión Fiscal Federal y los Consensos Académicos y Políticos*, Documento de Trabajo N° 67 Abril 2007.

- Pons-i-Novell, J., & Tremosa-i-Balcells, R. (2005). Macroeconomic effects of Catalan fiscal deficit with the Spanish state (2002–2010). *Applied Economics*, 37(13), 1455-1463.
- Pons-i-Novell, J., & Tremosa-i-Balcells, R. (2012). *L'Espoli Fiscal*. TRES I QUATRE. Barcelona, España.
- Riker, W. H. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little Brown. (Cap. I y II)
- Rodden, Jonathan A. (2005) *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge University Press.
- Ruta, Michele. (2005) *Economic Theories of Political Disintegration*. *JOURNAL OF ECONOMIC SURVEYS* Vol. 19, No. 1
- Sanz, J. F. S., García, S. Á., & Jordán, D. R. (2022). Los impuestos en España: índices de presión y sacrificio fiscal territorializados. *LIBRO BLANCO para la reforma fiscal en España*, 259.
- Schmitter, Philippe C. (2011) “Los conceptos de Cooperación e Integración Regional”. *Puente Europa* Nro. 1.
- Subirats, Joan (2007) “España como sistema multinivel de gobierno: logros y frustraciones. Notas para un balance de 25 años” en *POSTData*. *Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 12.
- Stepan, Alfred. (1999): "Federalism and Democracy. Beyond the US Model" 10 (4): 519-34 *Journal of Democracy*, Washington, Estados Unidos.
- Stepan, Alfred (2004): “Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems”. En Gibson, E. (ed): *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press, p. 323-362.
- Stepan, Aldred (2004) “Institutional and Partisan Veto Players in Unitary and Federal Systms”, en Gibson, Edward (ed.) (2004) *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The John Hopkins University Press (páginas 323-361).

- Stepan, Alfred (2001) "Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi) Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism", en *Arguing Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Tirca, D (2009) *The Structural Funds and the Economic and Social Cohesion Process*. University of Târgu Jiu, Economy Series, Issue 1/2009
- Tocqueville, Alexis de (1996). *La Democracia en América* (2a. ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Unión Europea (2007). *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.
- Webb, C. (1983) "Theoretical Perspectives and Problems", en Wallace y Webb (eds.) *Policy-making in the European Community*. Guilford: John Wiley & Sons, pp. 1-41.
- Weber, Max (1993). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 2ª. ed. (10ª . reimp.), Madrid, Fondo de Cultura Económica.

9. Anexos

Nota sobre el relevamiento de datos: el protocolo para el relevamiento de datos primarios ha sido la revisión de las bases de datos de los organismos oficiales. En cada caso donde se ha realizado un gráfico, el soporte de los datos recogidos se ha adjuntado como una tabla en el anexo, con su fuente pertinente. Para toda la información monetaria, se ha decidido expresarle en valores corrientes.

Tablas

1.

Recaudación Estatal - 2009

Concepto	Total	%
IRPF	€ 63.857	44,3%
IVA	€ 33.567	23,3%
IS	€ 20.188	14,0%
IE	€ 19.349	13,4%
IRNR	€ 2.342	1,6%
Otros	€ 4.720	3,3%
Total	€ 144.023	

Fuente: Agencia Estatal de Administración Tributaria

2.

Coeficientes de reparto del IVA entre CCAA

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cataluña	19,6%	19,8%	20,1%	20,3%	20,0%	19,9%
Madrid	18,3%	18,5%	18,6%	18,6%	18,8%	19,3%
Andalucía	17,4%	17,1%	16,9%	16,8%	17,0%	17,2%
C. Valenciana	11,5%	11,4%	11,4%	11,3%	11,5%	11,5%
Galicia	6,3%	6,2%	6,1%	6,1%	6,0%	5,9%
CyL	5,9%	5,9%	5,8%	5,8%	5,7%	5,6%
CIM	4,4%	4,3%	4,3%	4,2%	4,2%	4,1%
Baleares	3,5%	3,7%	3,7%	3,8%	3,8%	3,9%
Aragón	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,2%
Murcia	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Asturias	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,4%	2,4%
Extremadura	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,0%	2,0%
Cantabria	1,5%	1,5%	1,5%	1,4%	1,4%	1,4%
Rioja	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%
Canarias	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Navarra	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
País Vasco	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

3.

Recaudación de tributos estatales en Cataluña

	2017	2018	2019	2020
IRPF	€ 15.459	€ 16.636	€ 17.348	€ 17.159
Sociedades	€ 3.770	€ 5.586	€ 5.101	€ 3.129
IRNR	€ 418	€ 455	€ 406	€ 279
IVA	€ 15.814	€ 17.060	€ 17.130	€ 14.717
Especiales	€ 1.469	€ 1.556	€ 1.541	€ 1.286
Otros	€ 1.742	€ 1.746	€ 1.536	€ 1.385

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

4.

Presupuesto de la Generalidad. Por origen de ingresos.

	2014	2015	2017	2020
Subtotal recursos modelo de financiamiento autonómico	17313,13	18717,1	21391,2	25750,33
Resto de recursos	14548,94	13765,98	12638,51	16428,87
Participación de Transferencias de la UE	0,2%	0,5%	1,2%	1,1%
Participación de MFA sobre el total	54,3%	57,6%	62,9%	61,0%

Fuente: Instituto de Estadística de Cataluña

5.

Inversiones en Cataluña en los Presupuestos Generales del Estado

	Inversión en Cat	% Cat/ Tot. R	Tot Regiones	Tot España
2014	€ 949	9,6%	€ 9.855	€ 12.091
2015	€ 1.069	9,5%	€ 11.266	€ 13.101
2016	€ 1.179	10,6%	€ 11.120	€ 13.303
2017	€ 1.150	13,3%	€ 8.619	€ 12.858
2018	€ 1.351	13,1%	€ 10.314	€ 14.657

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

6.

Inversión extranjera en Cataluña. Por áreas geográficas
--

	Total	Unión Europea (UE-27)	% UE-27
2014	€ 3.065	€ 1.963	64,1%
2015	€ 5.495	€ 3.507	63,8%
2016	€ 8.272	€ 6.384	77,2%
2017	€ 3.432	€ 2.229	64,9%
2018	€ 4.420	€ 3.691	83,5%
2019	€ 3.839	€ 1.726	45,0%
2020	€ 3.119	€ 1.782	57,1%

Fuente: Idescat, a partir de datos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

7.

Fondos Europeos Directos a CCAA						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total CCAA	504 €	1.310 €	2.197 €	4.348 €	6.773 €	9.890 €
Total Cataluña	35 €	88 €	134 €	258 €	376 €	511 €
% Cat / Total CCAA	6,91%	6,71%	6,11%	5,94%	5,55%	5,17%

Fuente: Comisión Europea *sin datos de 2014 **en millones

8.

Fondos Europeos Totales a España y Cataluña						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total España	2.015 €	3.124 €	5.103 €	9.763 €	14.093 €	19.916 €
Estimación de Fondos EU totales a CAT	277 €	378 €	599 €	1.125 €	1.547 €	2.115 €
% Cat / Total Esp	13,73%	12,11%	11,74%	11,52%	10,98%	10,62%

Fuente: Comisión Europea *sin datos de 2014 **en millones

9.

Aporte de España al presupuesto de la Unión Europea							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aporte de España a la UE	11.111	10.089	11.520	9.616	11.842	11.810	12.378
Gasto Total de la UE en España	11.539	13.696	11.593	9.664	12.273	11.267	12.810
Gasto Total de la UE	128.565	130.109	117.875	111.604	130.650	134.565	147.270
% de aporte de Esp. a la UE	8,4%	7,3%	8,7%	8,3%	8,3%	8,2%	7,7%
Saldo España-UE	427,6	3.606,3	72,7	48,4	431,4	-543,3	431,6
% del PBI Esp / UE	7,6%	7,4%	7,5%	7,6%	7,6%	7,6%	7,2%
PBI UE	13.921.700	14.621.241	14.790.681	15.285.090	15.886.713	16.454.038	15.676.720

Fuente: Comisión Europea - en millones de Eur

10.

Representantes de Cataluña en las instituciones legislativas españolas (2016)

	Diputados	Senadores	P. Ind.	% Indep / Tot Cat
Barcelona*	31	4	9	29,0%
Lerida	4	4	2	50,0%
Tarragona	6	4	2	33,3%
Gerona	6	4	4	66,7%
Total CAT	47	16	17	36,2%
España	349	208		
CAT / ESP	13,5%	7,7%		

Fuente: recopilación de datos de las páginas web oficiales de las cámaras legislativas.

11.

Resultados elecciones Parlamento de Cataluña 2017

Partido	Votos	%	Escaños	%
Cs	1109732	25,8%	36	26,7%
JxC*	948233	22,0%	34	25,2%
ERC*	935861	21,7%	32	23,7%
PSC	606659	14,1%	17	12,6%
ECP	326360	7,6%	8	5,9%
CUP*	195246	4,5%	4	3,0%
PP	185670	4,3%	4	3,0%
P.I.*	2079340	48,3%	70	51,9%
P.N.I.	2228421	51,7%	65	48,1%

Fuente: Generalidad de Cataluña.

12.

Representantes de Cataluña en el Parlamento Europeo

	Cataluña	% Cat/Esp	España	% Esp/Tot	Total
>2019	6	11,1%	54	7,2%	751
<2019	6	10,2%	59	8,4%	705
Pob		16,30%		11%	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Parlamento Europeo

Acrónimos

B.F.: Balanza Fiscal

C.F.: Conflictividad Federal

E.M.: Estado Miembro

E.N.: Estado Nacional

E.F.: Estado Federal

E.S.N.: Estado Sub-Nacional

G.M.N.: Gobernanza Multi Nivel

I.N.E.: Instituto Nacional de Estadística

I.G.: Intergubernamentalismo

I.G.L.: Intergubernamentalismo Liberal

M.F.P.: Marco Financiero Plurianual

N.E.P.: Número Efectivo de Partidos

P.I.: Partidos Independentistas

P.N.I.: Partidos No Independentistas

P.E.: Poder Ejecutivo

P.I.N.: Proceso de Integración Nacional

P.I.R.: Proceso de Integración Regional

P.B.I.: Producto Bruto Interno

P.G.B.: Producto Geográfico Bruto

U.E.: Unión Europea

U.R.R.S.: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

V.P.: Variables Políticas