

## Federalismo para todos y todas – Algunas aproximaciones a los sistemas federales

Por Sofía Pirsch<sup>1</sup>.

La Constitución de la República Argentina establece en su artículo 1° que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana **federal**.

En esa simple frase la ley de leyes del país establece que un presidente va a tener que convivir con gobernadores de 23 provincias diferentes y el alcalde (Jefe de Gobierno) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como si esto fuera poco, el Poder Legislativo Nacional, por su parte, va a tener que convivir con 24 Poderes Legislativos subnacionales. ¡Y el Poder Judicial Nacional también!

Toda esa receta no produce una ensalada extraña. Es la receta del federalismo a la criolla.

### ¿De qué hablamos cuando hablamos de federalismo?

¿Qué hace que un Estado sea federal? ¿Hay una receta única? ¿Cuáles son las condiciones necesarias para que exista el federalismo? ¿Cuándo y por qué elegir una organización federal? ¿El federalismo es positivo para la democracia? ¿Y para la economía? Estos interrogantes han atravesado la historia de los Estados en sus procesos de formación, así como también actualmente continúan siendo motivo de análisis y cuestionamientos.

En América Latina sólo 4 países son federales (Brasil, México, Argentina y Venezuela), pero concentran el 65% de la población de la región (Gibson; 2004). Además, la mayoría de la población de las democracias mundiales más duraderas vive en países federales (Stepan, 2004) Es válido, entonces, preguntarse qué hace diferentes a estos Estados de sus compañeros de región, así como también cómo encuadran en el mapa mundial. Países como Estados Unidos, España, Alemania, Bélgica e India se incluyen también dentro de la categoría de federales aunque las diferencias entre todos ellos son notables. Por esa razón, aunque los debates en torno al federalismo y sus efectos sobre las comunidades

---

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y maestranda en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella. Comentarios a sofia.pirsch2@gmail.com.

que los habitan no estén del todo zanjados, es importante avanzar hacia algunas definiciones primarias que permitan abordar este fenómeno.

En primer lugar, el federalismo refiere a una forma específica de fragmentación del poder político que, junto con otras formas como las confederaciones, las uniones o los Estados unitarios permiten la organización interna de los Estados. (Beramendi, 2007)

En los Estados unitarios hay una unificación vertical en la toma de decisiones, es decir, una concentración del poder en una administración central que, o designa delegados regionales o ejerce directamente el poder local. En cualquiera de los dos casos las administraciones locales sólo son el brazo ejecutor del gobierno central ya que no tienen autonomía ni son electos por vía popular (excepto en algunos casos específicos). Estos estados están fuertemente relacionados con la conformación de los primeros Estados Nación en Europa y los procesos de centralización del poder. Países como Gran Bretaña, Francia o Suiza se organizan así.

A diferencia de lo mencionado en el párrafo anterior, lo específico del federalismo es que supone la existencia de diferentes niveles de gobierno al interior de los Estados. Estos niveles de gobierno están organizados verticalmente de manera jerárquica, de forma que un solo país se estructura con un gobierno central (también conocido como gobierno nacional o gobierno federal) y diversos gobiernos subnacionales (cuyas regiones pueden recibir el nombre de provincias, departamentos, Estados o regiones, depende el país)

¿Cómo se hace, entonces, para organizar esta dualidad entre estructuras de gobierno? ¿Qué tipo de instituciones y dinámicas deben suceder para que el poder político pueda organizarse en dos niveles diferentes? Las variables y posibilidades son múltiples, así como también los efectos que tienen los esquemas federales en las estructuras democráticas y económicas de cada país. De cualquier manera, hay una serie de instituciones y características que suelen presentarse de forma común.

La primera y fundamental característica de las federaciones es que poseen una Constitución Nacional escrita, que especifica y detalla la repartición de poderes entre el gobierno central y los gobiernos provinciales o regionales (sí, existen países sin Constituciones escritas). En esta Constitución deben reflejarse los arreglos entre el gobierno federal y las unidades territoriales constitutivas (las provincias o regiones mencionadas), partiendo de la base de que todas éstas últimas conviven de manera conjunta, anulando cualquier tipo de subordinación política y legal entre ellas. Además, la Constitución Nacional suele poseer instancias para arbitrar en caso de disputas entre las unidades. Esto muestra también que no se trata de una delegación de poder desde el gobierno central hacia las regiones, sino que

se trata de un acuerdo para compartir este poder, anulando así la existencia de un único centro de poder (Pegoraro y Zulcovsky, 2006).

La existencia de esta Constitución Nacional es fundamental ya que ella establece que las unidades subnacionales son actores capaces de negociar y vincularse con el Estado Nacional, pero también de interactuar de forma directa y sin intermediarios con la ciudadanía que las habita. Esto también supone que los ciudadanos de estas regiones han prestado su consentimiento para sostener este esquema. No es casual, entonces que en ciertos Estados federales (en general aquellos con varias naciones en su interior) alguna o algunas regiones o provincias lancen consultas populares o referéndums consultando a su población si quieren escindirse del Estado federal. Cataluña, en tanto región específica dentro del Estado Español ha sido ejemplo de esto.

Continuando con este recorrido por los federalismos, además de explicitar en una Constitución Nacional escrita las potestades de cada uno de los niveles de gobierno es importante analizar cuáles son las instituciones encargadas de llevar adelante la interacción entre estos. Para eso, gran parte de los Estados Federales cuenta con Poderes Legislativos bicamerales donde una de las cámaras representa al pueblo en su conjunto y la otra a las unidades que constituyen la federación (Pegoraro y Zulcovsky, 2006). Así, las provincias (o cualquier otro nombre que asuman las unidades territoriales) encuentran representados sus intereses en la arena nacional a través de la Cámara Alta, que en Argentina y en otros países se la conoce como Senado.

¿Esto quiere decir que todos los países que tienen Cámaras Altas son federales? No, ya que hay países que no son federales y que eligen tener un parlamento bicameral. Pero por lo general los países federales tienen Cámaras Altas o arreglos similares para representar sus intereses en la arena nacional. De cualquier manera, las federaciones también difieren a lo largo y a lo ancho del mundo en cuanto a cómo son elegidos los integrantes de esta Cámara (puede ser de manera directa por los ciudadanos de cada región o también pueden ser designados por los gobernadores) y a cuáles son las capacidades políticas con las que cuentan (algunas Cámaras pueden tener mayor influencia y poderes que otras).

Uno de los aspectos más relevantes a considerar respecto del bicameralismo es que la elección de representantes para la Cámara Baja, al representar al pueblo en su conjunto, suele responder a lógicas que garanticen en mayor o menor medida la proporcionalidad a la hora de la repartición de bancas. Esto es que, en teoría, se busca preservar la idea de “una persona-un voto”, y distribuir las bancas de forma proporcional en relación a la cantidad de población. Como se verá en breves, esto no siempre sucede así. Pero lo que sí puede afirmarse con certeza es que la elección de representantes en la Cámara Alta no

responde a una lógica proporcional, ya que su objetivo es representar en el plano nacional a todas las unidades que componen a ese Estado Federal, y estas unidades son consideradas iguales entre sí. Por ese motivo, la cantidad de bancas en las Cámaras Altas puede ser fija (una cantidad determinada de senadores para todas las provincias o regiones por igual) o puede ser escalonada (determinando una cantidad de senadores para aquellas regiones chicas, otra para las medianas y otra para las grandes). De cualquier forma, un patrón que se repite a lo largo y ancho de las federaciones mundiales es que las unidades más pequeñas se encuentran sobrerrepresentadas en las Cámaras Altas y esto tiene impacto en las estrategias políticas tanto de los gobernadores como de los presidentes.

Es importante también notar que en las democracias federales suele ser requisito que para la modificación de la Constitución Nacional se logren mayorías calificadas ( $2/3$  de los legisladores de cada una de las Cámaras).

Cada una de las unidades que constituye el Estado Nacional tiene a su interior una arquitectura de gobierno específica, contando con poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial separados e independientes del gobierno central, y en el caso de los poderes Ejecutivo y Legislativo, los gobernadores y legisladores provinciales son electos por los ciudadanos que las habitan. Esto implica que la ambición y la competencia política suceden a más de un nivel. Además, tanto el gobierno central como los regionales tienen capacidad de recaudación fiscal y el deber de dictarse una Constitución Provincial. Este último aspecto es de crucial importancia porque las federaciones varían también en relación a cuál es el grado de autonomía que tienen las subunidades respecto del gobierno central, y eso se verá reflejado en el diseño de las Constituciones provinciales.

Es importante notar que, aunque las prerrogativas de cada nivel de gobierno deben plasmarse en la Constitución, la práctica arroja grandes variaciones entre federaciones ya que se encuentran inmersas en un sistema político con dinámicas propias, por lo que el diseño institucional por sí solo no garantiza el entendimiento del impacto del federalismo en los sistemas en los que se aplica. Cuestiones fiscales y económicas, los tipos de sistemas de partidos, sistemas electorales y relaciones entre los titulares de las oficinas nacionales y subnacionales muestran efectivamente lo complejo de este fenómeno y la gran cantidad de variables de análisis que deben tenerse en cuenta a la hora de observarlos. Dentro de todo este gran juego político los actores elegirán diferentes estrategias según cómo esto esté articulado, aportando todos los condimentos para hacer del federalismo un tema siempre interesante.

### **¿Por qué elegir federalismo?**

¿Por qué los Estados optan por elegir arreglos federales para organizarse internamente? ¿Qué factores llevan a que se opte por estas estructuras complejas?

Históricamente el federalismo ha tenido gran importancia a la hora de resolver problemas de unificación y la integración nacional, así como también se lo ha considerado clave para gobernar extensos territorios y en particular aquellas fragmentadas lingüísticamente (como por ejemplo, España o India). Aun así, no todos los Estados federales cuentan con las mismas razones para darse a sí mismos esta organización interna.

Dentro de la ciencia política es imposible hablar de federalismo sin hablar de William H. Riker, quien elaboró una primera teoría acerca del origen y la estabilidad en el tiempo de las democracias federales.

De acuerdo con Riker (1964), toda federación duradera es el resultado de un proceso de negociación entre unidades políticas soberanas que acuerdan renunciar a una parte de su soberanía para unir sus recursos para protegerse y asegurar la seguridad colectiva frente a posibles ataques externos. Esto es lo que, según el autor, daría origen al gobierno nacional. Ahora bien, Riker también asume que uno de los objetivos centrales del federalismo es la protección de los derechos individuales frente a la posible tiranía de la mayoría (o sea, del mismo gobierno central que creó), por lo que crea una serie de instituciones, como la legislatura bicameral en la que una de las cámaras representa a la población y la otra cámara representa a las subunidades de manera equitativa. De acuerdo con este modelo, también, todas las subunidades tendrían las mismas competencias (esto es que ninguna tendría algunas competencias que las otras no).

El modelo de Riker, si bien fue fundacional, tenía un problema central: más que elaborar una teoría acerca del federalismo, elaboró una relacionada al federalismo norteamericano, y no todos los demás federalismos del mundo responden a este mismo modelo.

Por ese motivo, otro teórico, Alfred Stepan (1999) tomó esa definición inicial de Riker pero buscó armar nuevas categorías que permitieran analizar todos los federalismos, más allá del modelo de Estados Unidos. Así, de acuerdo con Stepan, no habría un solo tipo de sistema federal, sino que habría tres modelos diferentes.

El primero de estos modelos es el ya desarrollado por Riker y que aplica a federaciones como Estados Unidos, Australia o Suiza. Este tipo, que toma el nombre de “*coming together*” (“ir juntos”) refiere a aquellas uniones voluntarias de unidades territoriales relativamente autónomas que optan unir

su soberanía reteniendo sus identidades individuales para protegerse de potenciales amenazas, generalmente externas.

El segundo modelo posee una lógica histórica y política diferente y toma el nombre de “*holding together*” (mantenerse juntos). Este tipo de federaciones surgen ya no como resultado de un acuerdo inicial entre los Estados, sino mediante una asamblea constituyente. Esto es así porque se trata de Estados unitarios multiculturales que deciden adoptar una forma federal para poder mantener sus países unidos en democracia, ya que el mantenimiento de una organización unitaria suponía fuertes descontentos y conflictos internos. Este es el caso de India (1948), Bélgica (1969) y España (1975).

El tercer y último modelo que plantea Stepan ya no refiere a democracias, sino a países no democráticos. Es el caso de la URSS, que a través de la fuerza coercitiva del Estado central puso bajo su órbita una serie de Estados previamente independientes, generando así un Estado multinacional. Este modelo recibe el nombre de “*putting together*” (poner juntos).

Teniendo estos modelos en cuenta, Stepan advierte que, a diferencia del caso elaborado por Riker (es decir, el estadounidense), hay federaciones en las que no todas las unidades constitutivas tienen las mismas potestades y prerrogativas (es decir, que no siempre son simétricas, sino que hay casos en los cuales hay asimetría entre las unidades subnacionales). Esto es así porque en muchos países multinacionales los ciudadanos de algunas unidades subnacionales sólo podrían ejercer su plena ciudadanía si adquirieran el derecho a tener escuelas, estructuras religiosas y legales y medios de comunicación que se correspondieran con su lenguaje y su cultura. Es, por ejemplo, el caso de Cataluña en España. No todas las unidades que conforman el Estado Español poseen las mismas atribuciones, pero para mantener el Estado unificado, el Estado central garantiza que aquellas con diferente lengua y nacionalidad mantengan instituciones acorde a sus identidades.

### **Arreglos institucionales del Federalismo Argentino.**

La República Argentina reconoce constitucionalmente su organización federal. Así las estructuras de organización duales se ven reflejadas en un gobierno nacional o federal y 24 unidades que lo constituyen: 23 provincias y una Ciudad Autónoma (la Ciudad de Buenos Aires). Cada una de estas unidades tienen poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, independientes del gobierno federal. A

excepción del Judicial, los poderes son electos mediante elecciones democráticas tanto en el plano nacional como subnacional.

En Argentina, el Poder Legislativo Nacional está estructurado en dos Cámaras diferenciadas: La Cámara de Diputados y también conocida como Cámara Baja (con 257 bancas) y la de Senadores (con 72 bancas). La primera de estas Cámaras tiene la función de representar al pueblo de las provincias y la CABA, por lo que la distribución de las bancas 257 bancas entre las 24 provincias debería responder a una lógica proporcional (dependiendo la cantidad de habitantes de cada provincia, la cantidad de bancas correspondientes). Como se verá, esto no sucede estrictamente así. Esta Cámara se renueva de a mitades cada dos años y el mandato de un Diputado Nacional es de 4 años.

Por otro lado, la Cámara de Senadores o Cámara Alta tiene como finalidad representar en el Poder Legislativo Nacional a las unidades subnacionales que componen el país. Esto implica que todas las provincias argentinas son iguales frente al Estado Nacional. Por esa razón, la distribución de las bancas no responde a lógicas proporcionales, sino que a cada una de las 24 subunidades le corresponden tres senadores, sin importar cuánta población tengan. Este esquema tiene fuertes consecuencias en la dinámica política y condiciona las estrategias que toman los presidentes, los gobernadores y otros actores políticos. La renovación de esta Cámara sucede de a tercios cada dos años, ya que sus mandatos duran 6 años.

A nivel interno, las provincias argentinas cuentan con la potestad de dictarse para sí mismas una Constitución, también pueden recaudar impuestos y tomar deuda (aunque en de manera limitada). De cualquier modo, el gobierno central de encarga de recaudar y redistribuir buena parte de los ingresos mediante la Ley de Coparticipación Federal, además de tener grandes capacidades para transferir fondos de manera discrecional a los gobiernos provinciales (Bonvecchi y Zelaznik, 2012). El Estado Nacional puede intervenir las provincias (mediante la figura de intervención federal) en caso de que no se respete el sistema republicano y representativo, o en caso de fuertes conflictos o invasiones extranjeras. Durante el gobierno de Yrigoyen esta fue una herramienta muy usada por el gobierno federal. La última vez que se usó este recurso fue en el gobierno de Nestor Kirchner, quien intervino la provincia de Santiago del Estero luego de dos décadas de que el gobierno local del matrimonio Juárez mantuviera prácticas dudosamente democráticas al interior de su territorio.

A su vez, cada provincia puede elegir qué tipo de organización interna asumir. Si analizamos la estructura de los Poderes en las provincias encontramos que algunas tienen en su interior legislaturas bicamerales (como la provincia de Buenos Aires o Mendoza) y otras optaron por legislaturas

unicamerales (como la Ciudad de Buenos Aires o las provincias de Tierra del Fuego y Tucumán). También pueden decidir la fecha en la que realizarán las elecciones provinciales.

### **Federalismo y democracia: ¿una cosa lleva a la otra?**

Uno de los pilares clásicos en las teorías acerca del federalismo es que éste es beneficioso para la democracia. ¿Es esto así realmente? ¿Pueden considerarse federales los países no democráticos, si consideramos que en un régimen no democrático se cancelan las garantías constitucionales (y por ende, cualquier tipo de arreglo que aparezca plasmado en una constitución)? Aunque como hemos visto, Stepan otorga una categorización específica para federaciones no democráticas (“putting together”) también es interesante observar como las estructuras federales en diferentes países también han llevado a la coexistencia de democracias nacionales con enclaves autoritarios a nivel provincial o regional, es decir, regiones o estados subnacionales que si bien forman parte de un Estado Nacional democrático y realizan elecciones de manera periódica, a su interior sus ciudadanos ven profundamente limitado el ejercicio de sus derechos democráticos mediante prácticas autoritarias (Gibson, 2004), como el caso mencionado de Santiago del Estero.

Esto evidencia además que la mera existencia del federalismo no garantiza una solución mágica para la democratización al interior de los Estados. De hecho, la violación de la norma de “una persona – un voto” es parte constitutiva de los sistemas federales, aunque esto no implique ilegalidad. Como se mencionó anteriormente, en estos sistemas se combina la representación del pueblo en las Cámaras Bajas, con la representación territorial en las Cámaras Altas que busca la representación de las subunidades frente al gobierno central. En este último caso, como lo que se representa son unidades y no personas, es habitual que se produzca “*malapportionment*”, que implica sobre o subrepresentación de las unidades en las Legislaturas Nacionales. Ahora bien, en América Latina el “*malapportionment*” también alcanza a las cámaras bajas. Esto no es un detalle menor, porque la distribución de bancas ha sido sujeto de repetida manipulación en respuesta a conflictos políticos y cambios de régimen a lo largo de los años (Gibson; 2004).

Analizando también este aspecto, Samuels y Snyder (2001) llevaron adelante un estudio comparativo acerca del mencionado “*malapportionment*”. Este factor ha sido una importante arma política para las élites que buscaron organizar el sistema político para su beneficio. Por esa razón,



cuando el federalismo en Latinoamérica empodera a los actores subnacionales, su impacto en la calidad de las políticas democráticas estará muy relacionado con los aspectos específicos e institucionales del sistema, así como con las características sociopolíticas.

Haciendo foco en los aspectos económicos y fiscales del federalismo y profundizando en las relaciones entre los gobiernos nacionales y subnacionales, Gervasoni (2010) afirma que “las autoridades nacionales poseen y utilizan de manera regular poderes formales e informales para fortalecer, debilitar o remover a los titulares de los gobiernos subnacionales. Estos últimos, sin embargo, también poseen recursos políticos significativos –a menudo incluyendo leales representantes en la legislatura nacional– que utilizan para obtener apoyo o desactivar amenazas del gobierno central” (Gervasoni; 2010:305). El autor elabora una teoría rentística para entender los regímenes subnacionales, y explica que el federalismo fiscal crea situaciones rentísticas cuando las unidades reciben transferencias del gobierno central en cantidades mucho mayores a las que obtienen con sus propios impuestos. De acuerdo con él, las diferencias en los regímenes subnacionales pueden explicarse en buena parte por el origen y la magnitud de sus recursos fiscales. Menores niveles de democracia pueden encontrarse en aquellos estados subnacionales que reciben grandes subsidios del gobierno central, en detrimento de su capacidad de recaudación directa de la ciudadanía. Estos denominados estados rentísticos es más probable que mantengan regímenes menos democráticos porque los gobernantes recaen en su privilegiada posición fiscal para restringir la competencia política y debilitar las limitaciones institucionales a su poder (Gervasoni; 2010:303).

Este aspecto específico del federalismo contribuye a entender la complejidad del fenómeno y los múltiples caminos que puede transitar una federación, según cómo se vinculen los actores nacionales y subnacionales.

## **Conclusiones**

El federalismo es, todavía, fuente de grandes debates. Tanto en torno a si es beneficioso o no para garantizar la estabilidad y la durabilidad de las democracias, como también en relación a las economías nacionales y regionales.

A lo largo del mundo, los países que asumen formas federales varían ampliamente en sus prerrogativas, características, instituciones. Es importante notar que, aunque inicialmente fue visto como

fuerza para la estabilización de democracias, la historia ha llevado el desarrollo de los países por diferentes rumbos, sin que la existencia de diferentes jerarquías garantice la democracia a nivel interno.

De cualquier manera, el federalismo ha brindado las respuestas que los Estados Nacionales más extensos territorialmente, o con mayor cantidad de población (y en particular cuando esa población responde a patrones multiculturales) buscaban para poder ejercer el gobierno.

Es importante tener en cuenta también que la organización interna de los Estados es sólo una de las variables que hay que considerar a la hora de analizar los aspectos de cada Estado, ya que como se ha observado, son múltiples las aristas que hacen al tipo específico de federalismo que se construye en cada país.

## **Bibliografía**

- Beramendi, Pablo. 2007. "Federalism." In Boix, Carles and Susan Stokes (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonvecchi, Alejandro y Zelaznik, Javier. 2012. "Recursos de gobierno y funcionamiento del presidencialismo en Argentina" en Jorge Lanzaro (comp.), *Presidencialismo y parlamentarismo cara a cara. Estudios sobre presidencialismo, semi-presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional*, CEPyC, Madrid
- Gervasoni, Carlos. 2010. "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces." *World Politics* 62 (2): 302-40. [Versión traducida al castellano en *Desarrollo Económico*, Número 200 **Vol. 50, enero-marzo 2011**].
- Gibson, Edward. 2004. "Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights." In Gibson, Edward (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- 2012. *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge University Press.
- Pegoraro, Mara y Zulcovsky, Florencia. 2006. "Gobierno" en Luis Aznat y Miguel de Lca (comp.), *Política: cuestiones y problemas*, Emecé, Buenos Aires. Capítulo 5.
- Riker, William. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown.
- Samuels, David, and Richard Snyder. 2001. "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective." *British Journal of Political Science* 31 (4).
- Stepan, Alfred. 1999. "Federalism and Democracy: Beyond de US model", *Journal of Democracy*, vol. 10, n°4, octubre.
- 2004. "Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism." In Gibson, Edward (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.