

# Federalismo

UNA INVITACIÓN A CONVERSAR

Oscar Blando, Natalio Botana, Beatriz Bragoni,  
Roberto Gargarella, Carlos Gervasoni, Alejandro Katz,  
Marcelo Leiras, Ana María Mustapic, Luis Rappoport,  
Hilda Sabato, Marcela Ternavasio

Mesa de Discusión sobre Derechos Humanos,  
Democracia y Sociedad

## **Federalismo**

Una invitación a conversar

Oscar Blando, Natalio Botana, Beatriz Bragoni,  
Roberto Gargarella, Carlos Gervasoni, Alejandro Katz,  
Marcelo Leiras, Ana María Mustapic, Luis Rappoport,  
Hilda Sabato, Marcela Ternavasio



La Mesa de Discusión sobre Derechos Humanos, Democracia y Sociedad es una iniciativa colectiva y autónoma que nace de una preocupación común por las políticas y el discurso público de los derechos humanos en el marco de la ampliación de la ciudadanía y la profundización de la democracia. Para más información, visite: <<https://lamesa.com.ar/>>.

Primera edición, 2022

© La Mesa de Discusión sobre Derechos Humanos,  
Democracia y Sociedad

ISBN: 978-987-4001-32-0

1. Federalismo. 2. Análisis Político.  
CDD 321.02

Se permite la reproducción de los textos incluidos en este  
volumen, sin fines comerciales y citando la fuente.

# Índice

- 6 *Introducción*  
*¿Federalismo? Una invitación a conversar*  
Alejandro Katz
- 13 *Preludio a la conversación sobre federalismo*  
Hilda Sabato
- 17 *Buenos Aires en el régimen federal*  
Natalio Botana
- 23 *Federalismo: ¿un significativo vacío?*  
Marcela Ternavasio
- 31 *Las provincias ¿artífices o comparsas?:  
notas sobre el federalismo práctico*  
Beatriz Bragoni
- 37 *Un federalismo regresivo*  
Carlos Gervasoni
- 44 *Constitución, acuerdo democrático  
y federalismo*  
Roberto Gargarella
- 48 *Reflexiones preliminares sobre aspectos  
del federalismo en la Argentina*  
Oscar Blando
- 55 *Federalismo, sigue el diálogo*  
Luis Rappoport

- 62 *Problemas de algunos diagnósticos  
sobre el federalismo argentino*  
Marcelo Leiras
- 73 *A propósito de las expectativas sobre  
el federalismo: qué cosas tener en cuenta*  
Ana María Mustapic
- 79 Sobre los autores

# Introducción

## ¿Federalismo?

### Una invitación a conversar

Alejandro Katz

La decisión del Gobierno nacional de recortar fondos coparticipados a la Ciudad de Buenos Aires volvió a poner en la discusión pública el problema del federalismo.<sup>1</sup> Lo hizo, claro está, de modo tan breve como superficial: pocos días después, si no es que horas, la discusión, que apenas si había comenzado a plantearse con argumentos razonados,<sup>2</sup> se desvaneció en el aire sin nunca antes haber llegado a ser sólida. Ese es, en general, el estado del debate público entre nosotros: a nadie debe extrañar que lo gaseoso se disuelva en el aire.

Una razón por la cual el silencio se impone tan prontamente sobre el tema puede radicar en que los problemas asociados con

1 Este documento fue redactado por Alejandro Katz y discutido por los miembros de La Mesa. Es producto de una elaboración colectiva realizada por personas que se saben no especialistas en la materia. Por tanto, se ha intentado más bien sugerir líneas de discusión que dar definiciones o tomar posición.

2 Destacamos la intervención de Hilda Sabato: “Disparen contra Buenos Aires”, *La Nación*, 23 de septiembre de 2020, disponible en: <<https://www.lanacion.com.ar/opinion/dispares-buenos-aires-nid2458002/>> [consultado el 20/6/2021]. Véanse, además, José Carlos Chiaramonte, “Algunas raíces de la puja Ciudad-Nación ya están en el siglo XIX”, *Revista Ñ*, 14 de octubre de 2020, disponible en: <[https://www.clarin.com/revista-enie/ideas/raices-puja-ciudad-nacion-siglo-xix\\_0\\_xFMTwZKv7.html](https://www.clarin.com/revista-enie/ideas/raices-puja-ciudad-nacion-siglo-xix_0_xFMTwZKv7.html)>, y Luis Rappoport, “La demografía según Alberto Fernández”, *Clarín*, 13 de septiembre de 2020, disponible en: <[https://www.clarin.com/opinion/demografia-alberto-fernandez\\_0\\_FP8aMZjmv.html](https://www.clarin.com/opinion/demografia-alberto-fernandez_0_FP8aMZjmv.html)> [consultados el 20/6/2021].

el federalismo son de tal magnitud, y su eventual abordaje resultaría tan problemático, que todos prefieren callar: para qué invocar lo que no parece posible resolver o, con una imagen clásica, para qué destapar la caja de Pandora.

Sin embargo, resulta esencial abordar la cuestión, que tiene, como es sabido, múltiples aristas, cada una más controversial que las otras.

En primer término, está la cuestión del federalismo fiscal y de la persistentemente postergada ley de coparticipación, que la Constitución del 94 ordenó sancionar y que el Congreso ha eludido de manera consistente. El tema, y sus consecuencias políticas, ha sido tratado en profundidad por Carlos Gervasoni, quien ha señalado que “el peculiar tipo de federalismo fiscal que nos hemos dado en la Argentina genera una serie de consecuencias políticas indeseables y para nada obvias”. Gervasoni señaló<sup>3</sup> las siguientes, derivadas del diseño fiscal de nuestro país:

1. Enormes diferencias interprovinciales en términos de la cantidad de dinero per cápita transferido por coparticipación y otros regímenes fiscales federales.
2. Algunos distritos son, como consecuencia de recibir elevados subsidios fiscales vía transferencias federales, auténticas “provincias fiscales” o “estados rentísticos subnacionales”.
3. Consistentemente con la tesis que vincula rentas petroleras con bajos niveles de democracia, se observan en las “provincias rentísticas” altísimos grados de hegemonía política: poca o nula rotación del partido en el gobierno, sospechosas super-

3 Carlos Gervasoni, “Consecuencias políticas del federalismo fiscal argentino”, conferencia pronunciada el 26 de junio de 2013 en la Jornada Inter-Académica “El Federalismo Fiscal Argentino”, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales Universidad Torcuato Di Tella, disponible en: <[https://anceargentina.org/site/trabajos/Gervasoni\\_Federalismo\\_Fiscal\\_2013.pdf](https://anceargentina.org/site/trabajos/Gervasoni_Federalismo_Fiscal_2013.pdf)> [consultado el 26/6/2021].

mayorías electorales y legislativas, llamativa escasez de medios de comunicación independientes del Gobierno provincial y un muy poco efectivo sistema de pesos y contrapesos.

4. Las provincias demográficamente pequeñas (que tienden a ser las rentísticas y poco democráticas) están sobrerrepresentadas en la Cámara de Diputados. Y, aunque en sentido estricto no se puede hablar de sobrerrepresentación en el Senado, el peso relativo de las provincias chicas en esa cámara legislativa les confiere un poder que no guarda relación ni con la población ni con el producto. Hay allí un aspecto problemático del diseño constitucional.
5. Síndrome de los distritos de “bajo mantenimiento”: la combinación de provincias demográficamente pequeñas pero legislativamente muy sobrerrepresentadas genera fuertes incentivos para que los recursos fiscales federales sean orientados hacia las provincias políticamente “baratas”. A su vez, es posible que ello incida en el déficit de calidad democrática que intentamos señalar en esos distritos.
6. Ha habido una mayor centralización fiscal durante los años del kirchnerismo, debido a una mayor incidencia de los impuestos no coparticipables, una mayor discrecionalidad fiscal (esto es, un mayor crecimiento de las transferencias no automáticas) y, finalmente, una también mayor politización de los criterios de distribución.

Como resulta evidente, los problemas del diseño federal argentino son múltiples: de asignación de recursos, de representación, pero también de calidad democrática en los estados subnacionales, de incentivos para el ejecutivo nacional, etcétera.

Si el problema de la sobrerrepresentación parlamentaria de las provincias de menor número de habitantes afecta el precepto fundamental que establece que el voto de cada ciudadano o



ciudadana debe tener el mismo valor (de hecho, lo que hay es una especie de voto calificado: cuanto mayor es la población de un distrito menos vale cada voto), el problema del bajo costo económico que para el Gobierno central tienen las provincias “chicas”, y en consecuencia el bajo esfuerzo económico necesario para sostener las necesidades financieras de esos distritos, deteriora fuertemente en ellas la calidad democrática.

Así, vemos que hay deficiencias democráticas a nivel nacional –no todos los votos “valen” igual–, y en el nivel subnacional, no todos los distritos tienen regímenes de igual calidad democrática: son numerosas las provincias en las que las reglas básicas del régimen democrático no funcionan. Ello provoca una pregunta que ha sido o bien ignorada, o bien eludida: ¿es posible que en un régimen constitucional como el nuestro una parte significativa de la población vea disminuida su calidad ciudadana? ¿No hay una obligación constitucional de parte del Estado nacional de garantizar el pleno ejercicio de los derechos democráticos efectivos en todo el territorio nacional, en todos los distritos? ¿Tolera nuestra Constitución nacional que en algunas de las provincias se incumpla la regla democrática menos exigente: “poca o nula rotación del partido en el gobierno, sospechosas supermayorías electorales y legislativas, llamativa escasez de medios de comunicación independientes del Gobierno provincial y un muy poco efectivo sistema de pesos y contrapesos”?<sup>4</sup> Si la democracia exige que los partidos oficialistas pierdan elecciones, ¿son democráticas San Luis, Formosa, La Rioja, Santa Cruz, provincias en las que, entre otras, el mismo partido ha ganado todas las elecciones desde 1983? ¿Toleraría un ciudadano de las provincias con democracias más competitivas vivir bajo un régimen de partido hegemónico durante treinta y cinco años, sin considerar

4 Carlos Gervasoni, *op. cit.*

que se trata, cuando menos, de regímenes híbridos? La organización republicana y democrática que nuestra Constitución establece ¿es válida solo en el nivel nacional, y no en los otros niveles de organización política? ¿Cuál es el límite de esa tolerancia entre formas de organización o regímenes políticos? ¿Por qué es posible tolerar que durante casi cuatro décadas una provincia esté gobernada por un mismo partido –o, como en el caso de Formosa, durante veinticinco años por una misma persona–, y no sería tolerable que se suprimieran directamente las elecciones? ¿Son las Constituciones provinciales instrumentos tan poderosos y autónomos como para negar, en el nivel subnacional, derechos que están consagrados a nivel nacional? Suponemos que la Constitución nacional tiene algo que decir sobre la calidad democrática de los estados subnacionales: sobre la división de poderes, sobre los contrapesos, sobre la libertad de prensa. La misma Constitución que garantiza una serie de derechos y habilita una serie de actividades que en muchos distritos no parecen posibles ¿no está siendo perturbada por esas realidades? Esa Constitución que promueve la vigilancia del poder, y asegura derechos para controlar el poder, ¿no debería escandalizarse por la colusión entre las diferentes ramas del poder que es ostensible en muchos distritos? ¿El principio constitucional contrario a la reelección no es vulnerado cuando se lo ignora en distritos subnacionales? No conocemos las respuestas a estas preguntas, pero estamos convencidos de que es necesario formularlas.

Del mismo modo, en una discusión sobre la problemática de los estados subnacionales debería incluirse como un capítulo especial a la provincia de Buenos Aires. Varios observadores, entre ellos Fabio Quetglas,<sup>5</sup> se han preguntado si el federalismo

<sup>5</sup> Actual diputado nacional, Quetglas es máster en Gestión de Ciudades por la Universidad de Barcelona y en Internacionalización del Desarrollo

argentino puede funcionar con una provincia del tamaño, población y problemas como la de Buenos Aires, o si esta no debería ser dividida. Si bien los problemas que presenta esta provincia no son del orden de los que señalamos en estas notas, resulta evidente que intentar restablecer los derechos que a esa provincia le corresponden, tanto en términos de representación como de recursos fiscales, provocaría un inmediato desequilibrio en sentido contrario del actual, expulsando todavía más población de las provincias periféricas y agravando los problemas demográficos del país.

En breve: el federalismo argentino, si es que existe realmente, es más una fuente de problemas que una forma política y económicamente eficiente de responder a los desafíos que enfrenta la sociedad argentina. Es imprescindible, por tanto, repensar la territorialidad argentina, incluida su ingeniería territorial, aunque no limitándose a ella. Quizás debería replantearse el ordenamiento territorial en profundidad, “desarmando” provincias económicamente inviables en unidades regionales más potentes y eficientes, con un gobierno común, al tiempo que se divide la provincia de Buenos Aires en unidades más pequeñas y con mejor representación política y organización económica. Quizás debería pensarse en la intervención federal de los distritos subnacionales en los que no rige una democracia plena, según criterios mínimos compartidos ampliamente. Quizás debería suprimirse la sobrerrepresentación de las provincias demográficamente más pequeñas. Pero también hay que pensar en profundidad el poblamiento y la demografía, los estímulos al empleo privado –y contrariamente, desalentar el empleo

---

Local por la Università degli Studi di Bologna. Dirige la Maestría en Ciudades de la Universidad de Buenos Aires y la Maestría en Desarrollo Territorial de la Universidad Tecnológica Nacional.

público— por medio, entre otros instrumentos, de un diseño fiscal que no atienda solamente necesidades de financiación y de gasto (origen y aplicación de fondos) sino que sea también en sí mismo un sistema de incentivos para el diseño de políticas de mediano y largo plazo a favor del restablecimiento de nuevos equilibrios.

Cualquiera de estas propuestas es de difícilísima implementación, dadas las resistencias que es posible anticipar por parte de los actores que en cada caso verían perder privilegios y posiciones de poder. Pero cualquiera de ellas será indudablemente inviable si cuando menos no se comienza una discusión pública, cuidadosa e informada, sobre estos asuntos, que indudablemente son una de las causas fundamentales de las dificultades estructurales de nuestro país. Esa es la conversación que queremos estimular.

## **Preludio a la conversación sobre federalismo**

Hilda Sabato

A principios de 2021, La Mesa convocó a una conversación sobre la vasta y controvertida cuestión del federalismo en la Argentina. Una y otra vez el tema recobra centralidad en el espacio público, pero el debate pronto se acalla y, aunque la palabra “federal” –y sus derivados– se repite sin cesar en el discurso político, la discusión de fondo sobre el federalismo actual y sus problemas no logra ir más allá de las chicanas de ocasión. Por cierto que existe una interesante producción académica en ese campo de análisis, pero funciona por carriles diferentes a los que transitan, entre urgencias y necesidades, los actores políticos y gubernamentales. Ante esa constatación, desde La Mesa quisimos abrir un espacio de conversación que apuntara a incentivar la discusión más allá de las coyunturas, a partir de intervenciones relativamente breves de colegas que han pensado el tema en otros contextos, y con el propósito de contribuir a fomentar el debate público.

Como punto de partida para iniciar este intercambio, Alejandro Katz redactó un texto que refleja las preocupaciones del grupo convocante, en el que se plantean algunos interrogantes que consideramos cruciales para abordar nuestro tema. E invitamos a un conjunto de colegas a participar del espacio con sus propios planteos y consideraciones. El resultado está a la vista: contamos con nueve intervenciones, en el siguiente orden, a cargo de Natalio Botana, Marcela Ternavasio, Beatriz Bragoni,

Carlos Gervasoni, Roberto Gargarella, Oscar Blando, Luis Rappoport, Marcelo Leiras y Ana María Mustapic.

Se despliegan aquí diferentes perspectivas de análisis y estrategias argumentales, que coinciden parcialmente en la identificación de los problemas más urgentes relacionados con el federalismo “real”. Si bien ya el texto original de Katz partía de enunciar algunos de esos mismos problemas (vinculados con la distribución y redistribución de recursos, así como de derechos y garantías, tanto entre Estado central y estados provinciales como entre provincias y en el interior de cada una de ellas), el abordaje particular de cada texto abre esas cuestiones a la interrogación y ofrece interpretaciones originales que alimentan el debate. No voy a intentar aquí resumir la riqueza de esas intervenciones; en cambio, a continuación apunto un par de observaciones sugeridas por su lectura.

Federal, federales y federalismo son términos recurrentes en el discurso político, institucional y cultural argentino, presente y pasado. En nuestro tiempo, portan en general un aura de positividad: se descarta que refieren a un ideal que debería ser compartido por todos los argentinos, de manera tal que aun quienes están lejos de sentirlo como propio, lo invocan sin demasiados pudores. En este dossier, ese ideal se pone bajo la lupa, no necesariamente para cuestionarlo en sus fundamentos, sino para interrogar qué se hace y se ha hecho en su nombre.

Aquí el término “federalismo” se usa de manera laxa para referir a la organización territorial e institucional de la Argentina a partir de la sanción de la Constitución de 1853/60 que, al instituir una república inspirada en el modelo norteamericano, terminó con la estructura confederal precedente. Se creó entonces una instancia de gobierno centralizado, depositario de la soberanía nacional, a la vez que se reservó a las provincias existentes “todo el poder no delegado [...] al Gobierno federal”

(artículo 121). Desde entonces, vivimos bajo un sistema que lleva ese signo, aunque como podrá verse a lo largo de estas páginas, al hablar de federalismo se evoca tanto un modelo ideal (el que inspiró su diseño, pero también otros considerados ejemplares), como los parámetros normativos y jurídicos ensayados en la Argentina para darle forma y, también, el funcionamiento concreto del sistema en sus diferentes planos. Los desfasajes entre estas dimensiones, sus inconsistencias y contradicciones son parte central de la mayoría de los diagnósticos que se despliegan en el dossier. Sin embargo, la crítica no se limita a esos señalamientos, sino que se dirige sobre todo a los resultados que en la actualidad muestra el “federalismo real”, es decir, la combinación de ideales, normas y prácticas que se llevan adelante bajo ese manto.

Es difícil distinguir la historia de la Argentina de la del federalismo constitutivo de la república. Por ello, estas intervenciones difieren a la hora de identificar los problemas que pueden adjudicarse específicamente al funcionamiento del régimen federal en sus diversas manifestaciones. En algunos enfoques predomina la denuncia: así como están las cosas, de cara a la aspiración de conformar una sociedad más democrática, justa y equilibrada, el sistema ha fracasado, pues lejos de cumplir con las aspiraciones que presumiblemente le dieron origen, ha profundizado las desigualdades en toda la línea. En otros, la perspectiva es más “realista”: aquí llegamos por una combinación de factores entre los cuales el federalismo tal y como se ha practicado es más resultado que causa. Una tercera variante ofrecen las lecturas que focalizan en los orígenes y las trayectorias del sistema, y en su relación con otras dimensiones del proceso histórico.

Más allá de estas diferencias, lo que surge con claridad de este conjunto es el rol decisivo que ha tenido y tiene la política en la saga de nuestro federalismo. En efecto, desde el momento mismo

de su instauración, el régimen fue el resultado de la voluntad de quienes impulsaron la república federal y desplegaron todo su poder, para plasmarlo primero en el papel y luego en las instituciones y las prácticas. Fue un acto audaz de creación política, destinado a cambiar radicalmente el estado de las cosas. Dado que el sistema se basa en la articulación de un poder central y poderes locales (en nuestro caso, sobre todo provinciales), su puesta en marcha, sus vaivenes, cambios y contradicciones, su trayectoria sinuosa y contestada han sido el producto de transacciones, intercambios, conflictos, presiones y negociaciones entre dirigencias, partidos, poderes estatales y estadales, funcionarios gubernamentales y demás instancias de la fauna política en todos sus niveles. Por lo tanto, los resultados que hoy observamos –más o menos críticamente– son el resultado directo de la acción política tal y como se ha practicado en la Argentina. Claro que a la hora de explicar desequilibrios territoriales o desigualdades sociales podemos apuntar a las fuerzas de la naturaleza (la “dotación de recursos”), del mercado o de la demografía, entre otras, pero en esta sociedad compleja ellas no operan sin las mediaciones que ofrece o impone la política. Y en ese marco, las instituciones y prácticas forjadas al calor de federalismo “real” constituyen mecanismos decisivos para modelar, torcer, reforzar o combatir aquellas fuerzas y han tenido, por lo tanto, un papel central en la solidificación de las desigualdades que nos aquejan. En consecuencia, modificar el estado de cosas exige actuar sobre esos mecanismos con imaginación, audacia y voluntad políticas, pues sin duda quienes han forjado y fortalecido su poder gracias al sistema tal y cual funciona en la actualidad habrán de resistir cualquier propuesta de cambio que ponga en peligro sus posiciones adquiridas y lo harán, seguramente, en nombre del “federalismo”.



## **Buenos Aires en el régimen federal**

Natalio Botana

Volvamos a las obsesiones de Alberdi. A partir de las *Bases*, Alberdi reformuló el federalismo de acuerdo con una versión que acentuaba los rasgos centralistas encarnados en el Poder Ejecutivo del Estado federal. Esta propuesta es conocida y no creo necesario abundar en mayores comentarios. Sí cabe observar que la fórmula alberdiana subrayó la importancia de una república fuerte, dotada, en cuanto a federalismo, de dos poderosos instrumentos de control como el estado de sitio y la intervención de las provincias. Ambos instrumentos se utilizaron abundantemente a partir de 1862.

Había, pues, en juego una cuestión de fines y una cuestión de métodos. En cuanto a estos últimos, es evidente que dichos medios tendientes a la unidad tuvieron que afrontar un obstáculo mayúsculo. Tal fue el “poder de Buenos Aires”, como Alberdi lo llamaba, que dio muestras de una resistencia notable y larga que se prolongó hasta 1880.

En esa fecha, luego de cruentos combates urbanos, se federalizó la ciudad y, por tanto, se amputó la capital de la provincia (remito al respecto al libro de Hilda Sabato *Buenos Aires en armas*).<sup>1</sup> De capital provincial, Buenos Aires pasó a ser capital

<sup>1</sup> Hilda Sabato, *Buenos Aires en armas. La revolución de 1880*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

nacional. En este sentido, la demora política en la formación del Estado nacional está a la vista. Son ochenta años, a contar de 1810, jalonados por estas cuatro fechas: primero, Constitución de 1853; segundo, unificación fiscal con la reforma de 1860; tercero, federalización de la Ciudad de Buenos Aires en 1880; cuarto, nacionalización de la deuda pública después de 1890. Se trazó entonces una ruta de doble mano: por un lado, se iba hacia la unificación; por otro, hacia una mayor descentralización al dividir el poder político y económico de la provincia de Buenos Aires luego de federalizar la ciudad y, más tarde, de organizar el Banco Nación para desplazar al Banco de la Provincia.

A primera vista, se había alcanzado la tan deseada unificación nacional y, a la vez, se había dado un paso importante en pos de un mayor equilibrio. La provincia de Buenos Aires cedía al Estado nacional el manejo de los recursos financieros y achicaba su peso determinante en las Juntas de Electores para elegir presidente cada seis años. Con esto se pretendía corregir la disparidad enorme que de partida existía entre Buenos Aires y el resto de las provincias. Coexisten, pues, dos tendencias: una hacia la descentralización y otra que, por la geografía y los recursos económicos en manos del Estado nacional, inclinaba el territorio hacia la centralización. Lo que vino después confirmó la fuerza de esa tendencia. Hacia el centenario, Adolfo Posada constataba que el equilibrio federal que rompía Buenos Aires-capital era mucho más acentuado que el que rompía Prusia en Alemania.

Tal vez una explicación de esa ruptura del equilibrio advierta que, lejos de revertirse como en los años 80 y 90 del siglo XIX, se acentuó a lo largo del siglo XX hasta llegar a la situación que ahora soportamos. Poco a poco, la rivalidad entre el centro y la periferia se fue atenuando. El centro, es decir, la fusión entre el poder nacional del Estado y el poder de Buenos Aires; la periferia, que representaba el conjunto de las trece provincias, entre

las cuales sobresalían al principio Córdoba y Entre Ríos, y a las que luego se sumaron Santa Fe, Mendoza y Tucumán.

El federalismo hizo de este modo las veces de un motor absorbente montado sobre tres ejes principales: vías de comunicación; la presencia de un solo puerto, Rosario, capaz de compensar aquel monopolio impuesto por la geografía, y, por fin, las corrientes demográficas que, primero desde el exterior y luego desde el interior, aumentaron velozmente (en cifras que se cuentan por millones) el volumen urbano de los alrededores de la Capital Federal. En una palabra, la megalópolis bonaerense.

Claro está que el Estado nacional, gracias a la Ley de Territorios Nacionales, tenía los medios para promover un nuevo equilibrio federal creando nuevas provincias. En realidad, este proceso de provincialización, que comenzó en la segunda presidencia de Perón, prosiguió en los años 60 y culminó en la década del 80 del último siglo, generó una fragmentación todavía más pronunciada entre el centro y la periferia: un conjunto de distritos demográficamente pequeños, sobrerrepresentados en el Congreso y abundantes en empleo público, con hegemonías gubernamentales en muchos de ellos, y escasa sustentabilidad fiscal.

En cuanto a la sobrerrepresentación, excuso decir que, en la Cámara de Diputados, pensada como el recinto donde incorporar la disparidad del número de habitantes de cada provincia, esta ha alcanzado niveles alarmantes. Por ejemplo, podemos comprobar que las seis provincias de las regiones pampeana y patagónica, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, con una población en conjunto superior a los dos millones de habitantes, reúnen treinta diputados, mientras que la provincia de Santa Fe, con algo más de tres millones de habitantes, está representada por diecinueve diputados.

En contraste, según las últimas cifras actualizadas, la provincia de Buenos Aires engulle el 38,65% de la población total. Hace

un siglo, la capital tenía una relación más equilibrada en cuanto al número de diputados, en especial en relación con los cuatro distritos más grandes. La provincia de Buenos Aires elegía veintiocho diputados, la Capital Federal veinte, Córdoba once, y Santa Fe doce. Después, a lo largo del siglo XX, esa correspondencia se quebró. La Capital Federal congeló su población en alrededor de tres millones desde hace setenta años, mientras que, en la provincia, se iniciaba un espectacular ascenso: 2.066.194 en 1914, 10.865.408 en 1980, 13.827.203 en 2001 y 17.196.396 en la actualidad (11.018.708 de habitantes en el Conurbano; 6.176.688 en el resto de la provincia).

Así, debido a la reforma constitucional de 1994, la ciudadanía bonaerense se ha convertido en el máximo elector de nuestra democracia, de donde resulta que quien tenga en sus manos el poder electoral bonaerense estará muy cerca de controlar el poder electoral del país. Empero, el diagnóstico es incompleto porque ese poder electoral descansa sobre una ostensible debilidad fiscal. Desde 1987, cuando le sustrajeron a la provincia el 23,3% de sus ingresos por coparticipación, sus recursos fiscales siempre flaquean. Y, por carácter transitivo, dependen del apoyo directo que les presta el Tesoro Nacional.

¿Cómo gobernar ese gigante demográfico y electoral?; ¿no habría llegado quizás la hora de pensar una posible división de la provincia de Buenos Aires? Respondo afirmativamente. Desde hace más de una década vengo sosteniendo que habría que pensar una posible división de la provincia de Buenos Aires; un distrito que, dentro de sus límites, presente diferencias acaso acentuadas entre la megalópolis del Conurbano y el territorio que conformó su identidad. Si admitimos la hipótesis de la división, cabría pensar en una configuración institucional del Conurbano que constituya distritos autónomos, semejantes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), con una coor-

dinación de la fuerza pública de seguridad. Se dirá que una mirada realista acerca de lo que actualmente pasa refutaría rápidamente esta hipótesis, tachándola de una utopía al estilo de las que lanzaba Martínez Estrada (en *La cabeza de Goliat* proponía “desmantelar” ese centralismo demográfico). Es muy cierto: hoy parece imposible emprender un proyecto reformista de tal calibre mediante la deliberación y el consenso, único camino que, desde luego, exige el régimen democrático. Es un tema que está fuera del interés del sistema representativo. En las PASO de 2015, solamente la fórmula –derrotada en Cambiemos– de Ernesto Sanz y Lucas Llach propuso abordar el tema de la división; después, absoluto silencio.

No es menos cierto, sin embargo, que de persistir este estado de cosas, nuestro federalismo reflejaría un pacto tácito y regresivo entre el gigantismo bonaerense y los distritos chicos de carácter feudal y sobrerrepresentados (ya Sarmiento insistía, en *Los comentarios de la Constitución...*, que más valdría reagruparlos para alcanzar algún equilibrio en un régimen federal entonces en pañales). Estos distritos ofrecen abrigo a oligarquías persistentes sujetas acaso a intervención federal si en ellos estuviese afectada la forma republicana de gobierno. Es el temperamento que aplicó Yrigoyen durante su primer mandato (1916-1922), con efectos que no resultaron beneficiosos para el propósito que inspiró dicha política. De un modo u otro, esos distritos logran reimplantar un modelo hegemónico sin alternancia (desde hace un cuarto de siglo que vengo machacando sobre este asunto).

Estos desequilibrios entre el leviatán bonaerense y las provincias chicas podrían tal vez atenuarse si la división de la provincia de Buenos Aires ayudara a reforzar una clase intermedia de provincias con potencial exportador y mayor capacidad fiscal y demográfica que las pequeñas. Nos basta con recorrer el mapa

para trazar una línea que va desde la CABA hasta el litoral de Entre Ríos y luego en fila hacia Santa Fe, Córdoba y Mendoza. Claro está, insisto, en que esta es una hipótesis poco factible a corto plazo frente a una escasa intencionalidad reformista en este y en otros temas cruciales. De todos modos, los fracasos recurrentes del régimen federal, y el laberinto normativo en que está inmerso, deberían alentarnos para explorar ese horizonte.

## **Federalismo: ¿un significante vacío?**

Marcela Ternavasio

El federalismo parece ser, en la Argentina de hoy, un significante vacío al servicio de usos políticos muy variados que suelen desplazar y opacar los dilemas que encierra. Las intervenciones que me preceden en esta conversación exponen muchos de tales dilemas –sin duda los más relevantes– asociados al diseño constitucional, la cuestión fiscal, la coparticipación, las distorsiones representativas, entre otros. Poco o nada tengo para agregar a lo dicho por los eximios especialistas que participan de este dossier y, por ello, me voy a detener brevemente en algunos aspectos, tal vez marginales, que en perspectiva histórica pueden contribuir a la reflexión.

El primero parte de una evidencia muy sencilla: la aceptación generalizada de que todo lo que se inscriba en el gran paraguas del federalismo es bueno y deseable. Esta difundida aceptación, nutrida por un insistente discurso público, interpela a una dimensión identitaria que hunde sus raíces en el temprano siglo XIX, cuando la voz *federal* se impuso con éxito frente a su contracara, la *centralización*. José Mármol supo expresar la adhesión popular al federalismo a través de uno de sus personajes en la novela *Amalia*: “Sus opiniones eran, desde mucho antes que Rosas, opiniones de federal; y, por la Federación, había sido partidario de López primeramente, de Dorrego después, y últimamente de Rosas, sin que por esto él pudiese explicarse la razón

de sus antiguas opiniones; mal común a las nueve décimas partes de los federalistas, desde 1811, en que el coronel Artigas pronunció la palabra federación para rebelarse contra el Gobierno general, hasta 1829 en que se valió de ella don Juan Manuel de Rosas para rebelarse contra Dios y contra el Diablo”. Este éxito identitario –que excedía con creces el debate en torno a una forma de gobierno– colaboró a que el federalismo se impusiera en los hechos, producto, por cierto, de la potente demanda de autogobierno de los pueblos, como asimismo de una potente propaganda política que, durante el rosismo, sacralizó a la “Santa Federación”. A partir de esa experiencia política se arribó a la fórmula transaccional a la que refiere Natalio Botana al inicio de su intervención, al recordarnos que inspirado en las *Bases de Alberdi* el federalismo se reformuló acentuando los rasgos centralistas en manos del Poder Ejecutivo nacional.

Así, una vez constitucionalizado el país, los argumentos y dispositivos centralizadores debieron entrelazarse en la fórmula federal y ponerse a tono con los discursos de la descentralización que se habían instalado como una suerte de clima de época a ambos lados del Atlántico. En ese clima, la retórica descentralizadora abría –según señala Pierre Rosanvallon para el siglo XIX francés– el “consentimiento silencioso a una imprecisión” y la paradoja de que muchos actores del momento hablaran como Tocqueville al tiempo que seguían pensando como Robespierre.<sup>1</sup> Una imprecisión y una paradoja a las que no fueron ajenos los actores políticos de nuestro país y cuyos alcances se extendieron a lo largo del siglo XX y hasta nuestros días. La dificultad, pues, que exhibe el escenario político por desnudar las imprecisiones que aloja el concepto de descentralización, con adhesiones en un

<sup>1</sup> Pierre Rosanvallon, *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo, de 1789 hasta nuestro días*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, p. 303.



arco ideológico que va desde las posiciones más reaccionarias hasta las más progresistas, no es nueva. Tanto en el pasado como en el presente se asocia a intereses concretos de las maquinarias políticas que se benefician del *statu quo*. Pero, a su vez, lo que contribuye a mantener congelados los problemas es esa imagen cuasi sacralizada de la cuestión federal que, históricamente, fue mostrando sus distorsiones sin que las críticas o denuncias pronunciadas por diversos sectores políticos e intelectuales se tradujeran en una agenda capaz de producir reformas profundas, allí donde las legítimas demandas de autonomía y autogobierno de los cuerpos territoriales que componen el Estado nacional estuviesen en sintonía con las de mejorar la calidad de la vida democrática.

La abundancia de estudios específicos sobre los “males del federalismo”, tal como se viene practicando, tiene larga data, y un momento particularmente fructífero del debate fue durante el Centenario. Es muy conocida, en este sentido, la lapidaria crítica que en esa coyuntura formuló Rodolfo Rivarola contra el federalismo argentino por falsear la representación política, por la omnipotencia que el Poder Ejecutivo nacional extraía de él y por el sacrificio que sufrían las virtudes cívicas en el falso altar de las autonomías provinciales, que terminaban subordinando a los municipios. Cuestiones todas que tienen resonancias en el presente, no por las soluciones que proponía el publicista que dirigió la *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, sino por el diagnóstico que dejaba trazado hace más de un siglo. Ese diagnóstico, además, se inscribía en una dimensión que Darío Roldán analiza agudamente al afirmar que el autor intentaba superar la “opacidad del lenguaje para describir y, sobre todo, nombrar los hechos políticos”.<sup>2</sup> Superar esa opacidad significaba desnudar

2 Darío Roldán, “El debate sobre el federalismo y las opacidades de la política argentina en el Centenario”, en Paula Alonso y Beatriz Bragoni (eds.), *El*

la dosis de hipocresía o cinismo que implicaba hablar en nombre del federalismo cuando –nos dice Rivarola– “lo que no está centralizado tiende a centralizarse, mientras se mira la palabra con el horror de las cosas que deben ser condenadas”.<sup>3</sup> El destacado publicista del Centenario se atrevió a hablar el “idioma prohibido” al proponer reemplazar el sistema federal por un sistema unitario en el que la descentralización tuviera sede en los municipios, y no en las provincias. Su apuesta, como indica Roldán, era construir una precedencia de la forma republicana respecto del federalismo. Una precedencia que hoy nos convoca y que podríamos redefinir en los siguientes términos: privilegiar la calidad democrática dentro de la república federal.

Revertir, entonces, la extendida y engañosa asociación ideológica que establece que a mayor federalismo se corresponde mayor democracia supone desmontar los problemas que subtienden a esa cadena de equivalencias llamando a las cosas por su nombre. Los participantes de esta conversación detectan esas distorsiones y proponen salidas concretas. Y entre las cuestiones que emergen se encuentra en primer plano la provincia de Buenos Aires, cuyos “males” presentan una caladura histórica que Roy Hora supo sintetizar muy bien en un reciente artículo en el que se interroga sobre los motivos por celebrar en este 2020, declarado oficialmente el “Año del Bicentenario de la provincia de Buenos Aires”, ante “el fracaso de la provincia problema” y ante la inercia de sus dirigencias por mantener los males sin resolver.<sup>4</sup> En línea

---

*sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)*, Buenos Aires, Edhasa, 2015, p. 237.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Roy Hora, “Buenos Aires ante el Bicentenario: el fracaso de la provincia problema”, *La Vanguardia*, 15 de septiembre de 2020, disponible en: <<http://www.lavanguardia.com.ar/index.php/2020/09/15/buenos-aires-ante-el-bicentenario/>> [consultado el 20/06/2021].

con lo que vienen postulando varios especialistas, Hora adhiere a la necesidad de dividir la provincia *imposible e inviable*, tal como propone Natalio Botana en este dossier. Una división que ya había sido contemplada en el temprano siglo XIX, a partir de la percepción de que dicha provincia sería una usina de desigualdades y asimetrías en cualquier régimen de gobierno. Frente a ese diagnóstico, el partido unitario promovió y sancionó dos leyes muy polémicas en el fracasado Congreso Constituyente reunido entre 1824 y 1827: por un lado, la capitalización de Buenos Aires con un vasto territorio que se extendía desde el puerto de las Conchas hasta el de Ensenada; por el otro, la división del resto del entonces territorio provincial en dos jurisdicciones, una con capital en San Nicolás y la otra en Chascomús. Este fallido ensayo, en el que la provincia más poderosa quedaba literalmente destrozada en tres jurisdicciones diferentes, y una de ellas, la más importante, en manos del Gobierno nacional, fue el único intento de rediseñar el mapa heredado de la crisis de 1820. Las oposiciones fueron generalizadas y provinieron de los representantes del partido federal, de los sectores económicamente dominantes de la provincia y de gran parte de la dirigencia política porteña. De allí en más, como indica Botana, el problema no formó parte de las sucesivas agendas políticas. La propuesta surgida en 1980, durante la última dictadura, de crear la provincia del Río de la Plata, conformada por la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, separada de la provincia de Buenos Aires, no prosperó, como tampoco prosperó una iniciativa similar planteada por Raúl Alfonsín en 1986 y que quedó luego desplazada por la sanción de la ley, también fallida, de Traslado de la Capital.

Ahora bien, los dilemas de la cuestión federal no se agotan, como sabemos, en las problemáticas relaciones entre la Nación y las provincias, sino que se extienden al interior de las unidades

subnacionales. En este sentido, quisiera llamar la atención sobre dos aspectos de la organización política y territorial de las provincias: la cuestión municipal y la representación legislativa provincial. Respecto de la primera, cabe recordar que los argumentos en torno a la defensa de las autonomías municipales atravesaron los debates políticos desde el siglo XIX hasta nuestros días y que fueron acompañados por una variedad de diseños organizativos asentados en leyes orgánicas municipales dictadas por los respectivos Gobiernos subnacionales. En el marco de esa variedad, la reforma constitucional de 1994 precisó el carácter autónomo de los municipios dando lugar a su reconocimiento en casi todas las constituciones provinciales, incluyendo el derecho a establecer sus propias cartas orgánicas a nivel local. Sin embargo, tres provincias –Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires– no han adecuado sus Constituciones a este respecto y el tema continúa pendiente, incluso en aquellas que procedieron a la reforma. De la letra de la ley a la consumación de lo que prescribe suele haber distancias insalvables y no en todos los casos la autonomía garantiza, *per se*, un mejor control ciudadano o poder superar las desigualdades sociales y territoriales.

En este punto, la organización del sistema municipal de la provincia de Buenos Aires es tal vez el más problemático por el impacto que las consecuencias de su diseño tienen a nivel nacional. No voy a referirme al proceso de su construcción histórica sino a sus resultados, ya que están hoy en el centro del debate y tienen por protagonistas a los “barones del conurbano”, jefes de territorios –los partidos– que constituyen “verdaderas provincias”. La paradoja de ese protagonismo es que se instala sobre la base de un sistema institucional que restringe fuertemente las autonomías municipales respecto del Gobierno provincial. Sin embargo, frente a la compleja realidad poblacional y electoral del Gran Buenos Aires, los actores políticos de los municipios

del conurbano bonaerense tomaron a su cargo nuevas funciones y asumieron ciertos grados de libertad, relativizando los límites del diseño normativo vigente para pasar a ser piezas fundamentales en el tablero político a nivel nacional.<sup>5</sup> Hoy se discute, precisamente, la “interpretación” de la ley sancionada en Buenos Aires en 2016, que vino a poner fin al carácter casi vitalicio de muchos funcionarios al limitar a dos mandatos consecutivos la elección de intendentes y miembros del Poder Legislativo provincial. Las posiciones que al respecto dejan entrever los partidos y las fracciones que los componen revelan que el principio de rotación en el cargo en la esfera municipal bonaerense pone en juego tanto la alternancia en la esfera provincial y nacional como el equilibrio de fuerzas intrapartidarias.

El segundo aspecto que merece revisarse atañe a la bicameralidad legislativa que mantienen ocho de las veinticuatro provincias: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis y Santa Fe. Sabemos que la existencia de un Senado a nivel nacional es producto de la transacción federal originaria entre la representación de los cuerpos territoriales preexistentes (las provincias) y la nueva nación a construir. Pero cabe preguntarse a qué cuerpos territoriales realmente existentes representan los senados provinciales. Las formas de representación senatorial de las ocho provincias bicamerales son variadas, pero en ningún caso parecen dar “voz” a demandas regionales específicas. Si mejorar la calidad democrática supone repensar los canales de participación en una democracia de proximidad, no son precisamente las cámaras altas de las provincias las que vayan a convertirse en los vehículos más idóneos.

5 Véase Gustavo Badia y Martina Saudino, “La construcción político-administrativa del conurbano bonaerense”, en Gabriel Kessler (dir.), *El Gran Buenos Aires*, tomo 6 de la *Historia de la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Edhasa, 2015, p. 125.

Por el contrario, las evidencias demuestran el absoluto desconocimiento de los ciudadanos respecto de esos asientos parlamentarios y los entramados clientelares que se tejen en torno a los presupuestos asignados a quienes los ocupan, para reforzar el control territorial de las maquinarias políticas a las que pertenecen.

Para cerrar estas líneas, regreso a la pregunta que deja planteada Alejandro Katz en el documento que representa a los miembros de La Mesa: ¿tolera nuestra Constitución nacional que en algunas de nuestras provincias se incumpla con las reglas democráticas menos exigentes? En línea con esta inquietud, y recuperando la idea que abre mi intervención, entre las cuestiones que forman parte del umbral de lo intolerable figura el uso político de la interpelación federal cuando, devenida en un peligroso significativo vacío, habilita a desentenderse de los problemas, para descentralizar crisis y conflictos –como apunta Oscar Blando en este dossier– y, peor aún, a actuar –y sobre todo a dejar actuar– con arbitrariedad y prepotencia. Las imágenes recientes de esta pandemia muestran el rostro más cruel de nuestro federalismo, con sus asimetrías, desigualdades y “frentes autónomas” que hicieron posible, entre otras calamidades, la violación de derechos humanos fundamentales sobre los cuales el Gobierno nacional mantiene un prudente silencio.

## **Las provincias ¿artífices o comparsas?: notas sobre el federalismo práctico**

Beatriz Bragoni

El sistema federal argentino exhibe tensiones de diferente tenor. El “acontecimiento” al que alude Katz reactualizó la discusión sobre el desempeño práctico de las complejas relaciones entre nación y provincias desde la reinstalación de la democracia. En un libro reciente que vale la pena leer, como en la contribución que integra el dossier, Natalio Botana se hizo eco de las variantes históricas y contemporáneas del régimen federal concluyendo que se trata de un “federalismo maltrecho” en cuanto patentiza la desigual representación de las provincias en el Congreso, profundiza los desequilibrios regionales en materia de ingresos y entroniza el “decisionismo fiscal” y el “hiperpresidencialismo”, como lo fundamentó Hugo Quiroga,<sup>1</sup> en factótum primordial del malogrado desempeño de la democracia republicana. Tales resultados lo conducen a postular la urgencia de promover un nuevo pacto federal, pendiente desde la reforma constitucional de 1994, con el fin de recomponer el equilibrio entre las partes, es decir, entre “el gigante de dos cabezas”, la provincia de Buenos Aires y su conurbano, y el resto del país.

En esa lectura Botana no está solo: la desigualdad social, económica, fiscal y legislativa ha ganado terreno entre historiadores

<sup>1</sup> Hugo Quiroga, *La república desolada*, Buenos Aires, Edhasa, 2012 (capítulos 3 y 4).

y científicos sociales con el ánimo de crear opinión favorable a reformas político-institucionales y fiscales. Algunos promueven la división de la provincia de Buenos Aires, sin desconocer las enormes dificultades que dicha ingeniería política e institucional tendría en función no solo de los criterios, sino de las múltiples implicancias que en materia de servicios públicos y jurisdicciones deberían ser trastocadas.<sup>2</sup> Ubicado el debate en el plano teórico o conjetural pero carente aún de “*entrepeneurs territoriales*” con voluntad y poder político suficientes para gestionarlo,<sup>3</sup> el diagnóstico no resulta ajeno a un cuadro de situación derivado del desempeño federal y electoral de la era democrática que develó, entre otras cosas, el impacto de las políticas de descentralización administrativa de los años 90 –que transformó la cadena de intermediación político-territorial y afectó el papel de los gobernadores en beneficio de los intendentes–, la desnacionalización del sistema de partidos que sucedió a la crisis del 2001 y la eclosión de identidades provinciales o territoriales (como quiera llamarse) en las formas de entendimiento y confrontación entre provincias y entre provincias y nación.

Allí, la clásica distinción entre centro y periferia no parece mostrar una sola dirección, sino que exhibe relaciones más complejas, aun aceptando el grado de dependencia de cada retazo provincial a condicionantes fiscales de ningún modo nuevos, que exhiben la limitada autonomía o capacidad de recaudación de los Gobiernos provinciales, agravada en el curso del 2020.

Aun así, el desempeño práctico del régimen federal pone de relieve la capacidad de acción o intervención de las dirigencias

2 Alejandra Malamud y Andrés Malamud, “Dividir la provincia para poder gobernarla”, disponible en: <<https://www.eldiplo.org/notas-web/dividir-la-provincia-para-poder-gobernarla/>> [consultado el 20/06/2021].

3 Carlos Gervasoni, “¿Se nos va Mendoza?”, disponible en: <<https://www.eldiplo.org/notas-web/se-nos-va-mendoza/>> [consultado el 20/06/2021].



provinciales en el curso de un ciclo político inédito caracterizado por la regularidad de las elecciones y el ciclo de reformas constitucionales que precedió y sucedió a la reforma de la Constitución nacional de 1994.<sup>4</sup> No está de más recordar que hasta 1983 la totalidad de las Constituciones provinciales impedían la reelección del gobernador, lo que prefiguraba la fisonomía de sus carreras políticas y condicionaba el margen de maniobra con el Gobierno nacional. Veinte años después el panorama se modificó cuando la mayoría de las provincias, con la excepción de Santa Fe y Mendoza, instituyeron la reelección indefinida o limitada de los gobernadores, quienes suelen ejercer las jefaturas de los partidos provinciales, lo que los habilita a controlar el territorio mediante una extendida y estable red de liderazgos locales, intervenir en las listas de candidatos a ocupar escaños en el Congreso y reclamar o gestionar por la vía formal e informal recursos coparticipables o discrecionales con mayor o menor éxito, según el grado de proximidad con el Gobierno nacional y la cultura institucional en la que cada gestión gubernamental se halla inscripta.

En ocasiones, tales dinámicas han sido objeto de polémicas y análisis poco optimistas sobre el papel del federalismo en la promoción de procesos de democratización y ciudadanía.<sup>5</sup>

4 Alejandro Corbacho, “Reformas constitucionales y modelos de decisión en la democracia argentina, 1984-1994”, *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*, IDES, vol. 37, n° 148, 1998, pp. 591-616.

5 Carlos Gervasoni, “Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas”, *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*, IDES, Buenos Aires, vol. 50, n° 200, 2011, pp. 579-610, y “Transferencias federales y competitividad electoral: la ventaja oficialista de gobernadores en provincias rentísticas, 1983-2011”, en Carlos Gervasoni y Alberto Porto (eds.), *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, Edición Economía, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, Universidad Nacional de La Plata, 2013, pp. 73-103.

No obstante, la fisonomía y el funcionamiento de los subsistemas políticos provinciales exhiben piezas del mosaico, común y distinto a la vez, que traccionan el vínculo entre nación y provincias erigiendo a la política como principal arena de resolución de negociación o confrontación entre las partes. En cualquiera de los casos, la dualidad institucional que vitaliza el régimen federal instituye a los Gobiernos y dirigencias provinciales en artífices y no meros espectadores del juego de poder asimétrico y selectivo que arbitra o regula las relaciones con el Gobierno general, que declinó el instituto constitucional habilitante, la intervención federal, para domesticar poderes locales díscolos o faccionalizados.

En rigor, el carácter práctico del federalismo contemporáneo, en su doble talante centralizador y descentralizador, tiene una larga prosapia que incita a trazar contrapuntos con sus estadios previos y apreciar algunas de sus composiciones. Erigido en artefacto de unidad que facilitó la cohesión e integración de los fragmentos o “átomos” (la expresión utilizada por Urquiza en su primer discurso presidencial), y sobre la base de la convulsa nacionalización de recursos de exportación, el federalismo activó procesos de modernización institucional, económica, social y cultural inéditos en relación con el pasado reciente de la mayoría de las provincias, por lo que no resultó sorprendente que sus dirigencias o elites celebraran la federalización de Buenos Aires como anticipo palpable del “festín de la civilización” del que hablara Sarmiento.

Un proceso de transformación que, como se sabe, no atemperó sino que profundizó la desigualdad entre provincias ricas y pobres pero que, a diferencia de las voces críticas que se alzaron entre los ochenta y el Centenario contra el perfil institucional del régimen político, no puso en tela de juicio los beneficios del sistema federal como piedra de toque del entretejido de intercambios y

solidaridades políticas que aceptaba incentivos de naturaleza variada con el fin de recomponer viejas y nuevas divergencias regionales. En su lugar, el contraste exhibido en la nueva argamasa resultante del país federal, esto es, entre Buenos Aires, el Litoral y el interior, haría pie en la esfera literaria o de los intelectuales (oriundos de las provincias y socializados en círculos porteños) con escasa o nula incidencia en el plano político.

Sería la crisis de 1930 la que instalaría un nuevo escenario para el Gobierno nacional y los Gobiernos provinciales, urgidos por recomponer las finanzas carcomidas por la caída de la recaudación de impuestos procedentes del comercio exterior, y la disminución del consumo del que provenía buena parte de los recursos fiscales de las provincias. Resultaba imperioso adaptar la estructura fiscal a la nueva estructura económica de base industrial más amplia y a las necesidades de financiamiento de un Estado nacional cuyo tamaño también había aumentado considerablemente desde la “era del progreso”. La unificación de impuestos internos y el impuesto a los réditos constituyeron la carta que jugó el Gobierno de la Concordancia en 1934 para establecer un nuevo esquema de reparto, que se convirtió en los años 70 en un sistema único de distribución.<sup>6</sup> La nueva ingeniería, si bien recogía debates y proyectos previos, delimitó las negociaciones en etapas diferenciadas, con el propósito de reemplazar el sistema basado en la recaudación por un sistema basado en la población o sistema de coparticipación proporcional-devolutivo. A la reunión con los ministros de hacienda provinciales (en la que estuvo ausente solo San Juan), que consensuó la base de distribución y las reglas o mecanismos sobre los que

6 Alberto Porto, “Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos”, *Documentos de Federalismo Fiscal*, n° 2, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 2003.

se realizaría, le siguió el debate del proyecto de ley en el Congreso, que puso de relieve controversias y acuerdos entre provincias productoras y consumidoras, y el traspaso de las deudas provinciales a la nación. Como resultado del nuevo sistema fiscal, entre 1937 y 1941 todas las provincias obtuvieron mayores ingresos y se beneficiaron del reparto de impuestos que no se habían coparticipado hasta la víspera, a costa de perder autonomía y disciplina fiscal. De manera paralela, los elencos políticos provinciales lograron la sanción de leyes que regularon productos regionales, y crearon juntas reguladoras (vino, yerba mate, carne) para conjurar las crisis de sobreproducción que se profundizaron con el derrumbe del consumo que había provocado la depresión.

Este rápido repaso sobre el desempeño práctico del federalismo en los siglos XIX y XX puede representar experiencias demasiado lejanas para extraer conclusiones sobre el funcionamiento del federalismo de hoy. Sin embargo, ambos momentos arrojan evidencias esclarecedoras sobre el papel de las provincias y de sus dirigencias en el diseño y los resultados del sistema federal. Más que comparsas o actores de reparto de un proceso general en el que intervienen poco o nada, las provincias se erigieron en piezas de un craquelado mosaico de poder que resalta el papel del federalismo como plataforma para gestionar contrastes inter e intraprovinciales, aquilatados en estructuras socio-productivas, políticas y fiscales de corta o larga duración. Pensado de este modo, el debate sobre el trayecto del régimen federal no debería olvidar el carácter transaccional clásico, con el fin de concertar consensos con capacidad suficiente para revisar y corregir no solo los acuerdos del pasado, sino también para diseñar estructuras más flexibles y transparentes que faciliten o promuevan procesos de desarrollo social, económico, político y cultural en el entero país.

# Un federalismo regresivo

Carlos Gervasoni

Nuestro federalismo ampara una enorme diversidad en varias dimensiones. Quizás la más obvia sea la demográfica, que contrasta a la enorme provincia de Buenos Aires –con una población similar a la de Chile– con varias pequeñas provincias mucho menos pobladas que los municipios de Lomas de Zamora o Merlo (la contribución de Natalio Botana a este dossier analiza, entre otras, esta cuestión).

Una segunda dimensión de la heterogeneidad interprovincial –sobre la que vengo investigando hace años<sup>1</sup> y a la que Alejandro Katz le dedica varios párrafos de su ensayo inicial– es la relativa a la mayor o menor vigencia de la democracia: mientras que algunas provincias gozan de regímenes tan o más democráticos que el nacional, existen otras, en general pequeñas, en las que los derechos políticos se encuentran gravemente restringidos. No hay espacio aquí para presentar la abrumadora evidencia

1 Véase Carlos Gervasoni, *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018. Para versiones más breves y en castellano, véase Carlos Gervasoni, “Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas. La medición y causas de los regímenes subnacionales”, *Journal of Democracy en Español*, n° 3, 2011, y Carlos Gervasoni, “Una teoría rentística de los regímenes subnacionales. Federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas”, *Desarrollo Económico*, vol. 50, n° 200, 2011, pp. 579-610.

que respalda esta afirmación, pero como muestra bastan los extremos a los que llegó recientemente el régimen de Gildo Insfrán, que durante esta pandemia impidió el regreso a sus hogares de miles de formoseños “varados”, forzó a muchos otros a internarse (con y sin síntomas, con y sin test positivos) en “centros de aislamiento” provinciales, e incluso arrestó a dos dirigentes opositoras que denunciaban estos atropellos. Cuesta imaginar que los gobernadores Schiaretti, Suárez o Perotti intenten, y menos aún logren, ejecutar tales atropellos sobre cordobeses, mendocinos o santafecinos. En mis trabajos académicos utilizo el concepto de “regímenes híbridos”, proveniente de la jerga académica politológica, para referirme a los que rigen en lugares como Formosa, San Luis, Santiago del Estero o Santa Cruz. Ocurre que se da en estos distritos la misma situación que llevó a prestigiosos colegas a acuñar y aplicar el concepto a regímenes como los de Chávez, Putin, Orbán o Erdogan: existen elecciones y otras instituciones formalmente democráticas, pero las prácticas son tan violatorias de principios democráticos básicos—medios y jueces controlados por el Gobierno, recursos estatales al servicio de las campañas oficialistas, uso masivo del clientelismo y el patronazgo— que sería manifiestamente incorrecto llamarlos “democráticos” (como también lo sería llamarlos “autoritarios”, término mejor aplicado a regímenes sin elecciones o con elecciones de partido único o fraudulentas). Las diferencias interprovinciales en este aspecto son muy grandes. Un viaje de Mendoza a Formosa hoy muestra contrastes similares a los de un viaje de Massachusetts a Alabama hace sesenta años.

El federalismo en general, y nuestro fuerte federalismo en particular (que le asigna a las provincias gran autonomía normativa y una significativa influencia sobre el Gobierno nacional a través del Senado), funciona como barrera protectora de esta

muy desigual distribución territorial de los derechos políticos. Los gobernadores de las provincias híbridas logran consolidar su control hegemónico no solo en base a las generosas “rentas del federalismo fiscal” que reciben (vía coparticipación y otros regímenes de distribución de dinero entre nación y provincias, a las que se suman en algunos casos las regalías por recursos naturales), sino también apoyados en su capacidad de reformar las Constituciones provinciales y las leyes electorales (de formas que no son posibles en otras federaciones como México, donde los estados no pueden legislar, por ejemplo, la reelección del gobernador). Los Gobiernos nacionales tienen escasos motivos para cuestionar la debilidad democrática en estas provincias, ya que generalmente codician el apoyo de sus desproporcionalmente grandes contingentes de diputados y senadores nacionales. Solo cuando estalla un escándalo que atrae la atención nacional –la muerte de María Soledad en Catamarca, los crímenes de La Dársena en Santiago del Estero, los varados acampando a la intemperie a la espera de ser admitidos en Formosa– los presidentes se involucran de una u otra manera. También a veces los jueces nacionales, no sujetos al control de los gobernadores, han tomado decisiones, como bloquear el ilegal intento de segunda reelección por parte del gobernador Zamora en Santiago del Estero (fue reemplazado por su esposa) u ordenar al Gobierno de Formosa que permita el ingreso al territorio provincial de los ciudadanos que así lo solicitan (ambas decisiones de la Corte Suprema de Justicia, en 2013 y 2020, respectivamente).

La dimensión de la heterogeneidad interprovincial que más acabadamente justifica el uso del adjetivo “regresivo” en el título de este texto, sin embargo, es otra: la económica. Los hechos son claros: prácticamente no existen países en el mundo con el grado de desigualdad en la distribución del desarrollo productivo que tiene la Argentina. El producto per cápita de las pro-

vincias más ricas (como Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego) es unas *cuatro a siete veces superior* al de las rezagadas como Chaco, Formosa o Santiago del Estero (nuestras pobres estadísticas públicas no permiten gran precisión al respecto). Para dar una idea de la magnitud de estas diferencias, son las que separan a países como Bolivia, Filipinas o India, de países como Australia, Canadá o España. Afortunadamente la brecha en el bienestar material de los argentinos es menos aguda, debido a la existencia de políticas nacionales de impacto neto igualador (como las jubilaciones mínimas o la Asignación Universal por Hijo). Pero no deja de sorprender que en un mismo país coexistan provincias con entramados productivos complejos, sectores privados robustos, empresas internacionalmente competitivas y promisorios emprendimientos basados en el conocimiento (como Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe) con otras que sobreviven gracias al empleo público (a menudo improductivo), complementado por un sector primario de escaso valor agregado y por trabajadores informales en servicios de baja productividad.

Es particularmente paradójico que estas últimas provincias —con Catamarca, Formosa y La Rioja como versiones más extremas— sean las grandes ganadoras de nuestro federalismo fiscal, estando entre las que más recursos automáticos y discrecionales per cápita reciben (recursos que permiten financiar sus sobrepobladas administraciones públicas). Y a pesar de décadas de ser subsidiadas, de tener acceso libre al mercado consumidor doméstico y de estar ubicadas en las cercanías de importantes mercados de exportación y/o puertos exportadores, permanecen rezagadas. Trabajos como los de Mauricio Grotz y Juan José Llach muestran que, más allá de estos ejemplos, nuestro federalismo fiscal no ha ayudado a reducir las agudas brechas de desarrollo entre provincias.



Un cierto sentido común, que incluye a algunos economistas y politólogos, adopta una mirada determinista, imaginando que hay misteriosos e inmodificables factores, quizás geográficos o culturales, que hacen que los cordobeses sean creativos e industriales, mientras que sus vecinos riojanos se contentan con vivir de empleos públicos improductivos, planes sociales o explotaciones rurales de subsistencia. La evidencia internacional no avala esta visión. Algunas de las economías más avanzadas del mundo han surgido en territorios pequeños y poco dotados de recursos (por ejemplo, Holanda, Israel, Japón y Singapur) y/o en países que fueron durante mucho tiempo considerados poco propensos al desarrollo (Corea del Sur, Irlanda). Nuestro propio país brinda ejemplos: la pujante economía mendocina está construida sobre un desierto, mientras que Formosa languidece sobre una tierra productiva y bien regada por lluvias e importantes ríos.

El mencionado sentido común razona en voz alta “como no hay oportunidades de desarrollo en estas provincias, es necesario subsidiar el empleo público”. Otros especialistas, en cambio, ven las cosas exactamente al revés: como están fuertemente subsidiadas, los Gobiernos de estas provincias (que han sido denominadas “fiscales” o “rentistas”) desarrollan sectores públicos hipertrofiados que, con su baja productividad y su utilización de recursos humanos (que se restan a la actividad productiva privada), consolidan un equilibrio político-económico subdesarrollado (véanse los trabajos de Marcelo Capello y coautores sobre esta cuestión).<sup>2</sup> Una suerte de “enfermedad holandesa” o “maldición de los recursos” subnacionales, no producida por

2 Por ejemplo, véase Marcelo Capello y Alberto Figueras, “Enfermedad holandesa en las jurisdicciones subnacionales: una explicación del estancamiento”, *Cultura Económica*, vol. 25, n° 69, 2007.

un boom de *commodities* sino por un boom de transferencias federales. Este enfoque permite explicar la paradoja de que las inversiones asociadas a sectores mano de obra intensivos esquiven a estas provincias, donde si no tuvieran la competencia del sector público tendrían acceso a una tentadora, amplia y relativamente barata fuerza de trabajo.

En resumen, hay motivos para creer que la muy desigual distribución del desarrollo económico en nuestro territorio tiene que ver con la naturaleza de nuestro federalismo. Esta intuición encuentra respaldo en algunos trabajos académicos recientes. Uno de ellos, de Ardanaz y Scartascini,<sup>3</sup> demuestra que los países con altos niveles de desproporcionalidad legislativa (como la Argentina, que tiene el Senado más desproporcional del mundo) tienden a tener menor recaudación del impuesto sobre las ganancias de las personas (un tributo de naturaleza claramente progresiva, y que en la Argentina es paradójicamente criticado por el sindicalismo y los partidos de izquierda). Otro trabajo, de Beramendi, Rogers y Díaz-Cayeros,<sup>4</sup> argumenta que el federalismo argentino (y los de Brasil y México) favorece las transferencias de la nación a las provincias por sobre las políticas nacionales de redistribución entre individuos, generando resultados socialmente regresivos. El punto central que une ambos trabajos es la idea de que en una federación (y en especial en una legislativamente muy desproporcional) los incentivos políticos favorecen la redistribución territorial entre unidades subnacionales (a menudo regresiva) por sobre la redistribución

3 Martín Ardanaz y Carlos Scartascini, "Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment", *Comparative Political Studies*, vol. 46, n° 12.

4 Pablo Beramendi, Melissa Rogers y Alberto Díaz-Cayeros, "Barriers to Egalitarianism: Distributive Tensions in Latin American Federations", *Latin American Research Review*, vol. 52, n° 4.

progresiva de ingresos entre individuos basada en sus condiciones materiales objetivas (y no en su lugar de residencia). La Argentina, por ejemplo, toma amplios recursos generados por millones de pobres que viven en la provincia de Buenos Aires y los transfiere a provincias ricas (como las patagónicas) o a provincias pobres que usan esos recursos para subsidiar a sus elites (políticos, empresarios contratistas del Estado) y clases medias (funcionarios y empleados públicos).

Aunque modificar la estructura federal y la desproporcionalidad legislativa argentinas es extremadamente difícil, sí es posible generar –con claridad de ideas, voluntad política y poder institucional– políticas públicas nacionales que alivien los efectos regresivos del federalismo. El Estado nacional controla una serie de importantes partidas presupuestarias y decisiones regulatorias en sectores claves como inversión en infraestructura, educación universitaria, investigación científica, salud y educación, que, orientadas correctamente, tienen el potencial para promover el desarrollo económico y social de las regiones del país que hace décadas que no lo generan endógenamente (a pesar de las generosas transferencias federales que reciben). En esto, como en todo, las instituciones deben ser analizadas en conjunto: el federalismo argentino interactúa de formas complejas con las reglas electorales, el Poder Legislativo Nacional y el sistema de partidos, entre otras partes del sistema político argentino. Como nos recuerda Marcela Ternavasio en su ensayo, estos y otros males del federalismo argentino no son nuevos pero, como otros problemas de larga data en nuestro país –piénsese en la inflación, el estancamiento económico, la patrimonialización del Estado–, nuestra joven democracia no ha todavía siquiera comenzado a resolverlos.

## **Constitución, acuerdo democrático y federalismo**

Roberto Gargarella

Como contribución a la conversación que han iniciado en torno al federalismo, quisiera ofrecer mis cinco centavos, y hacerlo desde un punto de vista constitucional. Quiero tomar ese punto de vista (que es, por supuesto, el que conozco mejor) no bajo el supuesto de que sea el único ni el más importante, pero sí seguro de que es crucial para entender algunos aspectos centrales del tema. Ello así, muy en particular, si –tal como asumo– han comenzado a considerar este tema a partir de la tempestuosa decisión del Ejecutivo de “recortar” fondos coparticipados a la Ciudad, para atender algunas urgencias “de caja” de la provincia de Buenos Aires.

Quisiera comenzar destacando, al respecto, que la respuesta que se infiere de la Constitución, en materia federal, coincide con la que (en mi opinión) la cuestión requiere, a partir de básicas intuiciones democráticas. La Constitución, según veremos, exige –para esta cuestión, y a diferencia de lo que establece para casi todas las otras– niveles de acuerdo democrático extraordinarios.

El artículo constitucional que debe mirarse, para comenzar a pensar sobre el tema federal, es el art. 75, inciso 2, que se refiere a las atribuciones del Congreso en materia de contribuciones de las provincias. El primer hecho sobre el que llamaría la atención es que lo que fija el artículo para este caso resulta absolutamente excepcional con relación a cualquier otra ley. Y es que la Constitución establece, para tomar decisiones sobre la cues-

tión federal, la celebración de acuerdos colectivos amplios y profundos, definidos por i) mayorías extraordinarias; ii) la especial participación (y consentimiento) de la parte afectada, y iii) límites (también excepcionales y que no aparecen en otros casos) sobre los poderes propios del Poder Ejecutivo.

El inciso 2 de ese artículo 75 (el inciso más extenso y detallado dentro del artículo más extenso y detallado de la Constitución) establece que “la ley convenio” que se dicte en la materia deberá iniciarse en el Senado (lo cual resulta también excepcional); y deberá ser sancionada “con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara” (lo que representa una exigencia extraordinaria de 2/3 en ambas Cámaras); agregando además que la misma “no podrá ser modificada unilateralmente” (importante también), “ni reglamentada” (por el Ejecutivo, lo cual resulta notable), y que ella “será aprobada por las provincias”.

El inciso agrega, enseguida, un párrafo ya famoso (famoso a partir de la polémica en torno de los fondos “quitados” a la Ciudad), referido a la “transferencia de competencias, servicios o funciones”, que no podrá ser realizada “sin la respectiva reasignación de recursos” y deberá ser “aprobada por ley del Congreso” (subrayado importante) y –agrega– “por la provincia interesada o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su caso (esto es, la Constitución vuelve a poner un notable acento en la importancia del consentimiento propio de la provincia afectada). En definitiva, la Constitución establece exigencias altísimas de acuerdo democrático para atender la cuestión federal, a la vez que fija límites excepcionales en la materia (al Ejecutivo, a las decisiones discrecionales, a las afectaciones a alguna provincia por parte de las restantes).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Una cuestión habitual que ha aparecido en la discusión sobre “los fondos quitados a la Ciudad” tiene que ver con el modo en que esos fondos le habían

Por lo demás, en el inciso 3 del mismo artículo 75, se determina también que las modificaciones en los recursos coparticipables deben ser “por tiempo determinado” y aprobados “por ley especial” que debe recoger, otra vez, “la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”.

Algo más. En las “Disposiciones Transitorias” que aparecen al final de la Constitución, vuelve a hacerse referencia al régimen de coparticipación, reiterando los muy estrictos parámetros anteriores. Allí —en la cláusula sexta de las Disposiciones Transitorias— se alude a la “distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma”, y se determina (se subraya otra vez) que “no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada”.

En síntesis, y solo para resumir lo dicho, en torno a una cuestión que incluye otras variables a considerar (por ejemplo, una jurisprudencia que reafirma la línea de principios y exigencias arriba sugerida), diría lo siguiente. Por razones absolutamente comprensibles, la Constitución (“federal”) es extraordinariamente exigente sobre los procedimientos y modos en que se tomen las decisiones presupuestarias que puedan afectar a las provincias. Ella parte del supuesto de que los limitados fondos de que se disponen deben ser asignados de un modo especialmente cuidadoso en materia federal, consensuando ampliamente cada paso que se quiera dar en el área, limitando toda discrecionalidad (sobre todo del Ejecutivo) y reservando un papel especial (el consentimiento) a la provincia eventualmente

---

sido asignados (a través de una decisión del Ejecutivo). La discusión merece una reflexión mayor, pero sostendría en principio que los fondos asignados de modo adicional a la Ciudad, en su momento, no eran fondos coparticipados ni pertenecían a alguna provincia en particular (que podría reclamar entonces haber sido especial e inconstitucionalmente afectada) y tenían que ver con “nuevas funciones” asignadas a la Ciudad.

afectada. En suma, en relación con la cuestión federal, la Constitución insiste en la necesidad de un acuerdo democrático, excepcionalmente amplio y profundo.

# **Reflexiones preliminares sobre aspectos del federalismo en la Argentina**

Oscar Blando

## 1. FEDERALISMO Y LOS DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Al profesor Pedro J. Frías, un clásico del estudio del federalismo, le oí decir alguna vez que la Argentina es un país superestructuralmente federal pero estructuralmente unitario. Es perceptible en nuestro sistema federativo un doble proceso: a) por un lado, de centralización, que suele corresponderse con formas ostensibles de concentración del poder y que tienen correlato con nuestro sistema (hiper) presidencialista de gobierno, y b) por otro, y a la vez, con esquemas de descentralización desordenados, territorialmente fragmentados, desiguales, en especial en materia de reglas de competencia y ciudadanía electoral.

Sabemos que no se ha logrado quebrar la dependencia financiera, económica, política y social de las provincias respecto del Estado nacional. Como dice Antonio M. Hernández, sigue incumplido el proyecto federal de la Constitución, pese a los esfuerzos normativos incorporados a partir de la reforma de 1994: a) seguimos sin la sanción de una ley convenio de coparticipación impositiva de acuerdo a la ley suprema; b) continuamos con la sanción de presupuestos que no se adecuan a los mandatos del art. 75, inciso 8, en cuanto a los principios federales para el gasto público; c) el Congreso ha prorrogado siempre legislaciones de emergencia, que también lesionan el federalismo



y centralizan el país, mediante el gobierno por decreto; d) con notoria insuficiencia en el avance del proceso de integración regional; e) sin dar cumplimiento a otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo, y f) con leyes como las de financiamiento educativo y nacional de educación, que también lesionan el federalismo y las atribuciones de las provincias.

La descentralización es hoy consustancial a la democracia, dice Jordi Borja, porque amplía el campo de derechos y libertades, incorpora progresivamente a los sectores excluidos a instituciones representativas y posibilita un mayor control del Estado por parte de los ciudadanos. Hoy la ciudad es un lugar privilegiado de innovación democrática, permite organizar a la sociedad sobre el principio legitimador de la proximidad. La crisis del Estado-nación, el agotamiento o la insuficiencia de la democracia representativa, articulada únicamente por elecciones y partidos, y la falta de mecanismos que establezcan lazos entre lo local y lo global significan hoy un reto de carácter mundial, que tienen ante sí las ciudades y los Gobiernos locales. Y aclara: la centralización tuvo aspectos progresistas, pero hoy es, desde el punto de vista económico, social y político, poco eficaz, ya que multiplica los costos sociales y los desequilibrios territoriales; socialmente, es injusta porque contribuye a aumentar desigualdades, y políticamente es inaceptable porque el Estado se vuelve más autoritario y los ciudadanos más pasivos.<sup>1</sup>

La descentralización puede significar fortalecer lo local, lo institucional y lo económico con una mejora de la calidad ciudadana, ampliando derechos y libertades, pero también puede, según los casos, “reproducir a escala local la dinámica de incluidos y excluidos que se observa a nivel social”, como advierte

<sup>1</sup> Jordi Borja, *Descentralización y participación ciudadana*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.

Daniel García Delgado. El Gobierno local suele ser el escenario receptor de las protestas ciudadanas. Se descentralizan las funciones y también los conflictos. La descentralización, además, no siempre se propicia como una forma de democratización del poder, sino que algunas veces, y ha pasado en la Argentina, ha sido adoptada como una estrategia frente a la crisis. Esto ocurrió en los años 90: la cesión de competencias a las provincias y a los municipios estuvo vinculada a la crisis fiscal del Estado, a distribuir los costos del “ajuste” y, en definitiva, a encargarse de la “nueva cuestión social”.

El informe sobre Desarrollo Humano, ya en el año 2002, advertía que durante esos años (los 90) hubo descentralización sin financiamiento y sin niveles de coordinación. El ejemplo más palpable fue la transferencia de los servicios educativos a las provincias y el intento, incluso, de municipalizarlos. Es decir, no hubo en realidad descentralización: hubo desatención de los servicios de educación, hubo delegación de responsabilidades; en definitiva, achicamiento de la educación pública. Hay una clara violación del artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional, que afirma que “no habrá transferencia de competencias, servicios y funciones sin la respectiva reasignación de recursos aprobada por ley del Congreso”. El mandato constitucional es definitivo y concluyente: no hay delegación de competencias sin financiamiento.

Más aún, está todavía inconclusa la cláusula dispositiva transitoria 6ª del primer párrafo de la Constitución, que obligaba a instituir un régimen de coparticipación conforme las pautas establecidas en la ley fundamental, juntamente con la creación de un organismo federal de control y fiscalización de lo establecido en este inciso, “antes de la finalización del año 1996”. Casi veinticinco años han pasado y todavía estamos en mora. Como lo ha dicho el tributarista santafesino Omar Paglietta, lo que “se

ha venido practicando es un federalismo de responsabilidades y gastos, manteniendo el unitarismo de caja”.

La Constitución brega por un federalismo de “concertación” y no de imposición, más aún después de la reforma del 94. Los convencionales dejaron aclarado que debía dictarse una ley convenio entre la nación y las provincias que fijaría la coparticipación, es decir un “sistema impositivo que debe ser consensuado y coparticipado”. Sin embargo, la letra y la aspiración del constituyente no conmovieron el fondo de un país que siguió manejando sus recursos –que precisamente provienen de las mismas provincias– no solo centralizadamente sino también sin el respeto al principio de que el sistema impositivo debe ser *consensuado y coparticipado*. El ejemplo es el de la provincia de Santa Fe (como también San Luis), que debió recurrir a la justicia porque la Nación, a través de uno de sus organismos, retuvo parte de la coparticipación federal que le correspondía, pese a *no haber consensuado* la prórroga de una ley convenio que permita descontar fondos de la masa coparticipable. Santa Fe, durante el gobierno de Hermes Binner, planteó la inconstitucionalidad del art. 76 de la ley 26078, que prorrogó, sin acuerdo previo de las provincias, la detracción del 15% de la masa coparticipable con destino a la ANSES. La Corte Suprema, en 2015, hizo lugar al reclamo, declaró inconstitucional la deducción realizada e impuso al Estado nacional: 1) cesar en forma inmediata de detraer esos fondos bajo apercibimiento de ordenar al presidente del Banco Nación que cumpla con la orden en el plazo de diez días; 2) devolver la suma retenida indebidamente desde el 1° de enero de 2006 más los intereses que correspondan. El Estado nacional no realizó más los descuentos pero, aún hoy, con el paso de sucesivos Gobiernos, no ha devuelto la suma retenida, en claro incumplimiento de la orden judicial del máximo tribunal argentino. El poder central avasalla a las provincias y desafía a la Justicia.

## 2. FEDERALISMO, REGLAS DE COMPETENCIA Y CIUDADANÍA ELECTORAL

El propósito de las reglas electorales es organizar la competencia política y la representación. Ellas determinan quién puede competir por el poder, cómo debe hacerlo y quién debe ocupar qué cargos a partir de los resultados. Pero, al mismo tiempo, deben asegurar a todos los ciudadanos el ejercicio pleno de los derechos a elegir y a ser elegido y generar condiciones para la gobernabilidad. Las reglas electorales vigentes en la Argentina, en muchos casos, no lo hacen.<sup>2</sup> Si existe un lugar donde se expresa la “cabeza de Goliat” es en materia de federalismo electoral y en la aplicación de reglas de competencia partidaria. Como ha señalado recientemente el investigador Marcelo Leiras, nuestro sistema federativo está atravesado por rasgos que pueden ser caracterizados por la heterogeneidad territorial y demográfica, por una desigual distribución de la riqueza interprovincial y por una “inflación” en el sistema de partidos. A su vez, contiene una tensión entre tres principios sobre los que se rige: la autoridad provincial, la autonomía partidaria y la autonomía personal. Todo ello trae aparejado tensiones y problemas de identificabilidad político-partidaria, de (falta) de equidad en la competencia electoral y de cohesión y congruencia partidarias. En general, son perceptibles tendencias regulatorias heterogéneas, de alta volatilidad normativa, de regulación permisiva y normalmente con umbrales provinciales y federales bajos.<sup>3</sup>

2 Véase “Hacia umbrales mínimos de ciudadanía”, en Oscar M. Blando (coord.), *Reformas políticas en Argentina. Un debate democrático pendiente*, Rosario, UNR Editores, 2017.

3 Estas reglas fueron expuestas por Marcelo Leiras en la presentación realizada en el Posgrado de Derecho Electoral y Político que dirijo en la Facultad de

Muchas provincias argentinas poseen rasgos institucionales que garantizan un esquema concentratorio del poder: mayorías parlamentarias amplias y control del Poder Judicial, reglas electorales lábiles que deciden los gobernadores y oficialismos discrecionalmente, sistemas electorales que favorecen la “cancha inclinada” y con reelecciones de los ejecutivos. Para el investigador Alberto Föhrig, “los gobernadores son extremadamente poderosos porque no solo son dueños del poder político, sino del económico y del mediático”.

Recuperada la democracia electoral en la Argentina de 1983, la reelección no era un formato político muy “popular”: la Constitución nacional no la admitía para el presidente y el vice sino con intervalo de un período, y ninguna provincia permitía la reelección del gobernador. Hoy solo Santa Fe y Mendoza no lo hacen y tres provincias (Catamarca, Formosa y Santa Cruz) posibilitan reelecciones indefinidas.

La alternancia en el poder, clave de un sistema democrático, se advierte resentida por la presencia de reelecciones que afectan la competitividad electoral. Según CIPPEC, las provincias donde la reelección del gobernador no está permitida casi no tienen ventaja oficialista (el ejemplo puede ser Santa Fe), mientras que en aquellas en las que la reelección es indefinida la ventaja del partido gobernante es muy pronunciada y, por tanto, tienen oposiciones más débiles y poderes más concentrados.

En el citado informe de CIPPEC se dice –y comparto– que un primer objetivo de una reforma política electoral debería concentrarse en los esfuerzos por fortalecer a los partidos políticos y alianzas mediante reglas que hagan a la oferta electoral

---

Derecho de la Universidad Nacional de Rosario: “El federalismo, la oferta electoral y la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos”, 31 de octubre de 2020.

más ordenada y coherente entre los diferentes niveles y a lo largo del territorio. Estos cambios deberían ser posibles si una ley nacional es acompañada de un acuerdo federal para que las provincias se comprometan a umbrales mínimos de ciudadanía electoral.

Un segundo objetivo debería ser fortalecer la equidad en la competencia y la integridad electoral. La reforma electoral debería abarcar diferentes aspectos, tales como:

- Prohibir los sistemas de lemas y cualquier otra práctica destinada a reunir apoyos múltiples (listas de adhesión, colectoras, acoples, listas espejo).
- Establecer reglas para verticalizar las alianzas (esto es, que las alianzas sean congruentes entre el nivel nacional y provincial, y dentro de las categorías nacionales).
- Reemplazar el actual sistema de votación por un instrumento oficial que garantice la provisión de la oferta.<sup>4</sup>
- Establecer fechas fijas para las elecciones.
- Redefinir algunas reglas de financiamiento de la política, poniendo límites al uso de recursos públicos con fines proselitistas y fortaleciendo las instancias de control.
- Garantizar la autonomía funcional y la autarquía presupuestaria de las autoridades electorales respecto del poder político.

<sup>4</sup> El sistema de votación de boleta única de papel, como han implementado las provincias de Santa Fe y Córdoba desde 2011 con reconocido éxito, debiera ser una alternativa nacional, incluso promovida por la máxima autoridad, la Cámara Nacional Electoral. Más aún pensando en las elecciones del 2021 en contextos de pandemia. Sobre este tema, puede verse mi artículo “Elecciones, pandemia y boleta única”, *La Nación*, 20 de octubre de 2020, disponible en: <<https://www.lanacion.com.ar/opinion/elecciones-pandemia-boleta-unicamid2484137/>> [consultado el 20/06/2021].

# Federalismo, sigue el diálogo

Luis Rappoport

## FEDERALISMO MULTIFACETADO CON INFINITAS *MAMUSHKAS*

El federalismo argentino es como uno de esos cristales multifacetados donde, en cada nueva observación, se descubre una nueva faceta y, en cada caso, más caótica que la anterior. En otra analogía, nuestro federalismo se parece a una muñeca rusa –*mamushka* o *bábushka*– en la que, en cada vuelta de tuerca, se descubren nuevas restricciones. A continuación, solamente algunas facetas, con algunas muñecas rusas abiertas, sabiendo que podríamos seguir encontrando otras y abriendo muñecas hasta el infinito. El tema: las inconsistencias de nuestro federalismo respecto de la Constitución nacional de 1994. En un futuro artículo abordaré las dificultades que genera el particular federalismo argentino para la gestión del desarrollo económico y el equilibrio territorial.

Para establecer el marco conceptual de la reflexión, tomo algunas frases de Douglass North –premio Nobel de Economía de 1993–, quien se dedicó a analizar las instituciones, el cambio institucional y el desempeño económico.<sup>1</sup> North sostenía que las instituciones y su proceso de cambio son más importantes

<sup>1</sup> Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

que las inversiones o el cambio tecnológico para el funcionamiento de las sociedades y el desarrollo de las economías. Algunas de sus frases:

Aquí precisamente es donde se encuentra el dilema fundamental del desarrollo económico. Si no podemos lograrlo sin el Estado, tampoco podremos obtenerlo con él. ¿Cómo lograr que el Estado se conduzca como una tercera parte imparcial?...

Las actitudes mentales subjetivas de los participantes producirán por evolución una ideología que no solo racionalice la estructura de la sociedad sino que explique su mal desempeño. Como resultado de esto la economía producirá, por evolución, políticas que reforzarán los incentivos y organismos existentes...

[...] las características del mercado político son la clave esencial para entender las imperfecciones de los mercados...

[...] la clave son los incentivos que enfrenta el político...

## FACETA CONSTITUCIÓN

En el artículo 75, inciso 2, de la Constitución nacional de 1994, se indica que es competencia del Congreso nacional proponer:

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.



La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, y entre estas, se efectuará en relación directa con las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto: será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

En el mismo artículo 75, inciso 19, establece:

Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio, promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones...

Por otra parte, en la sexta disposición transitoria, el texto constitucional dice que:

Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996...

A su vez, en su artículo 45, la Constitución nacional expresa:

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la

representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.

Luego –después de determinar la representación para la primera Legislatura posterior a 1994–, el artículo 47 dice:

Para la segunda Legislatura deberá realizarse el censo general, y arreglarse a él el número de diputados; pero este censo solo podrá renovarse cada diez años.

#### PRIMERA MAMUSHKA SOBRE EL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN

- El régimen actual de coparticipación de impuestos y de transferencias a las provincias es un *patchwork* de normas y de decisiones políticas cambiantes y –muchas– discrecionales.
- Tiene poco que ver con las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción, no contempla criterios objetivos de reparto, no es equitativa ni solidaria.
- Tiene prioridades desconocidas, que seguro no son las de lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. No hay mejor prueba de esto último que el hecho de que las provincias no confluyen en su nivel de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades. Hay innumerables estudios que muestran esas disparidades.
- Para respetar el texto constitucional, la ley de coparticipación debería:
  - Fijar en un valor razonable y relativamente fijo a la coparticipación primaria de impuestos (aquella que define el

primer reparto entre el Estado nacional y los estados provinciales). Por el otro lado, debería tener un procedimiento reglado para el caso de la necesidad de eventuales cambios en dicho coeficiente.

- Tener en cuenta la capacidad recaudatoria de las jurisdicciones, ya que algunas de ellas pueden sostener una mayor parte de sus competencias, servicios y funciones mejor que otras con menor capacidad recaudatoria.
  - Terminar con los coeficientes fijos de la coparticipación secundaria (la que corresponde al reparto entre las jurisdicciones) y cambiarlos por otros variables de acuerdo con la capacidad recaudatoria de las provincias y la CABA, y según cambie su demografía.
  - Crear un nuevo régimen que tenga en cuenta los últimos dos puntos, para cambiar los coeficientes con criterios objetivos y con una periodicidad predefinida.
- La sexta disposición transitoria emplazaba al Congreso nacional a proponer un nuevo régimen de coparticipación hacia 1996. Los constituyentes tuvieron la prudencia de otorgar *todo* ese año de tiempo, pero no alcanzó: llegando a fines del 2020, el Congreso viene incumpliendo con la Constitución desde hace veinticuatro años.

## SEGUNDA MAMUSHKA

“Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio y a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”:

- Tal parece que los constituyentes –con buen criterio– no consideraron suficiente una nueva ley de coparticipación

para alcanzar esos objetivos. De hecho, en otros países federales, el desarrollo local requiere instrumentos distintos a los necesarios para atender los servicios básicos de educación, salud, seguridad, administración de justicia, agua, cloacas, etc. Pero cerramos esta *mamushka* para volver a abrirla en un próximo artículo sobre desarrollo económico y equilibrio territorial. Solamente cabe mencionar que la Ley de Participación 20221 de 1973 preveía la creación de un fondo de desarrollo regional, instrumento que nunca se puso en marcha y que podría haber sido útil para atender este mandato constitucional.

### TERCERA MAMUSHKA

Sobre los artículos 45 y 47 de la Constitución nacional: ¿los habitantes de todas las provincias valen lo mismo a la hora de elegir diputados?, ¿estamos cambiando la composición de la Cámara después de cada censo?, ¿qué pasó tras el censo de 1990 y el del 2000?

- Es obvio que los artículos 45 y 47 de la Constitución nacional no están para ser cumplidos.
- ¿Se diría que los tres poderes de la República están pintados? No es así. El Poder Judicial se expidió a través de la Cámara Nacional Electoral. Resulta que el señor Aurelio García Elorrio, del partido Encuentro Vecinal de Córdoba, se presentó ante el juzgado federal con competencia electoral de Córdoba para quejarse porque su voto no vale tanto como el de un ciudadano de otras jurisdicciones a la hora de elegir “sus” diputados cordobeses para el Congreso Nacional. La Cámara Nacional Electoral terminó escribiendo veintiocho páginas

que, en síntesis, ordenan al Congreso Nacional cumplir con la Constitución nacional.

- Pero, si el Congreso no acata la Constitución, ¿por qué va a acatar un fallo de la Cámara Nacional Electoral?

#### OTRAS MAMUSHKAS

Si la segunda *mamushka* queda para más adelante, podríamos meternos con las *mamushkas* más chiquitas que están dentro de la primera y de la tercera. Para eso, conviene recurrir a Douglass North y presentar las siguientes incógnitas con preguntas imaginarias que –quizás– él formularía.

- ¿Los poderes públicos son “terceros imparciales”, dispuestos a cumplir con el texto de la Constitución, con independencia de sus intereses?
- ¿Cómo racionalizan los políticos –en forma explícita o implícita– el incumplimiento de la Constitución?
- ¿Cómo son las características del mercado político?
- ¿Cuáles son los incentivos que enfrentan nuestros políticos?

Y algo, quizás, más inquietante:

- ¿Por qué los políticos –cuando tenían el sombrero de constituyentes– aprobaron cláusulas que –con el sombrero de diputados, senadores, presidentes o gobernadores– no podrían o no estarían dispuestos a respetar?

Seguramente abriremos más *mamushkas* cuando hablemos de las restricciones institucionales del sistema federal argentino para gestionar el desarrollo económico y el equilibrio territorial. Quizás se aclaren algunas de las preguntas... y se abran otras, más inquietantes.

## **Problemas de algunos diagnósticos sobre el federalismo argentino**

Marcelo Leiras

Respondo a la amable invitación a participar de esta conversación identificando algunos lugares comunes del diagnóstico sobre el funcionamiento contemporáneo del federalismo argentino, discutiendo su validez y evaluando su influencia sobre problemas sociales y económicos que me parecen importantes.

Antes de comenzar creo importante mencionar que en este recinto imaginario nos acompaña un elefante: varias de las provincias sobrerrepresentadas en la Cámara de Diputados y en el Senado de la Nación y acusadas de sostener regímenes poco democráticos eligen gobiernos peronistas con una frecuencia mucho más alta que gobiernos de otros partidos. Las candidaturas presidenciales peronistas suelen obtener una amplia mayoría de los votos en estas provincias. La provincia de Buenos Aires, que, se sostiene, es el elemento más notorio del desequilibrio demográfico y político en nuestra organización federal y en cuyo conurbano predominan gobiernos locales que reciben acusaciones institucionales muy parecidas a las que se lanzan contra las provincias antes descritas, también tiende a ser gobernada por dirigentes peronistas. Las fórmulas presidenciales peronistas suelen predominar en este distrito, aunque de modo menos marcado y menos estable que en las provincias menos pobladas. Señalar la presencia del elefante es oportuno porque la viabilidad de cualquier reforma institucional depende de la voluntad de

dirigentes y organizaciones cuya supervivencia electoral se define en la presente división distrital y porque a veces puede ser difícil separar las observaciones institucionales o económicas de sus resonancias partidarias. Esta dificultad se refuerza cuando juicios análogos que cabría formular acerca de administraciones de otros partidos se omiten o se exponen con tono menos severo. En abstracto, no es estrictamente relevante para juzgar los méritos de la organización federal argentina, pero para una discusión políticamente útil creo que es prudente tener presente que la potencia electoral del peronismo suele ser mayor en las regiones en las que, presuntamente, arraigan los principales problemas de esa organización federal. Y un detalle: el Senado de la Nación alojó solamente mayorías peronistas desde 1983. Con la actual distribución de lealtades electorales, discutir la organización federal equivale a discutir el peso del peronismo en las decisiones nacionales.

Los tópicos frecuentes en el examen contemporáneo del federalismo argentino de los que me voy a ocupar son cuatro. Se sostiene que el federalismo en nuestro país es: a) disfuncional, b) violatorio de algunas prescripciones constitucionales, c) institucional y financieramente inequitativo y d) propiciador del sostenimiento de formas de gobierno no democráticas en algunas provincias.

La acusación de disfuncionalidad viene en dos formatos principales. Uno, genérico, presenta la dinámica federal como otra muestra de una tendencia más general a la inconsistencia normativa, el poco apego a la ley o, más simplemente, el desorden. No creo que exista tal tendencia general ni su manifestación particular en el funcionamiento del federalismo. La segunda variante de la acusación de disfuncionalidad, más verosímil, destaca la marcadísima concentración de personas y recursos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (o, más ampliamente,

en el corredor que va de La Plata a Rosario e incluye al Gran Buenos Aires) y los desequilibrios en las condiciones y las oportunidades de vida asociados con ella. Algunas de las mejores páginas de la crítica sociocultural argentina se dedicaron a constatar este hecho, cuya veracidad es fácil reconocer. Es bastante más difícil identificar sus raíces.

En la acusación de disfuncionalidad la concentración se atribuye, de modo más o menos rápido y sin mucha aclaración, a veces, al supuesto predominio del Gobierno federal sobre los Gobiernos provinciales, lo que se suele condensar en el término “centralismo”. Otras veces, la disfuncionalidad se asocia al enorme contraste territorial y demográfico entre Buenos Aires y el resto de las provincias.

¿El Gobierno federal predomina sobre los Gobiernos provinciales? Aunque la mayoría de la gente cree que la respuesta es “obviamente sí”, la pregunta es vieja como la organización política de nuestro país y, las respuestas, más o menos fundadas, variables de acuerdo con la perspectiva y el momento histórico. A mí me parece que no es una buena pregunta. Una federación es, justamente, un sistema hecho para que los Gobiernos federales y los provinciales sean interdependientes y parcialmente soberanos. Bajo un esquema así, todo predominio es incompleto y volátil. Se puede decir que los Gobiernos federales desbordan los límites legales cuando alteran la distribución primaria de impuestos creando tributos no coparticipables. Este desborde puede transformarse en un arma de influencia política cuando esos recursos adicionales se invierten directamente en el territorio de las provincias, sin la intervención del Gobierno provincial, o cuando se transfieren a las provincias pero de modo discrecional. Pero la creación de tributos no coparticipables es bastante menos frecuente que lo que estos argumentos imaginan y las transferencias, aun cuando sean discrecionales, antes que



la omnipotencia de un Gobierno central, muestran que las presidentas o presidentes necesitan el apoyo político por el que recompensan a los poderes provinciales. La cuestión del centralismo es bastante menos asimétrica, más condicional y más volátil que lo que sostiene la caricatura habitual.

Pero, aunque el retrato fuera fiel, ¿qué tiene que ver el predominio de las autoridades que residen en la Buenos Aires con la concentración de recursos y personas en esta parte de la pampa húmeda? Solo la creencia en alguna propiedad mágica por la cual el dinero y la gente van hacia donde reside parte del poder político permitiría asociar concentración con centralismo.

Me parece más prometedor entender la concentración económica y demográfica como un resultado de la geografía y la joven historia socioeconómicas de nuestro país. Las inversiones y la gente están donde las condiciones para la actividad económica rentable son más propicias. Esas condiciones dependen en parte de la dotación de factores, digamos así, heredada, y en parte de decisiones de estímulo a sectores y actividades económicas que toman los Gobiernos. Pero aun estas decisiones están constreñidas por la estructura socioeconómica existente. Uno puede creer que la protección de la producción industrial y el consumo doméstico son las palancas principales del desarrollo económico y que es más importante estimular eso que las exportaciones agropecuarias. Pero no se puede localizar un cinturón industrial donde a uno le parezca. El capital, el dinero, la actividad y la gente están donde están más por motivos económicos que por otros inmediatamente políticos.

Una versión más fuerte de esta crítica podría reconocer que el federalismo no es causa de la concentración pero que tampoco ayuda a remediarla. Es cierto, la ausencia o la ineficacia de las medidas para moderar la concentración pueden atribuirse de un modo vago a todas las reglas de acuerdo con las cuales se

toman decisiones nacionales; entre ellas, a la organización federal. ¿Cuántos federalismos han conseguido corregir desequilibrios interprovinciales marcados? Alguien pensará en Alemania Federal entre 1947 y 1989, cuando las transferencias de recursos hacia los *Länder* del sur consiguieron reducir su distancia de desarrollo respecto de los del norte. Pero el éxito de este esquema obedeció entre otras cosas a que esas distancias iniciales no eran tan grandes. Los recursos fiscales pueden compensar diferencias entre las provincias de dotaciones de factores de producción, calidad de la infraestructura, acceso a mercados y productividad, pero con un cierto límite. Una redistribución de recursos fiscales y un diseño impositivo más sensibles solo podrían corregir marginalmente la enorme potencia de las fuerzas socioeconómicas que sostienen la concentración distintiva de nuestro país.

Otra vuelta de tuerca sobre la disfuncionalidad podría objetar que el esqueleto de nuestro federalismo político está hecho para canalizar la disputa por los recursos económicos y fiscales que se acumulan en los centros productivos de la pampa húmeda. Según la versión menos estereotípica de este argumento, las energías políticas que se usan para disputar la distribución de los recursos existentes se distraen del esfuerzo de generar nuevos recursos. Es posible, pero no es una conclusión inevitable, sostener que la inequidad geográfica pronunciada funcionó como una anteojera política que impidió proyectar y realizar nuevos polos de desarrollo. Con esta geografía y esta historia económicas, las instituciones que hubieran permitido bloquear la disputa por los recursos generados en las regiones de alta productividad ¿serían más federales, más desconcentradas, más sensibles a las demandas del conjunto de las provincias, o más unitarias, más cerradas a la influencia provincial? Yo creo que lo segundo. Y subrayemos lo siguiente: el problema de nuestro federalismo no puede ser que es muy descentralizado para unas cosas pero

muy centralizado para otras. Ese es uno de los rasgos de la arquitectura federal: es rígida. Si un esquema más o menos centralizado nos gusta para una cosa tenemos que tolerar las dificultades que nos trae para tratar otras.

¿El federalismo argentino es disfuncional porque Buenos Aires es tanto más extensa y más poblada que el promedio de las provincias? La única versión convincente del argumento que asocia la disfuncionalidad federal con el tamaño de Buenos Aires subraya la discrepancia entre el peso demográfico de la provincia y la proporción de diputados y senadores que, siendo electos en su territorio, representan los intereses bonaerenses en el Congreso de la Nación. Esa discrepancia estaría asociada, entre otras cosas, con la diferencia entre los impuestos que el Estado nacional recauda en el territorio de la provincia y el dinero que transfiere a la Secretaría de Hacienda provincial. Esa es una medida incompleta de la inversión pública destinada a las y los bonaerenses. El estado de la provincia cuenta con capacidades de recaudación no despreciables. De todos modos, puesto que el tamaño de la población es también muy grande, la inversión pública total per cápita, aun incluyendo la que realiza directamente el Gobierno federal, es menor que la prevaleciente en otras provincias. Se proponen diversos remedios institucionales para este problema, algunos más drásticos que otros. Independientemente de su prudencia y potencial eficacia, corregir la discrepancia fiscal de la provincia de Buenos Aires podría dejar en pie buena parte de las diferencias interprovinciales en nuestro país. La desproporción bonaerense es solo un capítulo de los desequilibrios en la federación argentina. Puede ser un símbolo, pero no es el corazón ni la manifestación más desafiante del problema.

El segundo tópico común sostiene que las relaciones entre los niveles de gobierno, particularmente las fiscales, no funcio-

nan de acuerdo con lo que prescribe la Constitución nacional. El fundamento más frecuente de esta objeción es la demora en sancionar la nueva ley de coparticipación que reclama el texto aprobado en 1994. La contribución de Roberto Gargarella a este dossier describe con detalle el pasaje relevante para analizar este problema (art. 75, inciso 2). Como se indica en esa contribución, el mandato es sancionar una nueva ley pero sujeta a condiciones muy exigentes. La regulación de las relaciones fiscales entre el Gobierno federal y los Gobiernos provinciales tiene mucho para mejorar. Es complicada y no asegura que la cantidad y la calidad de los bienes y servicios que prestan o financian los Estados sean más o menos las mismas en todo el país. Corregir las asimetrías en la distribución de recursos coparticipables entre las provincias (la llamada “distribución secundaria”) es una parte importante del sendero de mejoras necesarias. Pero el mandato constitucional ¿ayuda o hace más difícil resolver este problema? Una interpretación posible de ese inciso es que cualquier reforma no podrá desviarse mucho respecto del *statu quo* (una nueva ley debe ser iniciada en el Senado, aprobada por mayoría en ambas cámaras y luego refrendada en la legislatura de cada provincia). Un cambio de la coparticipación es concebible. Podría darse en el marco de una transformación general y ambiciosa en las principales leyes de impuestos. El mantenimiento del estado de cosas actual no es una virtud de nuestra dinámica federal. Pero los constituyentes marcaron un sendero especialmente difícil. El mantenimiento del esquema actual coincide parcialmente con la intención de las y los redactores del texto de 1994.

Tercera opinión extendida: nuestro federalismo es inequitativo, tanto desde el punto de vista financiero como desde el institucional. Ya he dicho que entiendo que los recursos fiscales podrían distribuirse de un modo más claro y, quizás, más efi-

ciente. Destaco, sin embargo, que calibrar un conjunto de criterios objetivos para guiar tanto la redistribución de los recursos financieros como la de las atribuciones de recaudación es una tarea técnicamente muy exigente, difícilmente reducible a alguna fórmula simple y que, por supuesto, debería armonizarse de acuerdo con criterios políticos. Considerando todo esto, imaginarse que podemos desviarnos mucho y fácilmente del estado de cosas actual es, quizás, esperar demasiado.

No obstante, la observación de que la inequidad financiera refleja la inequidad institucional es frecuente y es fuerte. Yo mismo elaboré versiones de esta opinión en algunos trabajos. Creo que puede ser útil explorar con cuidado los componentes de este argumento y matizar alguna de las conclusiones que habitualmente se extraen de él. ¿Cuán inequitativa es la representación política en la federación argentina? La asimetría entre la distribución de la población y la distribución de las bancas entre las provincias en nuestro Congreso es mayor que en muchas legislaturas del mundo. Aproximadamente el 15% de las bancas en la Cámara de Diputados y el 49% de las del Senado se asignan sin considerar la distribución de la población como parámetro. Esto ocurre porque todas las provincias eligen tres miembros del Senado y un mínimo de cinco diputados, independientemente del tamaño de su población. Puesto que la divergencia en el tamaño de las poblaciones es mucho mayor que en el de las bancadas, varias provincias tienen una proporción de legisladores inflada respecto del peso de su población en el conjunto del país. Por el mismo motivo, otras provincias, las más pobladas, tienen menos representación que la que correspondería dada la cantidad de gente que reside en su territorio. Esta discrepancia es objetada desde el punto de vista de la igualdad democrática (un voto emitido en una provincia poco poblada tiene un peso, una probabilidad de incidir en el resul-

tado, mucho mayor que uno hecho en una provincia más poblada) y desde el punto de vista de la eficiencia fiscal: los recursos no irían donde se necesitan, sino a las provincias poco pobladas que, estando representadas y siendo mucho más susceptibles a la inversión pública (un peso se nota más en una economía pequeña y simple que en una compleja y grande), ayudarían a formar coaliciones legislativas baratas, políticamente eficientes pero socioeconómicamente arbitrarias.

Efectivamente, el Congreso Nacional argentino está, como suele decirse, sobrerrepresentado. Pero la sobrerrepresentación no es un error de diseño ni una deformación perversa. Es la condición de que pueda constituirse una federación. Tener un Congreso sobrerrepresentado es la garantía de que toda mayoría legislativa sea una mayoría interprovincial amplia. No todas las legislaturas federales están igualmente sobrerrepresentadas. No todas las legislaturas federales asignan a las cámaras territoriales las mismas atribuciones que a la cámara que representa a la población. La magnitud de la discrepancia entre la distribución de la población y la de la representación podría ser menor. La influencia legislativa de las coaliciones interprovinciales podría ser más limitada. Pero no podría haber una federación si no hubiera algún camino institucional para que los intereses de los Gobiernos provinciales estén presentes en las principales decisiones de escala federal. Y puesto que las diferencias socioeconómicas, territoriales y demográficas entre las provincias argentinas fueron siempre, desde el origen de la república, muy pronunciadas, es de esperar que la mayoría de los diseños institucionales concebibles incluya alguna medida de sobrerrepresentación y que, de ese modo, la distribución de recursos financieros tenga alguna congruencia con la de los pesos legislativos. Una federación es siempre una solución de compromiso, un experimento complicado. No están hechas para

expresar líneas armónicas en la distribución de las fuerzas políticas. Están hechas para integrar territorios, elites políticas y sociedades disímiles bajo la autoridad de un mismo Estado. Las tensiones de la integración territorial y social en la Argentina pueden manejarse de otro modo, quizás mejor, pero sería raro que puedan manejarse sin sesgos de representación y sus consecuencias financieras y económicas.

Finalmente, la objeción democrática. ¿La organización federal argentina contribuye a sostener formas no democráticas de gobierno en las provincias? Enfáticamente, creo que no. No me parece que existan regímenes híbridos, disfraces electorales de formas no democráticas de dominación, en ninguna provincia argentina.

En el uso común en discusiones de este tipo, “democracia” designa un conjunto de reglas que resguardan el carácter abierto de la competencia interpartidaria y el carácter amplio de la participación electoral. No existen restricciones sistemáticas a la representación en ninguna provincia argentina. Las reglas, las autoridades y los sistemas de administración electoral en nuestro país protegen muy razonablemente el ejercicio de los derechos electorales, tanto en la elección de cargos nacionales como en las de cargos provinciales y locales. No hay irregularidades sistemáticas en el recuento de votos ni en la publicación de resultados. Sé que esta afirmación va en dirección contraria a una creencia muy extendida, pero ya que desarrollamos el muy saludable hábito de exigir que los presidentes norteamericanos presenten evidencia para respaldar sus acusaciones de fraude, ¿por qué seríamos menos exigentes con quienes comentan los comicios argentinos?

El balance desde el punto de vista de la competencia interpartidaria puede ser más matizado. Son frecuentes (aunque cada vez menos) los cambios de reglas electorales. Cuando ocurren,

casi siempre favorecen a los oficialismos. La organización de la oferta electoral en algunas provincias y algunos períodos es confusa y esa confusión compromete la nitidez de la información a partir de la cual las y los votantes deciden. Los mercados de medios son pequeños y, por tanto, susceptibles al peso de la inversión pública en publicidad. En algunas provincias y en algunos momentos, las y los gobernadores reemplazan a miembros de las Cortes Supremas por motivos políticos. Pero desafiar a los oficialismos no es riesgoso personalmente, no hay restricciones legales a la formación de partidos ni intimidación sistemática ni ninguna otra práctica que desaliente de modo fuerte la competencia electoral. Muchos partidos y, en algunas provincias, algunas personas, no han perdido elecciones provinciales desde 1983 o lo hacen muy esporádicamente. Eso no implica que no puedan perder o no vayan a aceptar los resultados cuando eso ocurra.

Creo que designar a algunos regímenes provinciales argentinos como híbridos habla más de nuestra tendencia a condensar el análisis institucional bajo etiquetas excesivamente abarcadoras (y, en este caso, con una denotación bastante vaporosa) que del carácter no democrático de esos espacios políticos. Llamarlos “feudos”, por supuesto, es igualmente impreciso e inadecuado, además de anacrónico.

Con esto no quiero decir que todas las provincias argentinas son modelos de funcionamiento democrático. Quiero decir que utilizar etiquetas abarcadoras y generalizarlas no nos permite reconocer ni tomar dimensión de los problemas de competencia y representación que existen y nos invita a tratarlos de un modo estereotípico, lo que seguramente no nos acerca a resolverlos.



## **A propósito de las expectativas sobre el federalismo: qué cosas tener en cuenta**

Ana María Mustapic

Tengo la impresión de que la discusión acerca del federalismo argentino nos está llevando a un punto muerto. La principal razón es que la distancia entre las expectativas –tanto sobre el funcionamiento de las instituciones como sobre el comportamiento de los actores– y la tosca materia resulta insalvable. Frente a este callejón sin salida, donde los problemas están a la vista –para mencionar dos de los que se señalan en este dossier y que luego retomaré, el estado de la democracia en algunas provincias y la sobrerrepresentación–, me pregunto si no sería oportuno dar un paso atrás y tomarse un momento para revisar las expectativas mismas. Es lo que me propongo hacer en los párrafos que siguen, con la intención de mostrar que las premisas sobre las que aquellas descansan no son realistas. Veamos en primer lugar las expectativas acerca de las instituciones.

Mi punto de partida es uno de los pilares de la arquitectura institucional republicana: el principio de división de poderes. El lugar para comenzar es la tradición constitucional estadounidense. Una de las preocupaciones centrales de los constituyentes norteamericanos fue el riesgo de la “tiranía de la mayoría” o, puesto en otros términos, el peligro de que un sector de la sociedad procurara dominar el aparato de gobierno y, desde allí, se viera tentado a someter al resto. Para alejar ese peligro buscaron distribuir y descentralizar el poder, a fin de asegurar la represen-

tación de la pluralidad de intereses existentes en la sociedad. Este es el núcleo de lo que se conoce como el modelo *madisoniano*, que dividió el poder en forma horizontal entre Ejecutivo, Legislativo bicameral y Judicial, y en forma vertical, entre Gobierno central y Gobiernos estatales. En segundo lugar, para asegurarse de que las decisiones adoptadas contemplaran efectivamente los diversos intereses, imaginaron mecanismos de control y de veto mutuo entre los poderes como, por ejemplo, la renovación total de la Cámara de Diputados cada dos años y la renovación parcial por tercios de la Cámara de Senadores, el veto, la insistencia. Frente a semejante entramado institucional, negociar y consensuar constituían condiciones necesarias para la toma de decisiones. Así, solo llegarían a buen puerto aquellas iniciativas en condiciones de sortear el poder de veto del Ejecutivo, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, el Poder Judicial y, para ciertas cuestiones, los Gobiernos estatales.

Ahora bien, cuando se miran los presidencialismos realmente existentes, por caso el argentino, desde los presupuestos del modelo *madisoniano*, lo primero que se comprueba es que el funcionamiento esperado no se verifica. No se produce el deseado equilibrio y la relativa autonomía entre los poderes. Centralmente, tiende a dominar el Ejecutivo. Pero la razón del desacople no se encuentra en la creación de ejecutivos más fuertes que, supuestamente, podrían debilitar los mecanismos de frenos y contrapesos. Lo que sucede las más de las veces es que el presidente y la mayoría en el Congreso comparten un mismo objetivo y, en esos casos, es de esperar que el Legislativo respalde las iniciativas del presidente. Llamativamente, esta posibilidad no estaba contemplada en las premisas del modelo *madisoniano*, primero, porque se suponía, erróneamente, que separar el poder era lo mismo que dividir el poder, y luego, porque no podían anticipar —o quizás se lo impedían también sus propios prejuicios anti-

partido— los efectos de los procesos de democratización y la consolidación de los partidos políticos que ocurrieron más tarde.

La irrupción de los partidos de masas terminó borroneando los límites institucionales prescriptos por el principio de división de poderes, restando, así, sustento empírico a la idea de división y equilibrio entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. Este equilibrio, si es que existió, se quebró cuando ambas ramas de gobierno estuvieron a cargo de representantes que reconocían una misma filiación partidaria y actuaban, en consecuencia, solidariamente. Precisamente, esto es lo que las democracias esperan que suceda con los partidos políticos a la hora de gobernar. Llegados a este punto, resulta pertinente una digresión. La preocupación por la división de poderes está más relacionada con las formas presidenciales de gobierno que con las parlamentarias. En efecto, estas últimas son, por definición, sistemas de fusión de poderes entre Ejecutivo y Legislativo. Ciertamente, ambos sistemas comparten la misma preocupación por la independencia del Poder Judicial. Es más, la institución clave para limitar el poder y proteger los derechos es hoy en día el Poder Judicial.

¿Cuál es el corolario de esta primera reflexión? Por empezar, nos indica que los vínculos no se dan entre instituciones, por caso, el Ejecutivo frente al Legislativo, o viceversa. Al estar mediadas por los partidos políticos las interacciones son otras y pasan al primer plano las relaciones Gobierno-oposición, Gobierno-partido de gobierno y, por ser un sistema federal, Gobierno nacional-Gobierno provincial. En ese marco, resulta poco realista esperar que los mecanismos de frenos y contrapesos funcionen afiadadamente o que las instituciones se comporten en forma autónoma. Tomo como ejemplo una de las preguntas planeadas en este dossier: “¿No hay una obligación constitucional de parte del Estado nacional de garantizar el pleno ejercicio de los derechos

democráticos efectivos en todo el territorio nacional, en todos los distritos?”. El problema así planteado es que se piensa el Estado nacional como un ente en condiciones de responder con autonomía. Pero el Estado nacional habla, primero, por boca del Gobierno y, como he tratado de mostrar, no se lo puede despojar de su naturaleza política partidaria. Por ejemplo, una herramienta para enderezar los daños causados a los derechos democráticos en una provincia es la intervención federal. Pero como sabemos, hoy por hoy, y sospecho que por un buen tiempo, no se vislumbra la posibilidad de conseguir una mayoría en el Congreso dispuesta a aprobarla, porque afectaría a un Gobierno amigo.

Quizás la única institución que podría pronunciarse autónomamente y dirigirse al Estado nacional sea el Poder Judicial. Claro que para eso debe estar garantizada la independencia e imparcialidad de la justicia, tanto la nacional como la provincial, que, como es sabido, no siempre está a salvo de la colonización partidaria.

Hasta aquí he hablado de las premisas sobre las que descansan nuestras expectativas acerca del funcionamiento de las instituciones, para indicar que resultan anacrónicas pues no resisten las transformaciones operadas por los procesos de democratización y la irrupción de los partidos políticos. Veamos a continuación las expectativas en torno de los comportamientos.

Las expectativas sobre el comportamiento de los gobernantes es, simplificando un poco, que se van a ajustar a las reglas, salvo que haya problemas insalvables con las mismas reglas o que no se cuente con recursos para hacer efectivo el cumplimiento. Para ilustrar este punto me referiré al problema de la sobrerrepresentación.

Es sabido que nuestro diseño constitucional incorpora dos principios de representación distintos: el demográfico, para elegir diputados, y el territorial, para la elección de senadores. El

criterio territorial, de acuerdo con lo que acordaron nuestros constituyentes, es igualitario, tres senadores por provincia. En cambio, el demográfico, basado en la población, exhibe importantes distorsiones. En parte, porque la ley hoy vigente contiene dos criterios algo exóticos –un mínimo de cinco diputados por provincia, y ningún distrito puede tener una representación menor a la de 1976–, pero sobre todo por el incumplimiento del art. 45 de la Constitución nacional. Este ordena al Congreso fijar la base de representación después de la realización de cada censo. Desde 1980 se realizaron tres censos –en 1991, 2001 y 2010–; entre 1980 y 2010 la población aumentó 43,5% –si lo lleváramos a lo que se estima que es la población actual, el aumento sería de más del 60%–. Y bien, hasta el día de hoy, no se ha actualizado dicha base. Este es un claro ejemplo de incumplimiento de una regla porque no existe sanción. En un reciente y largo fallo, la Cámara Nacional Electoral se limitó a exhortar al Congreso a cumplir con el mandato constitucional. No puede avanzar más de ese punto porque ¿cómo se fuerza a los legisladores a tratar una ley? Este tipo de situaciones revela que cuando no existen sanciones por el incumplimiento de la regla o por el fallo de los jueces se abren las puertas al acatamiento estratégico. Esto es, los actores harán un cálculo y verán si les conviene o no obedecer.

La conclusión de esta sección es doble. Las expectativas acerca del comportamiento de los actores relevantes, aquí me limito a nuestros representantes, deben incluir la posibilidad de incumplimiento de las reglas, porque los mueve el cálculo y no un sentimiento de obligación. Entonces, no nos hagamos ilusiones, los representantes pueden salir indemnes del incumplimiento de la regla porque no pagan costos. Por esta misma razón, las reglas con mayores probabilidades de ser acatadas son las que pueden asegurar su cumplimiento sin la amenaza de sanciones. Pero este ya es otro tema.

En síntesis. Lo que he tratado de aportar a esta conversación sobre el federalismo es una revisión de las premisas sobre las que suelen descansar nuestras expectativas acerca del funcionamiento de las instituciones y el comportamiento de los actores. Respecto de las primeras, subrayé el papel de los partidos y su capacidad de cruzar los límites institucionales sobre los que descansa el principio de división de poderes. El sistema federal no escapa a este fenómeno porque no puede sino estar atravesado, en el juego democrático, por la gravitación de los partidos políticos. El Gobierno nacional incide sobre las provincias cuando nacionaliza la agenda o formula prioridades nacionales y las provincias inciden sobre el Gobierno nacional cuando participan de la sanción de leyes nacionales o impiden que se tomen medidas que consideran que las pueden afectar. En cuanto a las expectativas acerca del comportamiento de los actores, lo que sugiero es no desconocer ni la presencia ni la importancia de las conductas basadas en el acatamiento estratégico, a menos que prefiramos predicar en el desierto.

Dicho esto, se me podrá objetar que este razonamiento también lleva a un callejón sin salida. No necesariamente. Es una invitación a plantear preguntas a partir de premisas más realistas, algo menos ancladas en las instituciones y algo más en qué hacer para que el cambio venga de la sociedad.

## Sobre los autores

### **Oscar M. Blando**

Doctor en Derecho. Prof. Titular de Derecho Político (grado). Prof. de Derecho Electoral, Derecho Constitucional Profundizado y Derecho Parlamentario (posgrado) en la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y otras universidades. Docente Estable de la Maestría de Derecho Público (UNR). Docente-investigador. Exdirector de Reforma Política y Constitucional de la provincia de Santa Fe. Es autor de numerosos libros, entre otros, *Reforma política en Argentina. Un debate democrático pendiente* (comp., 2017); *Derecho y Política. De la Ley de Lemas a la reforma política y constitucional en Santa Fe* (2002), y *La Constitución de 1921. La verdadera Constitución progresista de Santa Fe* (2014).

### **Natalio R. Botana**

Profesor emérito de la Universidad Torcuato Di Tella y presidente de la Academia Nacional de la Historia de la República Argentina. Sus últimos libros son *Repúblicas y monarquías: la encrucijada de la Independencia* (2016) y *La libertad, el poder y la historia. Conversaciones con Fernando Rocchi* (2019).

### **Beatriz Bragoni**

Doctora en Historia por la Universidad de Buenos Aires, Profesora Titular de la Universidad Nacional de Cuyo e Investigadora

Principal del Conicet. Es especialista en historia política y social del siglo XIX argentino. Entre sus libros recientes se destacan *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas, 1860-1910* (2015), en colaboración con Paula Alonso; *San Martín. Una biografía política del Libertador* (2019), y *La dirigencia política argentina de la segunda mitad del siglo XIX* (en prensa), en colaboración con Eduardo Míguez y Gustavo Paz. Es directora del Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales, Conicet-CCT, Mendoza.

### **Roberto Gargarella**

Abogado y sociólogo por la Universidad de Buenos Aires (UBA), doctor en Derecho por la UBA y por la Universidad de Chicago. Post-doctor en Balliol College, Universidad de Oxford. Es autor de más de veinte libros sobre democracia, constitucionalismo y derechos humanos, entre ellos, *El derecho a la protesta. El primer derecho* (2005); *Castigar al prójimo. Por una refundación democrática del derecho penal* (2016), y *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina, 1810-2010* (2014).

### **Carlos Gervasoni**

Profesor investigador del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. Es autor de *Hybrid Regimes within Democracies. Fiscal Federalism and Subnational Rentier States* (2018) y editor, junto con Alberto Porto, de *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino* (2013) y, junto con Enrique Peruzzotti, de *¿Década ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo* (2015). Es miembro del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) y del Club Político Argentino.



### **Alejandro Katz**

Editor y ensayista. Estudió Lengua y Literatura en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Administración en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Ha escrito libros de crítica literaria y de análisis político. Realiza análisis político y cultural en los principales medios gráficos de la Argentina y colabora con publicaciones de América Latina y España. Es profesor en la Universidad de Buenos Aires y director del curso latinoamericano “Pensar el presente, construir el futuro”, que se dicta en el marco de un acuerdo entre la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación La Usina Social (Rosario, provincia de Santa Fe) y la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Ha diseñado la videoinstalación “35 x 35. Una instalación democrática”, en el Museo de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (MUNTREF, 2018), y asesoró en la exposición “Democracia en Obra”, en el Centro Cultural Kirchner (CCK, 2018). Es consultor de gobiernos locales en temas de innovación y estrategia y director de Katz Editores.

### **Marcelo Leiras**

Director de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés e Investigador independiente del Conicet. Desde diciembre de 2020 es asesor en el Ministerio del Interior de la Nación. Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (1993) y Ph.D. en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Notre Dame (2006). Actualmente investiga los efectos de la institucionalización de la competencia política sobre la estabilidad de los gobiernos y regímenes políticos, y los determinantes y consecuencias de la polarización partidaria.

**Ana María Mustapic**

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad del Salvador (USAL) y M.Phil. in Politics por la Universidad de Oxford, Gran Bretaña. Ha sido miembro de la Carrera de Investigador Científico del Conicet y profesora a tiempo completo del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), donde se desempeñó también como directora. Sus áreas de interés son las instituciones políticas, en particular el Congreso, los partidos políticos, los sistemas electorales y la reforma política.

**Luis Rappoport**

Economista. Se desempeñó como empresario, docente, funcionario público y consultor del sector privado, del sector público y de organismos internacionales. Se especializó en desarrollo económico y, particularmente, en los problemas institucionales de la gestión del desarrollo. Dirigió diversos organismos públicos y Organizaciones No Gubernamentales de desarrollo económico. Entre 2016 y 2020 fue director nacional de Políticas Regionales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Es docente de posgrado en Gestión Institucional del Desarrollo de la Maestría de Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Publicó libros, trabajos académicos y está presente con artículos en los principales diarios del país.

En el año 2021 organizó el ciclo “Aprender con Europa” para difundir el modelo europeo de gestión del desarrollo. Participan del proyecto unas treinta organizaciones políticas, profesionales, académicas y de la sociedad civil.

### **Hilda Sabato**

Historiadora e investigadora superior del Conicet en el Instituto Ravignani de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Recibió los premios A. von Humboldt a la investigación (2012), Konex (2014) y Houssay Trayectoria (2020). Sus libros más recientes son *Repúblicas del Nuevo Mundo. El experimento político latinoamericano del siglo XIX* (2021; traducido al inglés por Princeton University Press) y *Variaciones de la república. La política en la Argentina del siglo XIX*, coordinado junto con Marcela Ternavasio (2020).

### **Marcela Ternavasio**

Profesora y licenciada en Historia por la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario (UNR), magíster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y doctora en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es investigadora del Conicet y del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), en el Instituto de Estudios Críticos en Humanidades (IECH/UNR/Conicet), y profesora titular de la cátedra de Historia Argentina I en la Facultad de Humanidades y Artes de dicha universidad. Entre sus últimas publicaciones se encuentran *Los juegos de la política. Las independencias hispanoamericanas frente a la contrarrevolución* (2021) y *Variaciones de la república. La política en la Argentina del siglo XIX*, coordinado junto con Hilda Sabato (2020).