

REFLEXIONES SOBRE EL FEDERALISMO ARGENTINO

Liliana De Riz (*)

1. UNA PROLONGADA HISTORIA DE CENTRALISMO POLÍTICO Y FISCAL

Entre los problemas que los altos índices de crecimiento económico postergó o amortiguó, la deformación del régimen federal –un aspecto clave en la agenda de los problemas institucionales argentinos– vuelve a ocupar la atención en los debates en curso. Sin duda, la reciente protesta del sector agropecuario fue el disparador que activó los reclamos por una distribución regional más equitativa de los tributos provenientes de las provincias y, al mismo tiempo, despertó el interés ciudadano por las relaciones entre las provincias y la Nación. Lo cierto es que en el debate sobre el federalismo se encuentra una de las claves para comprender los conflictos presentes y avizorar los futuros.

Una historia del unitarismo encubierto refleja que las deformaciones del federalismo son una constante en la vida política de Argentina. Estanislao Cevallos, José Nicolás Matienzo o Rodolfo Rivarola denunciaban a fines del siglo XIX el *falso federalismo*, la *mascarada* que ocultaba a un unitarismo fáctico y predominante.¹ El uso y abuso de la intervención federal lesionaron a las autonomías provinciales. Esta política continuó durante el primer ciclo democrático inaugurado en 1916 y abortado por un golpe militar en 1930. Entre 1946 y 1955, años de gobierno peronista, la intervención federal también fue una práctica reiterada. Por su propia naturaleza, los sucesivos gobiernos militares adoptaron formas de organización y sistemas de toma de

(*)Profesora Consulta de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. CONICET.

¹ Botana, Natalio y Gallo Ezequiel, *De la República posible a la República verdadera*. Buenos Aires: Ariel, 1997. Pp. 106-123

decisiones cada vez más centralizados que avanzaban sobre las competencias originarias de las provincias.

La organización federal dispuesta por la Constitución de 1853 consagró una estructura estatal que combinaba al autogobierno de las unidades constituyentes (las provincias) con el gobierno compartido, de tal suerte que su práctica exige conciliar la unidad nacional del Estado con la autonomía política interna.² La historia institucional del país muestra que esos principios de unidad y autonomía fueron violados, ya porque la Nación invadió competencias provinciales, ya porque las provincias influyeron en la fijación de las políticas nacionales. Esta historia no es ajena al modo en que se configuró el federalismo argentino. La guerra civil, los conflictos políticos y las necesidades económicas empujaron a las provincias antagónicas a adoptar la unificación federal.³ El gobierno de Juan Manuel de Rosas había enmascarado el predominio de Buenos Aires y esa amarga experiencia impulsó la imitación del sistema federal de los Estados Unidos; un sistema que concedía importantes poderes al gobierno de la Nación, a la vez que aumentaba la representación de las provincias en las instituciones políticas. El presidencialismo puro consagrado en la Constitución de 1853 otorgó al titular del Ejecutivo poderes suficientes para superar los conflictos y unir al país bajo un gobierno fuerte y estable. Entre ellos, el mecanismo de la *intervención federal* por parte del gobierno central.⁴ La tradición presidencialista con fuerte arraigo doctrinario y emocional sigue gozando de buena salud. El Presidente ha sido el símbolo de la Nación en un país caracterizado por enormes asimetrías regionales.

Más allá de las variantes en sus configuraciones institucionales, las organizaciones federales buscan atenuar los desequilibrios territoriales, económicos, sociales y políticos. Pero Argentina no logró ese propósito porque sigue siendo un país *mal unido* que no despejó de su horizonte las sombras de la anarquía. Ese era el diagnóstico que a fin del siglo XIX hiciera Carlos Pellegrini y que aún hoy –más allá de las transformaciones sociales, económicas y políticas– sigue teniendo validez. Los grandes contrastes entre las provincias y las diferentes oportunidades de quienes las habitan continúan siendo un desafío pendiente. Los índices de desarrollo humano prueban la disparidad que se registra.⁵

² Elazar, Daniel. *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal, and Autonomy Arrangements*. United Kingdom: Longman Group UK Limited, 1991

³ Gibson, Edward y Faletti, Tulia: "Unity by the stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine federalism" En: Gibson, E.: *Federalism and Democracy in Latin America*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore and London, 2003

⁴ Halperín Dongli, Tulio. "El federalismo Político". En: *La Construcción del federalismo Argentino. Perspectivas Comparadas*. Buenos Aires: PNUD, 2004

⁵ PNUD *Aportes para el desarrollo humano de la Argentina*. 2002 y PNUD *Argentina después de la crisis: un tiempo de oportunidades*. 2005. Disponibles en: www.desarrollohumano.org.ar

Cuando en 1983 se instauró la democracia no había una tradición que respaldara al federalismo. Antes que una experiencia positiva, el federalismo era un ideal malogrado. Desde entonces, las autonomías provinciales se respetaron y sólo se recurrió a la intervención federal en situaciones críticas. Sin embargo, no se logró un federalismo responsable basado en formas de cooperación. La Constitución reformada en 1994 ordenó en el inciso 31 del artículo 75 que compete al Congreso: *Disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires. Aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo.* Aunque en el marco federal las provincias eligen a sus gobernadores y legislaturas y tienen autoridad para cobrar impuestos y endeudarse, se encuentran políticamente constreñidas por el expediente de la intervención federal y dependen fiscalmente del gobierno nacional.

2. EL FEDERALISMO FISCAL

Precisamente, es en el campo fiscal donde la relación Nación-provincias adquiere sus aspectos más conflictivos. El actual régimen de coparticipación federal de impuestos se inauguró en la década del 30 y en el marco de una crisis de la democracia que fue también una crisis del Estado. Por ley del Congreso, parte de los impuestos indirectos nacionales –la gran porción de la carga tributaria– se distribuye entre las provincias bajo el régimen de coparticipación federal. El monto y los términos de esas transferencias variaron con el tiempo, pero continúan siendo fuente de permanentes conflictos entre la Nación y las provincias. La Constitución establece que: *La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa de las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria, dará prioridad al logro equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional* (art 75, inciso 2). Sin embargo, aún no se logró consensuar una ley de coparticipación pese a que el plazo establecido por los constituyentes de 1994 ha caducado largamente.

Cuando el federalismo carece de base económica, deja a los gobiernos provinciales sin capacidad para gobernar y a merced

Las organizaciones federales buscan atenuar los desequilibrios territoriales, económicos, sociales y políticos. Pero Argentina no logró ese propósito porque sigue siendo un país mal unido que no despejó de su horizonte las sombras de la anarquía.

de lo que puedan obtener del gobierno central. Las crisis económicas ilustran bien esta situación. Quebrado el vínculo entre los ciudadanos y los gobiernos provinciales, la puja por los recursos entre el Ejecutivo nacional y los gobernadores instaura en los hechos un régimen fiscal unitario.⁶ Por otra parte, la Nación descentralizó en las provincias funciones educativas y de salud, sin que ello estuviera acompañado con un reordenamiento de los ingresos y de las capacidades institucionales de gestión; lo que dio lugar a profundas desigualdades en la prestación de los servicios.

En la actual coyuntura, la autonomía de las provincias se ve recortada como consecuencia de una pronunciada caída de los recursos que reciben en concepto de coparticipación federal y de una enorme concentración de los mismos en el Tesoro Nacional. Aunque la Nación gira fondos adicionales a las provincias, lo hace sin sujetarse a reglas definidas por ley; antes bien, esas transferencias son el resultado del arbitrio con el que el Ejecutivo suele distribuir premios y castigos. Los procedimientos de la administración presupuestaria que confieren un amplio margen de maniobra al presidente para decidir los gastos en las provincias son una herramienta decisiva con la que éste construye sus apoyos políticos. Las dos décadas y media transcurridas en democracia exhiben la centralidad de la figura presidencial en la vida política argentina: el monopolio de la iniciativa y de la decisión política recaen en el presidente. Sin una visión consensuada de metas estratégicas, un régimen de coparticipación automática y un pacto federal que regule las relaciones intergubernamentales, el federalismo argentino seguirá siendo letra muerta.

3. EL FEDERALISMO POLÍTICO

Las relaciones entre la estructura federal del estado, el régimen presidencialista de gobierno, los sistemas electorales (las formas en que se distribuye el poder institucional) y la competencia partidaria proporcionan otra clave para comprender los conflictos presentes en la trama político-institucional de Argentina. Lo que sigue examina brevemente las características que distinguen al federalismo político vigente en el país.

Entre las federaciones del mundo, Argentina registra la mayor diversidad de sistemas electorales en el nivel subnacional y una tasa de cambio alta a partir de 1983. Los diversos sistemas electorales subnacionales y la tendencia a obturar la alternancia política y el surgimiento de terceras fuerzas, son los rasgos más destacados. En el plano nacional, el sistema electoral para la Cámara Baja de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas tiene un sesgo mayoritario que beneficia a los partidos triunfadores en las provincias menos pobladas; ya que –independientemente del

⁶ El régimen de coparticipación genera ineficiencia (un índice de evasión elevado), no hay control eficiente sobre el ingreso y el gasto, y se genera ambigüedad sobre la propiedad de los recursos tributarios.

número de sus habitantes— ninguna tiene menos de cinco bancas. La renovación parcial de los mandatos cada dos años, amplifica el efecto mayoritario y arroja magnitudes que varían entre dos y treinta y cinco bancas. La distribución institucional del poder en la Cámara baja refleja las preferencias de las dos últimas elecciones y esto conspira contra las terceras fuerzas que tienen menores recursos para mantenerse en sus bancas. Sin la reforma del sistema electoral, Argentina seguirá siendo un cementerio para los nuevos partidos, tal como lo demuestran los frustrados intentos realizados desde el regreso de la democracia.

La sobrerrepresentación de los distritos pequeños tiende a conformar gobiernos divididos cuando el Presidente —elegido en los distritos grandes— no pertenece al partido que domina en las provincias menos pobladas (tradicionalmente el peronismo predomina en el interior).⁷ El sistema electoral ha venido favoreciendo al interior respecto de los centros urbanos, al peronismo predominante en las provincias pequeñas frente al radicalismo y a ambos partidos respecto de terceras fuerzas. Los partidos nacionales fueron el vehículo para unificar al país desde los tiempos de Rosas. Empero —como señalara Tulio Halperín—, esos partidos fueron confederaciones de partidos provinciales unidos por conveniencia en el plano nacional. Actualmente, con un sistema partidario en mutación, la exacerbación de la política territorial favorecida por la descentralización de la competencia interna, el cálculo electoral, las ideologías difusas y una legislación que incentiva partidos de distrito con independencia de su representatividad, alimenta la fragmentación de las expresiones políticas. A su vez, la organización partidaria descentralizada propicia la nominación de los legisladores por parte de las sedes provinciales y fortalece el poder de los gobernadores sobre los legisladores.⁸ El corolario de este

Sin una visión consensuada de metas estratégicas, un régimen de coparticipación automática y un pacto federal que regule las relaciones intergubernamentales, el federalismo argentino seguirá siendo letra muerta.

⁷ El gobierno dividido ha sido el rasgo de las dos administraciones radicales desde 1983.

⁸ En el Senado, cada provincia y la ciudad de Buenos Aires tienen tres representantes elegidos en forma directa. Sería deseable que se acotaran las áreas de interés provincial, de modo de evitar confusiones sobre el alcance de las facultades del Senado. Cuando se compara la organización federal de Canadá con el federalismo argentino —entre los muchos rasgos que los diferencian— el sistema parlamentario y el modo de nombramiento de los senadores resaltan las diferencias: los senadores canadienses son nombrados por el poder ejecutivo federal. Esto implica que no están en posición de competir con los primeros ministros provinciales como portavoces de las provincias y que las relaciones intergubernamentales tienen lugar entre ejecutivos claramente diferenciados y sin vínculo parlamentario institucionalizado.

proceso fue y sigue siendo la dificultad para construir una agenda nacional de gobierno. Esta falencia afecta la capacidad de elaborar un diagnóstico compartido, una idea similar de los condicionantes externos, un acuerdo de prioridades. Es precisamente esa dificultad la que revela tanto la carencia de una estrategia territorial federal de desarrollo que articule los distintos niveles de gobierno y cree las bases económicas y sociales de un federalismo cooperativo, como las resistencias a las políticas de reforma que pueden percibirse como amenazas a los poderes constituidos en el plano subnacional.

Tulio Halperín sostuvo que *Juan Manuel de Rosas no era federal, pero había llegado a la conclusión de que la Argentina estaba condenada a ser federal, de la misma manera que está condenada a ser democrática.*⁹ Podríamos concluir como él lo hace, confiando en que sabremos encontrar el camino para ser gobernados como una república representativa y federal, tal como lo establece la Constitución Nacional.

⁹ Halperín, op cit, p.74