
Dossier Debates sobre el federalismo de ayer y hoy. Temas, enfoques y conjeturas sobre un problema recurrente



INVESTIGACIONES
Y ENSAYOS

Presentación del Dossier Debates sobre el federalismo de ayer y hoy. Temas, enfoques y conjeturas sobre un problema recurrente

Bragoni, Beatriz

Beatriz Bragoni

publicaciones@anhistoria.org.ar

Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Investigaciones y Ensayos

Academia Nacional de la Historia de la República Argentina,

Argentina

ISSN: 2545-7055

ISSN-e: 0539-242X

Periodicidad: Semestral

vol. 72, 2021

publicaciones@anhistoria.org.ar

Recepción: 24 Noviembre 2021

Aprobación: 07 Diciembre 2021

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/237/2372537006/index.html>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Las discusiones sobre el federalismo argentino atraviesan el debate público y vitalizan la agenda académica de los historiadores y científicos sociales. El interés por la “cuestión federal” obedece a una multiplicidad de factores que, si bien abrevia en preocupaciones sobre su malogrado derrotero contemporáneo, ha incitado la reflexión sobre las variaciones semánticas e institucionales en el siglo XIX hispanoamericano, y de las transformaciones que afectaron el desempeño del régimen federal de las democracias republicanas del continente en el tiempo presente. Un debate que, por cierto, está bien lejos de quedar encorsetado en las experiencias latinoamericanas sino que ha sido renovado en varios países europeos a raíz de la crisis de los procesos de integración supranacionales, tendencias y reivindicaciones secesionistas, el ascenso de nuevos nacionalismos, la crisis de representación política y la irrupción de nuevas formas de expresión y participación ciudadanas.

Argentina, Brasil y México han ocupado un lugar central en el debate académico en virtud de las especificidades de cada sistema federal, y de los diferentes estadios en que la doble titularidad de soberanía experimentó el pasaje entre la era de las independencias, el proceso de construcción estatal y unificación nacional en que la arquitectura federal definió y limitó competencias del gobierno general, y de los gobiernos locales, y el giro centralizador que distinguió un nuevo tipo de lazo federal en el siglo XX y XXI en el

que la pluralidad de intereses económicos y sociales, regionales y nacionales, demandó al Estado federal, y al Poder Ejecutivo Nacional, la instrumentación de incentivos distributivos que entraron en crisis en las últimas décadas. Oportunamente, Marcello Carmagnani puntualizó tres aspectos para una adecuada comprensión de los federalismos latinoamericanos en el largo plazo: la reinención de modelos doctrinarios, constitucionales e institucionales en detrimento de las interpretaciones que lo explicaban por su grado de adecuación o desviación del modelo norteamericano; la incidencia de condicionamientos sociales, económicos y políticos que influyeron en el desempeño histórico de los federalismos latinoamericanos; y la evolución del principio federal de gobierno como resultado de transformaciones de la cultura política (Carmagnani 2003: pp. 397-416).

Tales advertencias, si pusieron en evidencia la conveniencia de identificar y comprender las variaciones de las ingenierías institucionales ensayadas por las dirigencias hispanoamericanas en el ciclo posrevolucionario imantado por el credo del constitucionalismo liberal, también propiciaron abordajes orientados a controlar visiones unidireccionales sobre el proceso de centralización del poder, y unido a ello, del omnipresente peso del presidencialismo (como de los gobernadores) en la factura y desempeño de los sistemas federales latinoamericanos. Bajo esas coordenadas, el concepto federalismo obtuvo mayor densidad histórica y analítica, y el pormenorizado análisis de los sistemas federales construidos en el siglo XIX aleccionó sobre las dinámicas centralizadoras y descentralizadoras que concurrieron en el diseño de los regímenes políticos decimonónicos en la región. Pensado de ese modo, el sistema federal o la “federación” resultó entendido como “artefacto de unidad”, es decir, como fórmula institucional consensuada sobre la distribución territorial y funcional del gobierno representativo de las nacientes repúblicas. En otras palabras, como solución transaccional frente a la incapacidad del gobierno central o general de funcionar como árbitro, y como resolución práctica de la conflictividad y desigualdad entre regiones, estados o provincias (Vázquez, 2003: pp. 15-50; Negretto y Aguilar Rivera, 2000: pp. 361-397).

Asimismo, los estudios sobre la “dualidad institucional” o doble esfera de gobierno que rigió la formación y funcionamiento del sistema federal (Riker 1975: p. 101), puso de relieve en el caso argentino aquello que Juan B. Alberdi formulara en 1856. Esto es, que la organización provincial y la nacional formaban parte de una misma obra: una ingeniería institucional resuelta en base a la combinación “de ruedas pequeñas y ruedas principales de la máquina compuesta y múltiple que se llama organización del estado” (Alberdi, 1917: p.98). En efecto, el examen del andamiaje federal en el siglo XIX político permitió identificar y contextualizar los debates e ingenierías institucionales encajados entre confederación, federación y unitarismo en el montaje para nada lineal del edificio republicano en ciernes; el control de las interpretaciones que hicieron girar el análisis de sus desempeños en torno al grado de proximidad y/o desviación con el influyente modelo norteamericano; las concepciones o ideas sobre centralización y federalismo en juego, y la restitución e interpretación de los mecanismos y lógicas de concentración del poder ensayados de manera simultánea en la escala local, de las provincias o estados, y en la esfera nacional. Finalmente, el énfasis depositado en “análisis de relación” entre distintos niveles de gobierno supuso dar cuenta de las dinámicas y decisiones propias, y muy especialmente, del lugar que cada estado/provincia ocupaba en el régimen político nacional (Alonso y Bragoni, 2015: pp. 9-25). En suma, la combinación de enfoques que hicieron de las “situaciones provinciales” el epicentro de la política decimonónica permitió descomprimir tres procesos que los análisis sobre el desempeño del sistema federal tendieron a superponer: el proceso de unificación nacional, el grado de centralización y descentralización inscripto en la formación de los estados nacionales, y el tipo de régimen federal diseñado o practicado (Gibson y Falletti, 2007: 171-204).

Así también, y de manera paralela a las investigaciones dedicadas a exhumar las formas del federalismo histórico, los estudios sobre el federalismo contemporáneo arrojaron evidencias firmes e interpretaciones sobre aspectos políticos, institucionales y fiscales de la interacción entre los niveles nacionales y subnacionales de gobierno. En un rápido repaso de la saga de contribuciones aportadas por los científicos sociales se destacan dos asuntos sobresalientes. En primer lugar, las implicancias del federalismo fiscal en el régimen de reparto que

afecta la autonomía financiera de las provincias, el carácter discrecional de las transferencias y la inquietante tendencia a propiciar liderazgos políticos hegemónicos y gobernaciones perpetuas que obstruyen o dejan en suspenso el juego democrático plural (Gervasoni 2011: pp. 579-619 y 2013: pp.73-103). En segundo lugar, los aspectos político-institucionales de dos fenómenos paralelos: por un lado, los mecanismos de debilitamiento del sistema federal como contralor del poder central, esto es, la acuciante sobredimensión del poder presidencial que se traduce no sólo en un estilo o forma de gestión del poder político, sino que avanza decididamente en los mecanismos institucionales e informales de asignación de bienes públicos (Quiroga 2012); por el otro, el impacto de la descentralización político-administrativa junto a la des-nacionalización del sistema partidario, que acentúan el grado de influencia de líderes o dirigentes provinciales vis-à-vis el Estado nacional proyectándose a líderes territoriales o jefes políticos de distritos con mayor o menor densidad demográfica y por ende electoral (Mustapic 2013, pp.249-290).

Esta apretada síntesis sobre las formas históricas y contemporáneas del federalismo latinoamericano y argentino en particular anticipa los temas y problemas abordados en los artículos que integran el dossier. Se trata de una selección de textos pensados y escritos por especialistas que han contribuido a la reflexión del fenómeno en las últimas décadas, y que integraron la agenda de trabajo de la reunión académica celebrada en la Universidad Nacional de Cuyo el 5 y 6 de mayo de 2021. Los mismos contemplan ensayos o lecturas de largo plazo, exhuman debates doctrinarios y constitucionales específicos, analizan la relación el sistema de partidos y sistema federal, y ofrecen evidencias e interpretaciones sobre la relación entre federalismo, desarrollo y democracia.

El dossier se abre con la contribución de José Antonio Aguilar Rivera quien recupera el modo en que las elites hispanoamericanas leyeron y tradujeron la influyente obra de Alexis de Tocqueville sobre el federalismo norteamericano con el propósito de administrar la esfera local y la federal en las flamantes repúblicas que aspiraban a refundar la unidad de las soberanías territoriales resultantes de las guerras de independencia. Mediante el cotejo erudito de los usos de la lectura tocquevilleana en los debates constituyentes de México y Colombia de mediados del siglo XIX, Aguilar Rivera traza un paralelo eficaz de las razones y argumentos vertidos por los constitucionalistas develando con ello la “historia accidentada” del federalismo en América Latina, y la imposibilidad de imitar el modelo del federalismo estadounidense.

Por su parte, Darío Roldán aborda la discusión sobre el federalismo en Francia entre 1800 y 1870 por expresar una dimensión distinta a la exhibida en países extra-europeos. Hay dos razones que gravitan en ese resultado: por un lado, el debate en Francia discurre en torno de la dupla centralización/descentralización. Por otro, dicho debate de ningún modo precedía la construcción del Estado nacional, como ocurrió en Estados Unidos o en Argentina. En estos casos, como en tantos otros, la discusión se centró en el modo de diseñar y estructurar las distintas formas de soberanía que iban a conservarse y/o cederse para articular el vínculo entre estados “existentes” y el poder federal. Con el propósito de analizar el vínculo entre el estado y una sociedad fundada en el principio de igualdad de los ciudadanos, Roldán explora tres concepciones para comprender el sentido positivo que se le había atribuido a las “libertades locales” mediante las posiciones divergentes de Guizot, Tocqueville y Rémusat: la reivindicación de una forma particular de centralización, la defensa de la comuna como parte del régimen federal (aun cuando no fuera posible imaginarla para Francia) y una posición intermedia centrada en los departamentos.

El federalismo como prenda de unión de las provincias argentinas organiza el ensayo a través del cual Natalio Botana traza su derrotero como “proyecto histórico y problema presente”. Ese cuadro espectral articulado en el cruce de la historia y la teoría política permite apreciar variaciones en las nociones y usos del vocablo que adquirió en el largo siglo XIX, y en el curso del siglo XX como de sus manifestaciones actuales. De su lectura no sólo emanan nuevos conceptos e interpretaciones que mejoran la comprensión de la cuestión federal entre los que sobresale la clasificación “confederación ejecutiva” correspondiente al período 1831-1852. La revisión crítica del federalismo argentino que emprende Botana en su lectura de largo plazo arroja sobre todo un balance desalentador porque patentiza la desigual representación de las provincias

en el Congreso, profundiza las desigualdades regionales en materia de recursos fiscales y ciudadanía, y entroniza el “hiperpresidencialismo” en factótum del malogrado desempeño de la democracia republicana de la Argentina contemporánea. Pero será sobre todo la mirada de Botana como observador experto e intelectual público, la que documenta y explicita la urgencia de promover reformas en materia fiscal y en materia política-institucional que sean capaces de corregir las enormes distorsiones generadas por una concepción metropolitana del poder, y la gravitación de la provincia de Buenos Aires, y su conurbano en el conjunto del país federal.

El artículo de Carlos Gervasoni arroja elementos de prueba consistentes de la mirada olímpica ofrecida por Botana en torno al federalismo político y fiscal como elemento clave del síndrome de debilidad institucional y democrática. En base a un tratamiento exhaustivo cuanti-cualitativo, Gervasoni desmenuza las distorsiones y complejidades del federalismo fiscal y político, y el impacto negativo derivado de la incongruencia entre el tamaño demográfico-económico de las provincias, la representación en ambas cámaras y la arbitraria e inequitativa distribución de los recursos fiscales entre provincias que le permiten formular un modelo que distingue dos conjuntos de provincias: las “productivas” y las “rentísticas”. Mientras que las primeras concentran población, combinan recursos fiscales propios con fondos coparticipables, exhiben alternancia electoral en sus distritos y están sub-representadas en el Congreso, las segundas componen alianzas estables con el PEN en base a la transferencia discrecional de recursos fiscales y la sobrerrepresentación en el Congreso violentando la constitución nacional. Con ello Gervasoni no sólo brinda un diagnóstico pesimista sobre el desempeño del federalismo argentino, sino que lo erige en piedra de toque de las desigualdades socio-económicas que atraviesan la entera geografía argentina que no duda en vincular o asociar con estilos de gestión autoritarios en detrimento del juego democrático.

El nexo entre el sistema federal y la configuración del sistema de partidos políticos en la Argentina es analizado por Ana María Mustapic mediante una ventana o problema poco frecuentado por la literatura especializada. El acento está puesto en la normativa que reglamenta el funcionamiento de los partidos políticos desde 1962 la cual fundamenta y prescribe dos tipos de organización partidaria, los partidos de distrito y los nacionales, y faculta a la Cámara Nacional Electoral para resolver controversias y litigios intrapartidarios entre las dirigencias partidarias provinciales y nacionales. El estudio de los fallos de la justicia electoral relativos a conflictos que comprometieron conflictos de los partidos nacionales (UCR y PJ), e involucró a distintas provincias (Mendoza, Salta, Formosa, entre otras), arrojan resultados reveladores en varios planos: por un lado, la común interpretación de los jueces sobre la filiación histórica, jurídica y doctrinaria que concibe a los partidos de distritos como precedentes a los partidos nacionales; por otro, la ausencia de criterios sociológicos de los principales partidos nacionales o de masas (UCR y PJ) que se hace patente en los argumentos vertidos por los litigantes, las autoridades de partido y los mismos jueces; finalmente, que en ningún caso la intervención de la justicia electoral se limitó a resolver los conflictos entre los dirigentes, sin preocupación evidente por los electores y el tipo de opciones ofertadas por los partidos. Con ello, Mustapic concluye que la decisión de los jueces operó a favor de la autonomía distrital en detrimento de la misma fuerza política nacional fortaleciendo “las tendencias centrífugas implícitas en la legislación y la jurisprudencia basada en la organización federal de los partidos políticos y la autonomía residual de los distritos”.

REFERENCIAS

- Alberdi Juan Bautista (1917), *Derecho Público Provincial Argentino*. Buenos Aires, La Cultura Argentina
- Alonso Paula y Bragoni Beatriz (2015), *El sistema federal argentino. Debates y coyuntura (1860-1910)*. Buenos Aires, Edhasa, “Introducción”, pp. 9-25
- Carmagnani Marcelo (2003) (Coord.), *Federalismos Latinoamericanos. Mexico/Brazil/Argentina*, México, El Colegio de México

- Gervasoni Carlos (2011), “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, enero-marzo, pp. 579-610
- Gervasoni Carlos (2013), “Transferencias federales y Competitividad Electoral: La Ventaja Oficialista de Gobernadores en Provincias Rentísticas, 1983-2011”, en Carlos Gervasoni y Alberto Porto (Editores), *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino*, Edición Economía, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, pp.73-103.
- Gibson Edward y Felletti Tullia G. (2007), “La unidad a palos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino”, *PostData* 12, pp. 171-204
- Mustapic Ana María (2013), “Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación”, en Carlos Acuña (ed.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 249-290
- Negretto Gabriel L. and Aguilar Rivera José A. (2000), “Rethinking the Legacy of the Liberal State in Latin America: The cases of Argentina (1853- 1916) and Mexico (1857-1910)”, *Journal of Latin American Studies*, 32 (2) pp. 361-397
- Quiroga Hugo (2012), *La república desolada*. Buenos Aires, Edhasa,
- Riker William (1975), “Federalism”, en Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*. Vol. V, Government, Institutions and Processes, Reading, MA: Addison-Wesley, p. 101.
- Vázquez Josefina Zoraida (2003), *El federalismo mexicano, 1823-1847*, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos*, op.cit. pp. 15-50.