

NOTAS SOBRE FEDERALISMO

Juan F. González Bertomeu*

“Esta forma de gobierno es una convención por la cual varios pequeños estados aceptan ser miembros de uno mayor, que se proponen crear. Es una reunión de varias sociedades para formar una nueva, susceptible de ampliarse por medio de nuevas asociaciones, hasta conseguir el grado de poder necesario para defender la seguridad de ese cuerpo unido. Una república de esta índole, capaz de resistir a una fuerza externa puede sostenerse a sí misma sin corrupciones internas. La forma de esta sociedad logra evitar toda clase de problemas.”

–Montesquieu¹

“Una gran democracia debe o bien sacrificar el autogobierno en pos de la unidad o preservarla mediante el federalismo. La coexistencia de varias naciones bajo el mismo estado es un desafío, al mismo tiempo que la mejor manera de asegurar su libertad... La combinación de diferentes naciones en un estado es tanto una condición necesaria de la vida civilizada como lo es la combinación de personas en la sociedad”

–Lord Acton.²

1. Interrogantes

De acuerdo con la conocida declaración incluida en el primer artículo de la Constitución Nacional, nuestro país adoptó un régimen de estado federal. ¿Cuál es el significado de esta cláusula? ¿Qué implica que un país sea federal? ¿Qué rasgos mínimos debe tener para que podamos identificarlo como tal? ¿Por qué existen países federales? ¿Por qué Argentina es o debería ser uno de ellos? ¿Es Argentina *insuficientemente* federal o –en cambio– es *demasiado* federal? Sea lo que fuere que Argentina es a este nivel, ¿funciona bien o es necesario efectuar algunos ajustes?

El propósito de este artículo es intentar esbozar algunas respuestas provisionarias a estos interrogantes. Dada su complejidad, muchos temas relacionados con el federalismo quedarán de lado, y los que incluyo no recibirán la atención que merecen. El trabajo se articula del siguiente modo. En la próxima sección (2) intento despejar algunas dudas respecto del concepto de federalismo. En la sección 3 me ocupo de la justificación normativa de los arreglos federales, poniéndolos a prueba respecto de tres posibles estándares: el control ciudadano del sistema

* LL.M. (2003), J.S.D. student (2007), New York University (NYU); profesor de derecho, UBA, UP, UNLP. Agradezco a Marcelo Alegre, Fernando Basch, Roberto Gargarella, Marcelo Leiras, Margarita Maxit, Laura C. Roth y Demian Zayat por sus inteligentes y generosos comentarios a versiones previas de este artículo. Desde luego, esos comentarios no se extienden a los varios errores que el trabajo pueda todavía contener.

¹ *Del Espíritu de las leyes*, Libro 9. Citado por Alexander Hamilton en *El Federalista* n° 9.

² Stanford Encyclopedia of Philosophy, “Federalism”. Disponible *online* en plato.stanford.edu.

político, la defensa de derechos e intereses de grupos minoritarios, y la capacidad de este sistema de procesar preferencias mayoritarias. Según afirmo allí, los dos primeros estándares, aunque no el último, apoyan en ciertos supuestos una estructura de tipo federal. En la sección 4 estudio brevemente el origen del federalismo argentino, con algunas notas sobre el norteamericano.

Luego analizo el desempeño de nuestro federalismo (5). Sostengo en primer lugar que varias cláusulas constitucionales relacionadas con el tema no se respetan, pero que uno de los resultados de este incumplimiento desafía ciertas intuiciones corrientes. El respeto de las cláusulas que se refieren a la conformación del poder legislativo nacional daría menos y no más poder a algunas provincias. Afirmo sin embargo que el mayor peso político que en la práctica ellas hoy tienen no produce beneficios visibles, y en cambio sí consecuencias negativas en términos institucionales. Digo por ello que es necesario acatar el mandato constitucional, solucionando las distorsiones en materia de representación, y atacando el problema de las asimetrías entre las provincias de un modo directo, con un régimen transparente de coparticipación impositiva.

Posteriormente estudio brevemente otros posibles argumentos a favor y en contra de nuestro federalismo: la (des)igualdad en la aplicación del derecho, la experimentación jurídica y la aplicación de los tratados. El trabajo termina con una breve conclusión (6) acerca de los modos de resguardar un arreglo de naturaleza tan inestable como el federalismo.

2. Federalismo

El federalismo es una de las tantas maneras en que se puede organizar *territorialmente* el poder dentro de un estado.³ Así, frecuentemente se sostiene que un estado es 'federal' cuando en un mismo territorio coexisten como mínimo dos tipos de estructuras de gobierno, una central y una local.⁴ Esta dispersión de poder

³ En este artículo doy por presupuesto que el federalismo gira principalmente en torno a esta dimensión territorial. La posibilidad de que existan otros tipos de arreglos federales *no* basados en el territorio (por ejemplo, la atribución de poder a un grupo étnico disperso geográficamente), aunque desde luego muy interesante, no es explorada aquí.

⁴ Este artículo tampoco analiza una interesante dinámica contemporánea relacionada con el federalismo. Mientras muchos países, sean o no federales, intentan unirse entre sí en formas que de modo creciente se asemejan a estructuras federales (el ejemplo de la Unión Europea es el más

implica que, al menos en un área o tema determinado, cada una de estas unidades –el estado central y las jurisdicciones locales– retiene la autoridad para adoptar decisiones independientemente de la otra.⁵ Además, esta autonomía está frecuentemente consagrada en la constitución, de modo que ninguna de las partes pueda modificarla unilateralmente.⁶

Pero el término ‘federalismo’ dista de ser unívoco. A veces se lo emplea como un concepto de tipo *normativo*, para defender en general el diseño de arreglos de poder menos centralizados, y se reserva el término ‘federación’ para la *descripción* del tipo de estructura que solemos denominar ‘federal’. Sin embargo, en ocasiones tanto ‘federalismo’ como ‘federación’ son empleados de un modo *descriptivo*, entendiéndose al primer término como el género de los sistemas de organización política descentralizados, y al segundo como una de sus especies (junto a otras: ‘confederación’, ‘estados asociados’, etc.) Finalmente, una última alternativa es volver a concebir el ‘federalismo’ como un ideal *normativo*, y reservar los conceptos ‘sistemas políticos federales’ y ‘federación’ para emplearlos respectivamente como el género y la especie *descriptivos*.⁷

Pero incluso circunscribiendo el análisis al empleo del término ‘federación’, existen tantas modalidades diferentes como países hay autodenominados federales,⁸ y ello viene determinado por la distinta expansión de los poderes de cada una de estas estructuras, central o local. En algunos, más ‘centralizados’, el equilibrio del reparto de competencias está inclinado hacia el lado del estado central, mientras que en otros, más ‘periféricos’, lo está hacia las sub-unidades locales. Diversas variables pueden emplearse para medir este equilibrio: el tipo de distribución de competencias legislativas y administrativas entre la unidad y las sub-unidades, los

ilustrativo), a nivel interno suelen observarse, por el contrario, mayores demandas por autonomía o incluso soberanía local.

⁵ Esta nota es la que parece estar ausente en los sistemas ‘confederales’, en los que o bien no existe un poder central o, cuando existe, no tiene autonomía real para tomar decisiones independientemente de los estados locales, que conservan una soberanía casi ilimitada.

⁶ Riker (1964), pág. 5. Como la propia caracterización lo indica, la delimitación entre los poderes de la unidad y las sub-unidades no siempre es tajante, y la autoridad respecto de ciertas áreas es frecuentemente compartida. Estos rasgos suelen producir roces entre la unidad central y las sub-unidades.

⁷ Véase Watts (1998), págs. 117-122.

⁸ Cuando en el artículo emplee la etiqueta ‘federalismo’ me voy a estar refiriendo, temo que indistintamente, tanto al concepto normativo como a la especie ‘federación’.

límites fijados por la constitución a cada una de ellas, la capacidad de recaudación de y/o la asignación de recursos financieros a las sub-unidades, y el nivel de participación de las sub-unidades en la toma de decisiones a nivel central.⁹ Este último punto merece destacarse aquí. Pese a que la nota que caracteriza a los estados federales es la división entre el gobierno central y las sub-unidades, estas últimas concurren de algún modo a formar la voluntad del primero.¹⁰

Desde luego, las fronteras de este amplio abanico de posibilidades que el federalismo deja abierto son borrosas. Determinar cuándo un país deja de ser federal, sea porque sus sub-unidades ya son soberanas, o porque carecen casi completamente de autonomía, depende de una elección poco menos que arbitraria. El federalismo es un punto de equilibrio *relativamente* estable entre otros modos de organizar el poder, y es el producto de dinámicas e inercias históricas, políticas y culturales en la vida de un país. Dicho de otro modo, lo que frecuentemente denominamos 'federalismo', un tipo de arreglo inspirado en la experiencia norteamericana, es un posible punto intermedio en un continuo sobre distribución territorial del poder dentro de un país.¹¹ Pero una federación puede optar por otro punto en ese continuo.

Dado que hay varios esquemas alternativos al federalismo, y que por ende los posibles defectos y virtudes de este sistema son relativos, al analizar el (o algún tipo particular de) 'federalismo' es necesario aclarar con cuál de ellos se lo está comparando. Un ejemplo bastará para aclarar este punto. Uno de los argumentos usuales para justificar el federalismo es que éste, al dividir el poder entre distintas instancias territoriales, provee frenos o puntos de veto contra posibles abusos provenientes de un estado central ilimitado. Pero sería ridículo ensayar este argumento, por ejemplo, y al menos como justificación no sólo normativa sino

⁹ Watts, *ob. cit.*, pág. 124.

¹⁰ Vale la pena repetirlo: en un país federal frecuentemente existe una confluencia de atribuciones entre la unidad central y las sub-unidades, pero como dijimos tanto el estado central como las sub-unidades retienen autonomía en ciertas áreas. A su vez, las sub-unidades participan de alguna manera en las decisiones nacionales, por ejemplo, a través de una institución como el Senado. Analizo este punto más adelante.

¹¹ En un extremo encontramos estructuras completamente centralistas, sin sub-unidades locales. Luego, con creciente fuerza, encontramos distintos tipos de descentralización, inicialmente sólo administrativa y luego también política, hasta llegar a un tipo de arreglo 'federal' más centralizado, primero, y más periférico, después. En el otro extremo están las formas mucho más fuertes, ya 'confederales', de soberanía local. Por supuesto, también existen esquemas asimétricos, en los que una zona del país goza de mayor autonomía que otras.

también *histórica*, respecto de un país como los Estados Unidos, en donde este arreglo fue adoptado a partir de otro, previo, de tipo confederal. Como es natural, difícilmente algo puede limitar más el poder central que una confederación. El argumento por ende sólo tendría valor si el caso fuera distinto: que el federalismo viniera precedido por una estructura centralista, y no confederal. Dado entonces que este tipo de arreglo es un punto de equilibrio entre dos extremos, a la hora de comparar entre alternativas es necesario saber cuál es el sentido o dirección de esa dinámica histórica.

3. Justificación

Pese a que ambas dimensiones están relacionadas, el análisis normativo del federalismo, que busca justificar o rechazar su existencia, debe distinguirse del análisis histórico, que intenta explicar causalmente el surgimiento de este tipo de estructuras.¹² Más allá de las causas que dan cuenta del surgimiento de un arreglo institucional como el federal, que más adelante analizaremos, una pregunta relevante es si existen buenos fundamentos teóricos para sustentarlo.

Según creo, la respuesta a esta pregunta es afirmativa pero no categórica. El federalismo no sale siempre triunfante en el cotejo con formas alternativas de distribuir el poder territorial de un estado. A un nivel ya no normativo sino de aplicación práctica, la discusión se torna incluso más compleja al analizar el caso argentino, como veremos más adelante. Propongo aquí tres tipos de estándares que pueden ser (al menos alternativamente) aceptados por más de una teoría de la democracia¹³: la capacidad de un sistema institucional para promover la deliberación y el control democrático, para proteger a grupos minoritarios, y para procesar preferencias mayoritarias. Dado que dependen de un contexto específico y de su aplicación práctica, postergo el análisis de otros posibles estándares – incluyendo la eficiencia del gobierno– para el momento de mencionar el caso argentino.

¹² Según vimos, podría ocurrir que las razones que *explican* el nacimiento de un estado federal determinado no sean del todo coincidentes con los argumentos normativos que puedan existir para *apoyarlo*. Podríamos encontrar que ciertos argumentos normativos no tenidos en cuenta en un contexto histórico particular refuerzan o debilitan la justificación de este arreglo institucional (o que argumentos tenidos en cuenta en un momento fundacional hoy ya no tienen peso).

¹³ Para un estudio de teorías alternativas de la democracia, ver otras contribuciones en este libro.

Deliberación y control democrático. Según una manera de justificar la democracia, el sistema político debe ser diseñado con el fin de minimizar la posibilidad de que un individuo o grupo se sitúe por encima de otros, dominándolos, y de apostar a la deliberación y el autogobierno colectivos.¹⁴ Esto es, que sean los propios ciudadanos quienes se involucren en un proceso de discusión tan libre, reflexivo y profundo como sea posible para tomar, conjuntamente, decisiones políticas en todas aquellas áreas que puedan afectarlos.¹⁵

Ahora bien, en punto a la justificación del federalismo debemos avanzar con cierta cautela. Ello pues esta manera de concebir a la democracia no brinda respuestas categóricas a nuestros interrogantes. Históricamente, el pensamiento republicano solió privilegiar la existencia de naciones con una extensión territorial y poblacional acotadas.¹⁶ Cuanta mayor distancia existiera entre representantes y representados, así como entre los propios ciudadanos, menor sería la posibilidad de una comunicación real entre todos ellos, especialmente en tiempos en los que la tecnología no ofrecía medios para achicar esa brecha. Por consiguiente, menor sería la posibilidad de que los ciudadanos controlaran posibles ‘traiciones’ a la voluntad popular, y que se involucraran más directamente en la gestión y la discusión públicas.

En una república lo suficientemente pequeña, como veremos más adelante, la dispersión de poder típica del federalismo podía ser contraproducente. En cambio, en la medida en que la república creciera en territorio y población, tal vez sí fuera

¹⁴ Además de encontrar cobijo en otros artículos de esta compilación, estos puntos se nutren de principios que son básicos para cierta corriente tradicional de reflexión político-filosófica, generalmente catalogada (aunque las etiquetas no son aquí importantes) como *republicanismo cívico*. Entre otros autores que pertenecen a esta tradición, puede citarse (de épocas y con muchos matices distintos entre sí) a Cicerón, James Harrington, Maquiavelo, Thomas Paine, Phipip Pettit, J. G. A. Pocock o Quentin Skinner.

¹⁵ De acuerdo con los principios reseñados en la nota anterior, aun aceptando que hoy es necesario que (algunos de estos procesos) sean llevados a cabo por políticos profesionales, los *representantes*, esto no debería verse como un rasgo que debamos celebrar sino como una limitación derivada de la vida en sociedades superpobladas. Un sistema puede ganar en ‘salud institucional’, por consiguiente, si logra estrechar –en cuanto sea posible– los vínculos entre esos representantes y los ciudadanos, sus *representados*; si permite que éstos se comuniquen adecuadamente, de un modo más discursivo que plebiscitario, con los primeros; si permite que tengan la capacidad efectiva de controlarlos; y si no aliena o ahoga el espacio de reflexión pública de los ciudadanos.

¹⁶ Esta inquietud estaba presente, por ejemplo, en el pensamiento de J. J. Rousseau, T. Jefferson y Montesquieu.

necesario subdividirla, de manera de volver a estrechar los vínculos de representación, de minimizar el riesgo de que un distante gobierno central pudiera violar los derechos de los ciudadanos, y de fomentar la participación pública. Así, el federalismo en estos casos multiplicaría los escenarios para la práctica política, y promovería la educación y virtud ciudadana. Su complejo entramado institucional pondría a disposición de los individuos un ámbito adicional, más cercano y local, tanto como esfera autónoma de participación cuanto como modo de experimentación y preparación para (saltar a) las discusiones a nivel nacional.¹⁷

Protección de grupos y minorías. A diferencia de un estado centralista, los arreglos federales podrían estar en mejores condiciones de minimizar la posibilidad de dominación de un grupo sobre otros.¹⁸ Pero esto podría ser así *sólo* si el peligro de abusos proviniera del propio estado central.¹⁹

Por un lado, el federalismo agrega nuevos niveles para filtrar o directamente impedir la influencia a nivel local de ciertas decisiones adoptadas desde el centro. Pero al mismo tiempo convierte a las sub-unidades locales en jugadores especialmente importantes en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional, pues en ciertos casos cuentan con un potencial poder de veto.²⁰ Aunque con

¹⁷ Una justificación de tipo 'pluralista' tendería a invertir este argumento. Si bien no me detendré a justificar esta afirmación, creo que ella puede derivarse del análisis que sigue sobre grupos y minorías, así como de las notas sobre el origen del federalismo norteamericano incluidas en la sección 4.

¹⁸ Cabe mencionar que unas intuiciones relativamente similares a las que analizo en este apartado están presentes en los escritos de Immanuel Kant sobre las relaciones *entre* los estados. Es conocido el tránsito del filósofo alemán desde su posición en la *Metafísica de las Costumbres*, en donde sugería a los estados establecer una federación internacional similar a la que regía internamente en varios de ellos, y que obligara irrevocablemente a sus sociedades, al principio defendido en *La Paz Perpetua*. Con el fin de no contradecir el ideal de autogobierno colectivo, el filósofo de Königsberg sugiere en esta obra que las sociedades pacten la creación de una liga *voluntaria* de estados (una 'confederación pacífica' que ponga fin –para siempre– a todas las guerras), en la que éstos conserven su soberanía.

¹⁹ James Madison, como veremos, tenía la idea opuesta.

²⁰ La relación entre las sub-unidades y el gobierno central en un estado federal puede analizarse a manera de un modelo 'principal-agente', de acuerdo con el cual las primeras conservan cierta autoridad para supervisar el modo en que el gobierno central ejerce las atribuciones delegadas. La introducción del Senado (un punto al que vuelvo luego) es particularmente relevante en este contexto, tanto en los Estados Unidos como en Argentina. Por medio de su intervención (aunque indirecta) en esta institución, las provincias se reservan la última palabra a la hora de castigar a los funcionarios federales mediante el juicio político, y tienen cierto rol en la conducción de la política exterior y la defensa, al prestar consentimiento para la designación de diplomáticos y militares de alto rango. Finalmente, participan de la elección de los jueces de la Corte Suprema. Véase Ferejohn (1999) págs. 133-136.

matices, este principio podría ser compartido por teorías más y menos robustas de la democracia.²¹

En naciones socialmente divididas, especialmente por diferencias identitarias (religiosas, étnicas o lingüísticas), el federalismo²² parece una receta aconsejable para, como sostiene Alfred Stepan, ‘mantener unida’ a una nación.²³ El federalismo sería al mismo tiempo un freno más o menos directo a las pasiones mayoritarias y un modo de reforzar la autonomía, seguridad y reconocimiento de esos grupos minoritarios a nivel nacional, aumentando con ello la legitimidad del estado.²⁴ A diferencia de lo que, según veremos, para algunos autores explica el origen del federalismo, es esta dinámica de tipo centrífugo la que parece observarse hoy en el mundo en aquellos países que se deciden por algún tipo de arreglo federal.²⁵

Para Richard Pildes, estos esquemas podrían ser deseables porque pondrían en funcionamiento una suerte de *gag rule* o *ley mordaza*. Así, ciertos grupos fuertemente divididos a nivel nacional podrían acordar no discutir cuestiones particularmente sensibles, llevándolas así al ámbito local, de manera de confinarlas y segmentarlas. De esta manera, se evitarían posibles confrontaciones y parálisis a nivel nacional, y se permitiría seguir adelante con la discusión de temas menos conflictivos.²⁶ Estas inquietudes no son nuevas. Fueron una preocupación subyacente en los debates constitucionales norteamericanos y otros contextos históricos, y estuvieron presentes en el pensamiento de quien frecuentemente es considerado el ‘padre’ del federalismo, el alemán Johannes Althusius.²⁷

²¹ Tanto –por ejemplo– una visión *republicana* como una visión *pluralista* de la democracia coinciden en la necesidad, en ciertos casos, de prevenir que un grupo domine a otros. Más adelante señalaré algunas diferencias entre ambas visiones respecto de este punto.

²² En varias de sus formas, incluyendo la ‘devolución’ de poder a ciertos grupos o áreas específicos.
²³ Véase Stepan (1999).

²⁴ Sobre este punto, véase Pildes (2008), Stepan (1999).

²⁵ Pildes (2008). Según Stepan (1999), todas las democracias multinacionales o multiétnicas que hoy existen en el mundo son federales.

²⁶ *Ibid.* Acerca de las *gag rules*, véase Stephen Holmes, *Passions and Constraint. On the theory of liberal democracy*, University of Chicago Press, 1995, págs. 202-235.

²⁷ Althusius, un calvinista que vivió en la antigua ciudad alemana de Emden, de la que fue funcionario, escribió en 1603 la *Politica Methodice Digesta*, en donde abogaba por una mayor autonomía local principalmente en contra de la autoridad imperial católica y de autoridades provinciales luteranas. Véase Carney (1965), Hueglin (1999), Stanford, *ob. cit.*

Aunque es imposible reseñar aquí sus aportes al pensamiento político y a la propia noción de federalismo, Althusius planteaba la necesidad de dispersar el poder en múltiples niveles asociativos. Defendía la existencia de varias asociaciones comunitarias imbricadas en un orden ascendente. A manera de una pirámide, las asociaciones más pequeñas y locales debían formar parte de las situadas por encima de ellas (menos locales y particulares), saltando de organizaciones sociales básicas como la familia a los gremios, la ciudad, la provincia y finalmente la nación (la unión ‘universal’).²⁸ De acuerdo con esta “teoría de representación política ascendente”, ciertos grupos minoritarios que a nivel nacional serían ignorados podrían incorporarse a la vida política.²⁹

Esta idea parece atractiva, especialmente para los casos de grupos minoritarios no dispersos geográficamente (lo que el juez de la Corte norteamericana Harlan Stone denominara, en la célebre nota al pie 4 del caso *Carolene Products*, de 1938, ‘*discrete and insular minorities*’, algo así como ‘minorías identificables y cohesionadas’).³⁰ Es decir, resulta interesante cuando como consecuencia del trazado de límites entre las sub-unidades los miembros del grupo quedan del mismo lado, sea que la división se haga o no teniendo conscientemente en cuenta ese fin.³¹

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ A diferencia de los puntos sostenidos por los ‘federalistas’ norteamericanos, que analizaremos más adelante, Althusius intentaba reconciliar el entonces nuevo fenómeno del nacimiento del estado moderno, que implicaba centralizar el poder en una monarquía que gobernara para todo el territorio, con la necesidad de respetar a las minorías culturales y religiosas del país. Una manera, esto es, de hacer compatibles el orden particular y el universal, la parte y el todo. A pesar de que la teoría de Althusius tiene ciertos rasgos *corporativos* (además de comunitaristas), pues a medida que se asciende en la pirámide de organizaciones el tipo de participación se vuelve menos individual que orgánica, su preocupación central era proveer una estructura de gobierno que fuera a la vez inclusiva y respetuosa de las diferencias. Véase Hueglin (1999), págs. 145, 213.

³⁰ Acerca de este punto, véase Ackerman (1985).

³¹ Desde luego, una posible preocupación aquí podría ser la suerte de las minorías dentro de esta sub-unidad (es decir, los miembros de grupos mayoritarios o en todo caso no desaventajados a nivel nacional, pero minoritarios en la sub-unidad). Hacia el final de esta sección vuelvo sobre el tema, pero como veremos, precisamente éste era el temor de ‘federalistas’ norteamericanos como Madison. No me extiendo aquí sobre este punto por la razón antes vista: la comparación que aquí hago es entre el federalismo y estructuras más centralizadas a él. El sistema norteamericano, como antes dije, venía precedido de una mayor descentralización. Aun cuando se compartieran los temores madisonianos, el federalismo era incluso en este punto un remedio en contra de esas estructuras de mayor dispersión.

Pero si los miembros del grupo minoritario no estuvieran ‘cohesionados’ en la misma sub-unidad local, no es claro que el federalismo otorgaría muchas garantías. Suponga el lector que una minoría determinada representa el 20% por ciento de la población de la sociedad. Si el grupo estuviera geográficamente circunscripto a una sub-unidad, su peso y su voz necesariamente aumentarían a nivel local (y posiblemente a nivel nacional también³²). Dependiendo de cómo se tracen los límites entre las sub-unidades, podría incluso ocurrir que una *enorme* proporción de la población de una sub-unidad pertenezca a ese grupo. Ahora bien, si esta cohesión no existiera, y si los integrantes del grupo estuvieran geográficamente diseminados a lo largo del país o al menos en más de una sub-unidad, el peso interno del grupo a nivel local podría llegar a ser menor, igual o a lo sumo sólo ligeramente superior al que tienen a nivel nacional. Y si a nivel nacional sufrían algún tipo de persecución o discriminación, lo mismo podría suceder a nivel local. Lo único que este arreglo lograría es abrir el rango de posibilidades.³³

Al comienzo de este apartado señalé que las ventajas que el federalismo promete en términos de la protección de grupos podrían ser reales sólo si el peligro proviniera del propio estado central. Como veremos, James Madison sostenía en los debates de la constitución norteamericana el argumento inverso: el mayor peligro no podía venir del estado central, que en ese momento prácticamente no existía, sino de los estados locales. Por eso era aconsejable una mayor centralización del poder, de modo de proteger a las minorías (entonces aventajadas) de la ‘demagogia populista’ local. Este punto, históricamente contingente en ese caso, podría sin embargo generalizarse.

Mayorías. Sostuve antes que la receta a favor del federalismo parecía simple. En términos de participación democrática y de respeto a las minorías, la balanza

³² Ello pues, en comparación con un sistema centralista, esas mayorías locales podrían hacerse oír con más fuerza en órganos nacionales (como el Senado).

³³ Al haber más sub-unidades involucradas (en el caso del grupo cohesionado las posibles tensiones se daban principalmente entre la/s sub-unidad/es respectiva/s y el estado nacional), habría más resultados posibles: que ninguna sub-unidad discrimine, que lo hagan todas, sólo algunas, una sola, etc. Aquí sólo me referí a un tipo especial de grupo, cohesionado geográficamente o a nivel organizativo, y especialmente identificable por ciertos rasgos más o menos visibles (como el color de la piel de sus miembros, por ejemplo). Como asegura Ackerman (1985), pese a que en algunos contextos, y desgraciadamente, siguen siendo objeto de fuerte discriminación, estos grupos cuentan con ciertas ‘ventajas’ sobre otros menos identificables y cohesionados, especialmente en términos de costos de organización.

parecía inclinarse hacia el lado del esquema federal, cuando se lo comparaba con un estado centralizado. Especialmente cuando la extensión territorial del estado es grande, y cuando existen grupos minoritarios concentrados en una región.

Pero dije también que la cuestión no era tan simple. Tal vez porque la propia definición de democracia no lo es. Más arriba puse énfasis en dos posibles dimensiones de este tipo de gobierno: la participación y la deliberación pública, por un lado, y el control ciudadano, por el otro. Mencioné sólo al pasar otra dimensión clave: el respeto a la *regla de mayoría*. En este aspecto el federalismo es más problemático. Según diré, en la medida en que multiplica y divide las instancias de toma de decisiones, este tipo de arreglo podría impedir la implementación de políticas preferidas por una mayoría.

Un estado centralista está en mejores condiciones de procesar preferencias mayoritarias a nivel nacional que un estado federal. Esto se debe principalmente a dos razones. En primer lugar, un estado centralista no tiene límites en su agenda democrática. Es decir, el conjunto del pueblo en una república centralista puede adoptar decisiones en temas que, en un país federal, le están vedados, por haber sido asignados a cada una de las sub-unidades que lo componen. Este punto, que es el correlato del que analizamos antes sobre la protección de las minorías, podría no ser tan problemático, y esto dependerá entre otras cosas de nuestra concepción acerca del significado de 'pueblo'. Si consideramos que nuestra identificación comunitaria es más fuerte respecto de la sub-unidad que de la unidad, esto será más una ganancia que una pérdida.³⁴ Por otro lado, podríamos considerar, como sostuve antes, que el 'autogobierno' democrático se ve mejor satisfecho con un ámbito de toma de decisiones más restringido y local.

Segundo, y como nos resultará familiar, el federalismo típicamente incorpora ajustes para asegurar cierta voz a cada una de estas sub-unidades en las instituciones centrales. Esto generalmente involucra la creación de una segunda cámara legislativa, lo que de por sí puede impedir o al menos dificultar la

³⁴ Sin embargo, éste parece ser un caso límite, al menos llevado al extremo: si esa fuera nuestra identificación, es probable que la propia participación de la sub-unidad en el estado federal esté en tensión (de hecho, es esto lo que ocurre en lugares como la provincia canadiense de Quebec, que protagoniza una inveterada lucha por su secesión de Canadá).

aprobación de una propuesta preferida por la mayoría de la población.³⁵ Pero además, esta cámara legislativa, tal lo que sucede en los Estados Unidos y en la Argentina con el Senado, suele ser fuertemente contramayoritaria al estar integrada por igual cantidad de miembros por sub-unidad, sin importar su población. Naturalmente, esto agrava el problema señalado.³⁶

Este punto no tendría tanto peso si la distribución de poderes entre la cámara baja, que obedece al principio de igualdad política 'una persona un voto' (en Argentina, la Cámara de Diputados), y la cámara alta, que refleja la estructura federal del estado (el Senado de la Nación), no fuera simétrica.³⁷ En algunos estados no federales es también típico encontrar una segunda cámara como el senado. Pero es común que el parlamento esté compuesto por cámaras *asimétricas*, y que la cámara que representa más directamente al pueblo pueda sobreponerse a posibles vetos del Senado. Esto es lo que ocurre en Francia, por ejemplo.³⁸ De hecho,

³⁵ Este tipo de propuesta generalmente recibe el nombre de 'ganador Condorcet' (una propuesta que resulta preferida a cualquier otra en competición de a pares) Suponga el lector –simplificando excesivamente el ejemplo– que 10 personas tienen que tomar una decisión. Imagine que existe una propuesta P que es preferida por 6 de las 10 personas. Con un sistema 'unicameral', en el que las 10 personas votan de acuerdo con la regla de mayoría, es imposible que esta propuesta no sea aprobada. Suponga ahora que las 10 personas se dividen en dos grupos de 5 para tomar la decisión; ambos grupos tienen que aceptar la propuesta para que ella sea aprobada. La pertenencia a uno u otro grupo se asigna mediante un sorteo. En este caso, la propuesta 'mayoritaria' podría no lograr su adopción. Por ejemplo, si 4 de los 6 que la defienden quedan en un grupo, serán mayoría en él, pero los 2 restantes serán minoría en el otro. Algo semejante podría ocurrir en el caso de bicameralismo legislativo si las cámaras son simétricas, como frecuentemente lo son bajo estructuras federales. Véase Levmore (1992).

³⁶ Permítaseme introducir un dato sobre el que volveré más adelante. En los Estados Unidos, esta desproporción en el Senado es tangible: tomando los estados más y menos poblados, la desproporción es de 66:1. Es decir, 66 personas en California tienen el mismo peso político que una sola en Wyoming. Véase Pildes (2008). Si esta diferencia entre la provincia más y menos poblada es notable, cabe destacar que en Argentina es mayor al doble: 136:1. En la provincia de Buenos Aires, 136 personas tienen el poder político –en términos de quién elige a los senadores– que tiene cada persona en Tierra del Fuego. Calculado en Base al Censo 2001, resultados disponibles en www.indec.gov.ar.

³⁷ La simetría entre dos cámaras implica que se necesite del concurso de ambas para aprobar una ley. Esto no quiere decir que las atribuciones de las cámaras tengan que ser idénticas. En el caso argentino, cada una de ellas tiene ciertas potestades exclusivas en el trámite legislativo (especialmente en términos de dónde se debe originar el trámite de una ley en ciertos temas; así, Diputados para aprobar impuestos, Senado para aprobar la ley de coparticipación federal), lo que suele ser un reflejo de su origen y su tipo de representación. Pero lo importante es que ninguna ley puede ser aprobada si no lo es por parte de ambas cámaras, y que el régimen de mayorías es idéntico para las dos.

³⁸ Véanse los artículos 45 y 46 de la Constitución de 1958.

también en algunos países federales.³⁹ Como veremos más adelante al referirnos al caso argentino, este fenómeno incluso se potencia cuando existen ciertas distorsiones en la propia cámara que representa directamente al pueblo.

En términos de procesamiento de preferencias mayoritarias,⁴⁰ por consiguiente, un estado centralista aventaja a un estado federal.⁴¹ Francia es un buen ejemplo de la opción por un esquema centralista, pues a la vez que puede garantizar el predominio de las mayorías, también permite una adecuada participación y control ciudadano.⁴² El centralismo francés, desde luego, tiene relación con la idea allí vigente (en parte inspirada en autores pre-modernos como Jean Bodin, y luego recuperada por los jacobinos) acerca de la indivisibilidad de la soberanía.⁴³

4. Orígenes

Dada la diversidad de estados federales en el mundo y a lo largo del tiempo, es riesgoso ofrecer una explicación simplificadora que pueda dar cuenta de su origen en todos los casos. William Riker intentó hacerlo.⁴⁴ En 1964, Riker afirmaba que

³⁹ En Alemania, la cámara alta (*Bundesrat*, en donde los *Länder* están representados) tiene menos poderes legislativos que la cámara baja (*Bundestag*). Véanse los artículos 77 y 78 de la Constitución alemana.

⁴⁰ Stepan (1999) menciona un tercer rasgo del federalismo que debilita su posibilidad de procesar preferencias mayoritarias *vis a vis* un estado centralista: la mayor intervención de la justicia, un órgano de por sí contramayoritario, para resolver conflictos entre el estado central y las jurisdicciones locales. Analizo muy brevemente este punto sobre el final del ensayo.

⁴¹ Y el estado federal es a su vez aventajado por un estado confederal, pero si consideramos que la unidad de análisis relevante en dichos estados es el pueblo de la sub-unidad, y no del conjunto de la confederación.

⁴² Si como veremos la discusión norteamericana y argentina se dio sobre uno de los lados del continuo gobierno central-confederación (presuponiendo que debía existir una fragmentación del poder, se trataba de delimitar sus contornos), la lección de Francia discurre en el lado opuesto. Pese a que hoy existe cierto grado de descentralización político-administrativa (existen varias subdivisiones, como las regiones, los departamentos y las comunas), el estado es unitario. Lo es en el sentido de no segmentar tanto como un país federal la agenda de temas entre distintas sub-jurisdicciones, pero también al no tener, como acabamos de ver, una segunda instancia legislativa no representativa con capacidad de veto.

⁴³ Parte de estas intuiciones podrían asociarse con el pensamiento de J. J. Rousseau. Sin embargo, la posición del pensador ginebrino no es clara respecto del tema del federalismo. Para algunos autores, Rousseau estaba a favor de un sistema federal, y aunque no llegó a escribir extensamente sobre el tema, dejó algunas pistas sobre esta orientación (también hay versiones de que llegó a escribir un tratado que fue destruido). Sin embargo, a pesar de estar convencido de la necesidad de que los estados fueran tan pequeños como fuera posible, Rousseau no parece brindar en sus escritos un argumento completo a favor del gobierno federal. Véase Riley (1973).

⁴⁴ Riker, el padre de la *positive political theory* –o ‘escuela de Rochester’–, intentaba encontrar evidencia empírica para contrarrestar lo que según él eran relatos románticos o anecdóticos acerca del surgimiento del federalismo. Según él, ellos frecuentemente se basaban en las virtudes

todos los tipos de ‘federalismo’ conocidos, incluyendo el caso argentino, surgieron como resultado de una negociación mutuamente ventajosa (una “negociación federal”⁴⁵) entre estados o entidades políticas preexistentes. Estas negociaciones compartirían ciertas peculiaridades. En primer lugar, el estado que ofrece el acuerdo tiene el deseo de expandirse territorialmente, generalmente como modo de posicionarse mejor para una defensa militar o diplomática, o para prepararse para un ataque. Paralelamente, el que lo acepta prefiere renunciar a parte de su libertad para afrontar de mejor modo los peligros de un ataque externo, militar o diplomático.⁴⁶ Como resultado, las partes acuerdan constituir un nuevo estado, cuyo territorio es equivalente a la suma de los estados previos, aumentando su capacidad militar y facilitando la recaudación de impuestos.⁴⁷

Como era de esperar, Riker fue criticado por ofrecer una explicación monocausal que pasaba por alto la existencia de complejas dinámicas históricas y culturales, distintas o alternativas a la que él mencionaba. Alfred Stepan, por ejemplo, sostiene que no todos los países federales respetan la lógica subyacente en el análisis de Riker, según la cual distintas entidades pre-existentes ‘se juntan’ [*come together*] para formar un estado más amplio. Antes bien, el federalismo surge a veces a partir de experiencias centralistas, como modo de garantizar la supervivencia del sistema político. Citando ejemplos como el de la India en 1950, Stepan argumenta que, con frecuencia, los líderes políticos de un estado advierten que la única manera de mantener a sus países unidos es devolver poder localmente, convirtiéndose en federaciones. Estos ‘federalismos’, entonces, no surgen como resultado de negociaciones entre unidades previamente autónomas o soberanas, sino más bien desde el propio estado central.⁴⁸ En vez de ‘juntarse’, de un modo que podríamos

económicas derivadas de la combinación de distintos estados, o en la protección que el federalismo podía brindar a grupos o valores culturales. Véase Riker (1964).

⁴⁵ Como puede apreciarse, este nombre es notablemente similar al “Pacto Federal” argentino, de 1831, que menciono más adelante.

⁴⁶ Riker (1964), pág. 12.

⁴⁷ Para Riker, sin embargo, la *conservación* del federalismo requería –entre otras cosas– la existencia de un sistema de partidos políticos de tipo descentralizado, en el que la selección de las candidaturas para cargos en el gobierno central dependiera de los partidos locales. Véanse Riker (1964), Rodden (2005), Bedner *et al.* (2001)

⁴⁸ De esto no se sigue, sin embargo, que no exista una negociación entre las partes en el origen de estos arreglos federalistas alternativos. Si las regiones que reciben autonomía no son en cierto sentido auto-suficientes, desde luego que no tiene sentido ofrecerles garantías institucionales desde el estado central. Como sostiene Stepan, los federalismos ‘*holding together*’ son asimétricos (a diferencia de los ‘*coming together*’). Esta asimetría refleja el poder de negociación de las unidades

llamar ‘centrípeto’, a veces el país se ‘mantiene unido’ [*holds together*] mediante un federalismo ‘centrífugo’.

Estados Unidos

Uno de los puntos centrales sobre los que giró la discusión constitucional en el período formativo de la república norteamericana (el último cuarto del siglo 18) fue precisamente el relativo a la asignación de competencias y poderes entre el estado central y los estados locales en el nuevo esquema federal.⁴⁹

Dado que durante el período colonial los 13 estados iniciales habían contado con gran autonomía, naturalmente aspiraron a conservarla luego de la independencia del país, en 1776. Esto se vio reflejado en su primera constitución, conocida como los *Artículos de la Confederación*.⁵⁰ El texto era completamente claro en el sentido de que los estados locales retenían su libertad y soberanía, y que el gobierno central –que por lo demás carecía de un verdadero poder ejecutivo– sólo contaba con aquellas pocas atribuciones expresamente delegadas por los estados.⁵¹

Esta constitución recibió críticas desde su promulgación y tuvo una vida muy corta. Ellas se centraron principalmente en la excesiva debilidad –la práctica inexistencia– del gobierno central, que no tenía siquiera facultades para crear y cobrar impuestos. Cuando la convención constituyente finalmente se reunió en Filadelfia (1787) a puertas cerradas para modificarla, pues sólo para esto los

territoriales que reciben distintos grados de autonomía. En consecuencia, ambos tipos de federalismo pueden verse como resultado de una negociación y no de una imposición. Agradezco a Marcelo Leiras por hacerme ver este punto.

⁴⁹ Algunos calificaban a este nuevo federalismo con el adjetivo ‘centralista’, para distinguirlo del orden confederal previo.

⁵⁰ Adoptada en 1777 en la práctica, pero recién formalmente ratificada y en vigencia desde 1781.

⁵¹ Si bien una fórmula relativamente similar (aunque sin hacer ya referencia a la ‘soberanía’) fue empleada tanto en la Constitución norteamericana (Décima Enmienda) como en la nuestra (artículo 121), una diferencia notable (además de la mayor taxatividad en la asignación de competencias al gobierno central en el caso de la confederación, y la inexistencia de un poder central fuerte) es la inclusión, en estos últimos textos, de una cláusula estableciendo el principio de supremacía del gobierno federal. El segundo párrafo del artículo VI, prácticamente idéntico a nuestro artículo 31 (si bien aquél está dirigido a los “jueces” locales, y éste a las “autoridades”), demarcó la subordinación de los estados locales respecto de las normas federales, incluyendo desde luego a la Constitución. Este es un punto relevante para las discusiones sobre control judicial de constitucionalidad, pues el origen de la cláusula mencionada debe buscarse en la estructura federal de la nueva constitución norteamericana (es decir, se explica por la diferencia entre tener y no tener un país federal), y no en la inquietud de los constituyentes por proveer una justificación normativa para el ejercicio de este control, como se suele sostener.

estados habían extendido mandato a los convencionales, el resultado inesperado fue una constitución completamente nueva.⁵²

Si bien la convención constituyente no pulverizó completamente el poder que tenían los estados, lo limitó creando un fuerte gobierno central. Esta era la receta adecuada, al decir de James Madison y Alexander Hamilton, dos de los más fervientes defensores de esta nueva dinámica, para minimizar la posibilidad de que un grupo tiranizara al resto. Siguiendo el pensamiento de David Hume pero también de Montesquieu, los dos políticos norteamericanos consideraban que el riesgo de tiranía disminuía en la medida en que posibles grupos de individuos con intereses comunes pudieran controlarse y neutralizarse entre sí. La existencia de sub-unidades (estados locales) dentro de una gran unión general era uno de los modos de asegurar esta ventaja.⁵³ Otros ajustes del nuevo estado también sumarían a este complejo y peculiar mecanismo de frenos recíprocos, que es el singular aporte de ambos autores, aunque especialmente de Madison, a la entonces incipiente teoría de la división de poderes.

Claro que, en opinión de Madison y Hamilton, en la puja por la distribución de competencias entre el gobierno central y los estados locales éstos debían ceder espacio frente al primero. Así, los estados locales serían una suerte de satélites girando alrededor del sol, el gobierno central. Esto es lo que, apenas concluido el trabajo de la convención, generó ardientes discusiones, ya públicas, durante el proceso de ratificación del texto por parte de los estados.⁵⁴ En el marco de esas discusiones, muchos expresaban temor frente a los posibles abusos y excesos que, según avizoraban, el nuevo gobierno central podía cometer respecto de los estados y sus ciudadanos.

El lenguaje madisoniano sobre dominación de unos sobre otros podría tener dos lecturas. La primera nos remite a lo más rescatable de la tradición republicana

⁵² Juan Bautista Alberdi comentaría sobre ella, sesenta y cinco años después, que no creaba “una simple federación, sino una federación compuesta, una federación unitaria y centralista, digámoslo así; y por eso precisamente subsiste hasta la fecha y ha podido hacer la dicha de aquel país. Se sabe que... fue precedida de una Confederación o federación pura y simple, que en ocho años puso a esos Estados al borde de su ruina.” Véase Alberdi (1852).

⁵³ Véase, por ejemplo, *El Federalista*, números 9, 10.

⁵⁴ Al menos nueve de los entonces trece estados debían hacerlo; esta decisión fue uno de los puntos más conflictivos de la convención, ya que la anterior constitución disponía que sólo podía reformarse mediante unanimidad.

antes mencionada. Sin embargo, a la inversa de lo que un defensor de esta tradición hubiese supuesto, la defensa de este arreglo se relacionaba con una preocupación típicamente 'pluralista': para Madison, el peligro provenía de la existencia de una pequeña república sin filtros a la voluntad popular. Precisamente, todo el argumento madisoniano sobre las virtudes de una gran república en la que unas hipotéticas pasiones colectivas encendidas pudieran refrenarse mutuamente está ensayado como modo de justificar el otorgamiento de mayores poderes al estado central por sobre los estados locales.⁵⁵

En contra de los *federalistas*, quienes abogaban por la aprobación del texto constitucional, los *antifederalistas*, defendiendo ideas sobre el autogobierno colectivo similares a las apuntadas anteriormente,⁵⁶ y aunque con matices, consideraban que la democracia local, la libertad y los derechos de los ciudadanos se veían amenazados por el nuevo gobierno central. El tipo de política que la nueva constitución promovería era la antítesis del modelo postulado por este grupo.⁵⁷ Las primeras enmiendas a la constitución, que reconocieron explícitamente una nómina de derechos que el gobierno central debía respetar, y especialmente la Décima Enmienda,⁵⁸ fueron justamente una imposición de los estados locales, a manera de salvaguarda parcial contra esos posibles excesos.

El contexto norteamericano era muy específico. Las disputas sobre el alcance del poder del gobierno central eran en parte, es cierto, discusiones respecto de distintas concepciones políticas sobre la racionalidad colectiva y la construcción del bien común.⁵⁹ Pero también, y tal vez principalmente, la discusión estaba

⁵⁵ Insistiendo sobre un punto ya mencionado, el federalismo madisoniano podría ser hipotéticamente preferible a un arreglo completamente centralizado, si es que existieran motivos para pensar que desde un estado central pudieran violarse los derechos de los ciudadanos. El peligro podría neutralizarse creando instancias intermediadoras para el ejercicio del poder. Pero no era esto lo que se discutía en el debate por la ratificación, en donde estos puntos surgieron con fuerza.

⁵⁶ Véanse notas 14 y 15 y texto respectivo.

⁵⁷ Según antifederalistas como Federal Farmer y Brutus, ella daría lugar a un vínculo de representación más distante, a la creación de una clase de políticos profesionales alejados funcional y territorialmente de su base de representación, y al ejercicio de una democracia menos local y menos participativa. Véase Ketcham (2003), Bednar *et al.* (2001).

⁵⁸ Véase nota 51.

⁵⁹ Véase la primera parte de la nota 51.

atravesada por un conflicto de clase.⁶⁰ La receta *federalista* podría haber cambiado si las clases *económicamente* dominantes hubiesen sido también *políticamente* dominantes a nivel local.

Pero más allá de estas discusiones más o menos coyunturales, lo cierto es que tanto la receta 'federalista' como la 'anti-federalista' parecen extrapolables a otros contextos, incluso actuales, al menos dejando fijos otros rasgos institucionales. Para el pluralismo de tipo madisoniano es particularmente deseable contar con una gran república, en la que diversos grupos con intereses encontrados puedan controlarse y neutralizarse recíprocamente. El enemigo es una pequeña república en la que el pueblo pueda tomar decisiones sin grandes filtros a la voluntad popular. Para el pensamiento republicano, en cambio, este último arreglo es preferible, al menos cuando con ello no se tiranice a ningún individuo o grupo. El salto hacia un esquema federal de coexistencia de jurisdicciones se justifica sólo si la república se agranda.⁶¹ La receta parece ser exactamente la inversa de la propuesta por aquella visión pluralista. La cuestión parece simple: una confederación de (pequeñas) repúblicas puede ser preferible a un estado federal, y a la vez éste ser preferible a un (gran) estado central. Pero vimos que no lo es tanto.⁶²

Argentina

El objeto de este artículo no es brindar una reseña exhaustiva del proceso histórico que condujo a la formación del federalismo constitucional argentino, ni del modo en que éste se desarrolló en la práctica hasta el día de hoy, por lo cual sólo menciono ciertos rasgos generales. Entre el 'juntarse' y el 'mantenerse juntos' de la

⁶⁰ Lo que ciertos estados locales reivindicaban era su poder para adoptar decisiones (tales como imprimir papel moneda para escapar a la crisis económica del período post-independencia) para favorecer especialmente a las clases más desaventajadas. A su vez, lo que los federalistas a su turno protegían eran los intereses de las clases más poderosas, en contra de la 'irracionalidad' del pueblo de algunos estados. Véase Wood (1969), Gargarella (1996).

⁶¹ Esta es una reformulación de los principios que antes exploramos. En una república pequeña, donde los representantes pueden ser controlados más fácilmente, el pensamiento republicano encontraba innecesario e incluso contraproducente dividir territorialmente el poder. Sólo en la medida en que la república se agrandara podía volverse necesario crear instancias de gobierno local, para acercar nuevamente a la ciudadanía al ámbito de toma de decisiones.

⁶² Por un lado, hay otros factores en juego, pero además existen países unitarios –mencioné antes el caso de Francia– que gozan de 'buena salud' en términos de participación y control democrático.

tipología de Stepan, nuestro país parece responder más a la primera categoría, aunque no sólo por razones de seguridad exterior sino por el temprano reconocimiento de cierto sentido de comunidad nacional.⁶³

A pesar de que las provincias (en tanto personas de derecho público) surgieron con más fuerza recién en la segunda década del siglo 19, algunas de ellas existían ya desde antes en forma embrionaria. En algunos casos, como consecuencia de la propia introducción del cabildo en ciudades del interior, y en otros como desprendimiento natural de anteriores jurisdicciones político-administrativas.⁶⁴

El sistema colonial, especialmente bajo el régimen de intendencias, no garantizaba una verdadera descentralización política.⁶⁵ Sin embargo, los intendentes (designados por el rey) tenían ciertas atribuciones, especialmente en materia de justicia, guerra, economía y policía, y dirigían los cabildos locales.⁶⁶ Teniendo en cuenta las enormes extensiones de territorio que las intendencias abarcaban,⁶⁷ y la lentitud de las comunicaciones, es natural que hayan gozado de cierto nivel de autonomía y que dieran lugar al surgimiento de cierta conciencia y espíritu locales.

El período de fragmentación del régimen colonial comenzó, por un lado, a reforzar el espíritu nacional, pero por otro contribuyó a acentuar las tensiones entre el 'centro' (Buenos Aires), gradualmente más fuerte, y la 'periferia' del interior.⁶⁸ Este conflicto puede ya verse con el surgimiento del primer gobierno local. Allí comienzan a consolidarse ciertas posiciones que, aunque con grandes matices,

⁶³ Y tal vez también por el éxito de J. M. de Rosas en haber mantenido la unidad nacional al precio que hiciera falta.

⁶⁴ En el territorio nacional existieron antes de la creación del Virreinato tres gobernaciones –la del Río de la Plata, cuya capital era Buenos Aires, la de Guayrá y la de Tucumán, parte del distrito de la audiencia de Charcas–. Posteriormente, la Real Ordenanza de Intendentes para el Río de la Plata, de 1782, creó el sistema de intendencias, que agrupaba bajo las de Salta, Córdoba, Buenos Aires y el gobierno militar de fronteras de Misiones a buena parte del actual territorio. Véase por ejemplo Galletti (1972), T. 1, págs. 118-143.

⁶⁵ Era natural que así fuera, pues esta institución reflejaba el centralismo Borbón. El sistema de intendencias es una creación francesa, que los españoles introdujeron primero en su tierra y luego en las colonias, con el fin de garantizar una mayor eficiencia administrativa. *Ibíd.*

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ Por ejemplo, la de Córdoba cubría el territorio de esta provincia además de las de La Rioja, San Juan, San Luis y Mendoza. Galletti (1972), T. 1, págs. 143 y siguientes.

⁶⁸ Desde luego, la propia categorización de 'centro' y 'periferia' puede resultar cuestionable. En vez de un intento de *describir* neutralmente ciertas dinámicas históricas, esta identificación podría verse como *reafirmándolas*, algo que no es mi intención hacer aquí.

avances y retrocesos, marcarían el destino del país durante al menos los siguientes cincuenta años: el reformismo liberal y moderno, aunque con ciertos rasgos antidemocráticos, contra la defensa de las tradiciones y el orden conservador de base popular.⁶⁹

La larga disputa entre unitarios y federales, agravada con la caída del débil poder central en 1820, no debe entenderse sólo como una lucha –política o militar– entre dos facciones sobre el peso de Buenos Aires y las provincias del interior en la organización constitucional del país. Desde luego este punto era muy importante, pero lo era porque, de modo similar al debate norteamericano, que estaba atravesado por una cuestión de clase, en nuestro país se enfrentaban dos visiones contrapuestas sobre el papel del estado y la sociedad. El diseño de un estado federal o centralista, por consiguiente, tenía para los sectores en pugna un valor más instrumental que intrínseco, pues permitiría a la facción triunfante avanzar con sus modelos político-filosóficos, así como plantar vallas institucionales para la defensa de los embates de sus rivales.

Durante años, la clase dirigente experimentó con varios intentos centralistas (en especial, las constituciones de 1819 y 1826) que tuvieron muy poca suerte en la práctica. Notoriamente opuesta a esta tendencia se destaca la obra de José Gervasio Artigas, uno de los más importantes defensores del federalismo en la región y un notable pensador republicano.⁷⁰

⁶⁹ Si bien con frecuencia la primera facción se identificó con el ‘centro’ (Buenos Aires) y la segunda con la ‘periferia’ (las provincias del interior), sería superficial sostener de manera lineal que los reformistas se mostraban en contra de un estado federal, mientras que el interior estaba a favor. A pesar de que en algunos casos esto fue así, la tensión no tenía como centro directo el tipo de organización institucional que el país debía escoger. Como sostengo más adelante, este punto era en cambio función de un agudo disenso previo, sobre el rol del estado en los planos político, social y económico. Así, Mariano Moreno, por ejemplo, se mostró reacio a la introducción de los diputados del interior a la Junta Grande (lo que generó su salida del gobierno) no por estar necesariamente en contra de la participación de la ‘periferia’ sino por pensar que la causa de la revolución, de espíritu liberal y republicano, debía llevarse a todo el país incluso por la fuerza. Darle más poder al orden conservador de las provincias equivalía, según este criterio, a cristalizar el feudalismo, la causa contraria a la revolución. Esta tendencia se consolidaría: con gran frecuencia, las decisiones políticas se tomarían centrífugamente desde Buenos Aires, para luego ser plebiscitadas en el resto del país (tanto durante la Revolución de Mayo como en el llamado a la Asamblea General Constituyente de 1813, por ejemplo, la convocatoria nació de Buenos Aires, por parte de un órgano que contaba con una mínima representación del interior). Este excesivo centralismo, como es obvio, desconocía completamente las realidades y necesidades locales.

⁷⁰ Fuertemente inspirado en los *Artículos de la Confederación* y en autores como Thomas Paine, Artigas propuso un texto constitucional a la Asamblea de 1813 –adjunto a las ‘instrucciones’

Según se dijo, las provincias adquirieron nuevo vigor con el quiebre del (débil) poder central alrededor de 1820, cuando varias de ellas se constituyeron por primera vez como personas de derecho público.⁷¹ Una nota destacable de este período es la presencia o al menos la mención constante, incluso bajo la ‘anarquía’, de cierto espíritu de unidad federal. Éste queda cristalizado en varios documentos firmados entre las provincias, en los que se evoca la aspiración a una futura unión nacional. Con todas sus ambigüedades,⁷² esto se observa, por ejemplo, en el Tratado del Pilar,⁷³ de Benegas,⁷⁴ del Cuadrilátero,⁷⁵ y especialmente en el Pacto Federal de 1831.⁷⁶

vinculantes de sus representantes-, tomando como modelo su proyecto elaborado para la Provincia Oriental, en ese momento parte del país. Además de varios puntos novedosos para la época, aunque tal vez también para hoy (la no imposición de una religión de estado, la separación tajante entre los tres poderes, la elección popular directa de los representantes), la propuesta de Artigas era constituir una confederación (o un estado federal fuertemente descentralizado) en la que cada provincia retuviera su soberanía y los poderes no delegados al gobierno nacional. El Congreso sería bicameral y existiría un Senado no representativo, pero los mandatos de los legisladores serían muy cortos (2 años para representantes, entre 2 y 3 para senadores) y los senadores serían directamente elegidos por el pueblo. El presidente duraría 2 años, sin posibilidad de ser reelecto, y sería elegido mediante un sistema rotativo de selección por parte de las propias provincias. Las provincias serían libres de contar con su propio poder judicial, y de reglamentar el régimen municipal. Como se sabe, el texto no fue aceptado en la Asamblea. Véase Galletti (1972), T. 1, págs. 300-320.

⁷¹ Bajo el impulso del caudillo local Estanislao López, Santa Fe dictó su Estatuto Provisorio en 1819. Córdoba y Corrientes lo hicieron en 1821, Entre Ríos en 1822, y Tucumán, ya existente como provincia desde 1814, dictó su constitución en 1820. San Juan aprobó su constitución en 1823, redactada por Salvador María del Carril. Varios de estos textos fueron adoptados como ‘provisorios’. Véase Galletti (1972), T. 1, págs. 385 y siguientes.

⁷² Aunque varios de estos tratados responden al modelo de Riker (1964), pues son pactos para la defensa común, de no agresión o para sellar la paz, se advierte también la existencia de un sentido de identidad nacional. Es cierto, sin embargo, que el valor de este reconocimiento es a veces poco más que declamatorio: la mayoría de estos documentos fueron firmados bajo el influjo del poder ejercido por Buenos Aires, en varios casos bajo el gobierno de Juan Manuel de Rosas, que a la vez fortalecía su posición demorando la convocatoria a sancionar una constitución.

⁷³ Firmado el 23 de febrero de 1820 entre Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos (“Artículo 1. Protestan las partes contratantes que el voto de la Nación y muy en particular de las provincias de su mando, respecto al sistema de gobierno que debe regirlas, se ha pronunciado a favor de la federación, que de hecho admiten. Pero que debiendo declararse por Diputados nombrados por la libre elección de los pueblos, se someten a sus deliberaciones... Como están persuadidos que todas las provincias de la Nación aspiran a la organización de un gobierno central, se compromete cada una... a invitarlas...”) Véase Galletti (1972).

⁷⁴ Firmado el 24 de noviembre de 1820 entre Buenos Aires y Santa Fe (las partes “promoverán eficazmente la reunión del Congreso”). *Ibíd.*

⁷⁵ Firmado el 25 de enero de 1822 entre Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes. Las provincias reconocen la unión entre ellas pero suspenden el Congreso general constituyente convocado en la provincia de Córdoba. *Ibíd.*

⁷⁶ Firmado el 4 de enero de 1831 entre Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe (“3. Las provincias [firmantes] se ligan y constituyen en alianza ofensiva y defensiva contra toda agresión... de parte de cualquiera de las demás provincias de la República (lo que Dios no permita) que amenace la

Al grito de 'Viva la Confederación Argentina', las provincias se unen en San Nicolás, el 31 de mayo de 1852 y luego de la caída de Rosas, para adherir conjuntamente al Pacto Federal de 1831 y convocar al dictado de una constitución federal.⁷⁷ Poco después, la provincia de Buenos Aires se separa del Acuerdo y no participa ya de la discusión de la Constitución en la ciudad de Santa Fe, el año siguiente. Buenos Aires denunciaba el exceso de atribuciones del Director Provisorio (J. J. de Urquiza, a cargo del Ejecutivo con sede en Paraná), pero se sentía especialmente afectada por la pérdida de influencia que implicaba la decisión de hacer concurrir a la Convención un número igual de representantes por provincia.

El germen del modelo finalmente implementado en 1853 puede rastrearse en el pensamiento de Juan Bautista Alberdi, cuya influencia en ese proceso es conocida. En sus *Bases*, el autor tucumano indagaba sobre cuál debía ser el tipo de 'federalismo' apropiado para el país, y sostenía que la respuesta debía surgir de 'sus antecedentes históricos y las condiciones normales de su modo de ser físico y social.' Pese a reconocer las virtudes de un gobierno centralista, de una 'unidad pura', Alberdi señalaba la impracticabilidad de modelar un gobierno tal en un país con extensiones territoriales tan vastas y despobladas como el nuestro.⁷⁸ La 'república posible', según Alberdi, debía preferirse a la 'república verdadera'.⁷⁹

Pero a la vez advertía sobre los peligros de adoptar un 'federalismo' tan vigoroso como el existente en los Estados Unidos antes de la sanción de la Constitución de 1787 (según dijimos, un estado más bien de tipo confederal), sosteniendo la necesidad de buscar, como en ese país, un punto medio entre una alianza débil

integridad e independencia de sus respectivos territorios. 12. Cualquier provincia de la república que quiera entrar en la liga que forman las litorales, será admitida con arreglo a... 16. Quinta: invitar a todas las demás provincias..., cuando estén en plena libertad y tranquilidad, a reunirse en federación con las litorales, y a que por medio de un congreso federativo se arregle la administración general del país bajo el sistema federal...") *Ibíd.*

⁷⁷ La justificación formal de la reunión fue que las condiciones mencionadas en el Pacto para la celebración del congreso ('plena libertad y tranquilidad') estaban ya satisfechas.

⁷⁸ Según Alberdi, "(l)a idea de una unidad pura debe ser abandonada de buena fe, no por vía de concesión, sino por convencimiento. Es un hermoso ideal de gobierno; pero en la actualidad de nuestro país, imposible en la práctica... El enemigo capital de la unidad pura en la República Argentina, no es don Juan Manuel Rosas, sino el espacio de doscientas mil leguas cuadradas en que se deslíe, como gota de carmín en el río Paraná, el puñadito de nuestra población de un millón escaso." Véase Alberdi (1852).

⁷⁹ Gallo (2006).

entre entidades soberanas y un gobierno completamente centralista.⁸⁰ Alberdi afirmaba, por consiguiente, que debía imitarse (“asimilar discretamente”) el modelo norteamericano. Sin embargo, a la hora de enumerar las atribuciones que debía asignarse al estado central, profundizaba incluso más que sus pares norteamericanos la tendencia a fortalecer el gobierno nacional en detrimento de los locales.⁸¹ Alberdi dio muestras de esa tendencia en el proyecto de constitución que acompañó a las *Bases*⁸²: condicionaba la vigencia de los textos constitucionales provinciales a la aprobación del Congreso Nacional (artículos 7 y 103); asignaba al Congreso Nacional la potestad exclusiva de sancionar leyes “en materia civil, comercial y penal” (67.5),⁸³ al tiempo que privaba a los jueces locales de la posibilidad de juzgar las disputas producidas a raíz de su aplicación (97), quedando sólo a cargo de interpretar y aplicar leyes provinciales; y establecía la posibilidad de intervenir federalmente a una provincia sin expresar qué autoridad debía autorizarla (art. 5). El proyecto asignaba al gobierno central la potestad general de crear impuestos (69.3).

La Constitución aprobada en 1853, que como se sabe tomó ese proyecto como una de sus fuentes principales, incorporó en su texto casi todas estas disposiciones.⁸⁴ Y

⁸⁰ Para el tucumano, “una provincia en sí es la impotencia misma, y nada hará jamás que no sea provincial, es decir, pequeño, oscuro, miserable, *provincial*, en fin, aunque la provincia se apellide Estado. Sólo es grande lo que es nacional o federal.” Alberdi (1852).

⁸¹ Criticando a Sarmiento, que lo acusaba de imitar irreflexivamente el texto norteamericano, Alberdi sostenía que “estos artículos dan al poder de provincia... un carácter muy distinto del que tiene el poder aislado de cada Estado en la federación de Norte-América... Hay, pues, esenciales diferencias entre ambas constituciones respecto al uso de la soberanía local para la sanción de las constituciones parciales.... Esto hace que nuestra Constitución sea más central que la de Estados Unidos, en cuanto al régimen constitucional de provincia”. Transcripta en Haro, pág. 3.

⁸² Según Alberdi, y a diferencia de la experiencia norteamericana, los poderes de las provincias debían contener “la renuncia... de todo derecho a revisar y ratificar la Constitución antes de sancionarse. Sin esa renuncia, será muy difícil que tengamos Constitución. El deseo de conservar íntegro el poder local hallará siempre pretextos para desaprobar una constitución que disminuye la autoridad de los gobiernos de provincia, y que no podrá menos de disminuir, porque no hay gobierno general que no se forme de porciones de autoridad cedidas por los pueblos.” Alberdi (1852)

⁸³ Refiriéndose a la constitución de la provincia de Buenos Aires de 1854, Alberdi sostuvo: “[u]na provincia que habla de *códigos locales*, de hipotecas de provincia, de monedas de provincia, ¿podrá representar otra época ni otro orden de cosas que aquellos en que estaba la Francia feudal antes de 1789?” Alberdi (1852).

⁸⁴ Se aclaró que el congreso tendría la atribución de crear “contribuciones directas” pero “por tiempo determinado”, en casos en que la “defensa, seguridad común y bien general” del estado lo requieran, y se modificó el texto relativo a la intervención federal.

sumó otras acentuando esta tendencia centralista.⁸⁵ Recién con la reforma de 1860 se suavizaron algunas de ellas.⁸⁶ Se lo hizo a raíz de la presión ejercida por la provincia de Buenos Aires para garantizar su adhesión.⁸⁷ Con la definitiva incorporación de esta provincia, entonces, se devolvió más poder a nivel local.⁸⁸ Alberdi, como es natural, no festejó.⁸⁹ Pero en la práctica, desde fines del siglo 19 se intensificó la influencia del ‘centro’ sobre la ‘periferia’, en parte debido a la gradual concentración de la recaudación impositiva, una dinámica que con matices llega a nuestros días, y que más adelante analizaré.

5. Argentina federal

Como dijimos, el origen del federalismo argentino se explica como un proceso gradual mediante el cual las provincias, varias de ellas pre-existentes al estado nacional, se ‘juntaron’ para garantizar su seguridad, pero también para satisfacer un sentido subyacente de comunidad. Pero, ¿qué justifica *hoy* nuestro federalismo? Las razones de seguridad ya no parecen tener tanto sustento, aunque sí cierta idiosincrasia local (basada en cuestiones culturales e históricas) que provee

⁸⁵ Por ejemplo, le dio a la Corte Suprema jurisdicción originaria para entender en conflictos de poderes locales (artículos 97 y 98), es decir, un conflicto entre dos órganos de una provincia (el poder ejecutivo y la legislatura, por ejemplo), e incluyó entre las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional la de enjuiciar políticamente a los gobernadores provinciales (artículo 41).

⁸⁶ Así, además del cambio de nombre de ‘Confederación Argentina’ por el de ‘Nación Argentina’, se agregó una cláusula aclarando expresamente que, a pesar de que el Congreso Nacional es el que sanciona el ‘derecho común’, son los jueces locales quienes tienen el poder exclusivo de interpretarlo en las disputas que surjan bajo su vigencia (artículo 64.11, hoy 75.12, y 97, hoy 116). Y se eliminó la atribución de competencia originaria a la Corte en conflictos de poderes, la posibilidad de que el Congreso enjuicie a los gobernadores y la necesidad de que aquel revise las constituciones provinciales. También se eliminó otra cláusula del entonces artículo 64, que daba atribución al Congreso para “examinar las construcciones provinciales y reprobárlas, si no estuvieren conformes con los principios y disposiciones de esta Constitución”.

⁸⁷ La paradoja de que fuera justamente esta provincia la que exigiera una morigeración del centralismo se explica en parte porque, como vimos, la sede del gobierno desde 1852 fue Paraná, y no Buenos Aires, aunque esto cambiaría rápidamente con la reincorporación de esta última.

⁸⁸ Aunque por motivos históricos y de maneras muy diferentes, es interesante señalar que tanto Argentina como los Estados Unidos modificaron sus constituciones al poco tiempo de aprobadas, con el fin de aplacar ciertas ansiedades sobre los posibles abusos del nuevo gobierno central.

⁸⁹ En carta fechada el 7 de noviembre de 1860, escribe que “[l]a integridad de la República... ha sido hecha pedazos en nombre de la *Unión* y por las manos de los *unitarios*... Singular *unitarismo* el de estos *unitarios*!... *Unicidas* más bien que *unitarios*. *Ideáticos*, y no *ideologistas*, es decir, *maníacos*, hombres de *ideas fijas*, especie de *locos*... Buenos Aires es el fundador del *provincialismo* argentino. No pudiendo imponer su despotismo a toda la nación y no queriendo admitir la autoridad de la nación, ha formulado y fundado el *provincialismo nacional*, como medio de *quedar en la nación sin sujeción a la autoridad de la nación*”. Transcrita en Haro, pg. 6.

identificación a muchos ciudadanos con sus provincias y tal vez, aunque en menor medida, con sus instituciones.⁹⁰

Luego de 150 años de vigencia (tristemente interrumpida) de nuestra constitución, y considerando el modo en que el federalismo opera en la práctica, ¿hay alguna razón adicional que podría justificar este arreglo? ¿Es necesario formular ajustes? A un nivel todavía más básico, ¿cómo medir el éxito o fracaso de nuestro sistema federal? En lo que resta del trabajo intentaré esbozar apenas algunas respuestas, dejando el camino abierto para una indagación más profunda en el futuro.

Quiero sin embargo evitar dos tentaciones. La primera, sacar una conclusión categórica a partir de analizar el nivel de respeto de las cláusulas constitucionales que tienen relación con el federalismo (régimen de intervenciones,⁹¹ coparticipación de impuestos, facultades implícitas del Congreso Nacional, interpretación de la 'cláusula comercial', etc.)⁹² Como varias de ellas, según intuitivamente sabemos, han sido con frecuencia violadas o interpretadas del modo más favorable a los intereses del gobierno nacional, un posible diagnóstico sería poco alentador: el federalismo argentino es débil, y las provincias están en una situación frágil frente al poder central. Esta conclusión, aunque en parte cierta, no puede derivarse tan linealmente.

Pero hay una segunda tentación que quiero resistir. Se relaciona con un análisis más integral, tanto de las reglas formales (constitucionales e infraconstitucionales) como de la práctica y la cultura políticas, a la vez influidas por aquéllas. Este

⁹⁰ A esto se suma cierto sentido de reivindicación histórica, aunque tal vez no consumada, contra el centralismo ejercido por Buenos Aires, y contra las formas incipientes de organización nacional previas a la Constitución.

⁹¹ En este artículo no me detengo a analizar el problema de las intervenciones federales (cuyo régimen fue modificado con la reforma de 1994, al establecerse expresamente que es el Congreso el que debe disponerlas -75.31-). Simplemente sostendré aquí que, con frecuencia, ellas fueron mal decididas o mal gestionadas, sea o no que existiera detrás un intento por obtener rédito político. Por otro lado, en varios casos en que tal intervención parecía ser exigida por la Constitución, ella no fue decidida. Este tema, en buena medida, se relaciona -al igual que otras cuestiones propias del federalismo- con el problema más general de los excesos del presidencialismo argentino.

⁹² A propósito de las cláusulas constitucionales, la reforma de 1994 produjo varias innovaciones en materia de federalismo. Además de aumentar de dos a tres la cantidad de senadores por distrito (artículo 54), y entre otras disposiciones, la reforma aseguró el régimen de autonomía municipal (123), reconoció que el dominio originario de los recursos naturales es provincial (124), introdujo la posibilidad de que las provincias se unan en regiones o que celebren convenios internacionales en ciertos supuestos (75.19 y 124), y la autonomía de la ciudad de Buenos Aires (129). Por otro lado, y como mencionaré más adelante, la reforma incorporó de forma explícita a la Constitución el régimen de coparticipación de impuestos (75.2) Al respecto, véase por ejemplo Sabsay (1998).

examen más general podría sugerir una conclusión sobre la salud del federalismo argentino casi opuesta a la anterior. Así, como algunas provincias tienen en la práctica más poder político del que tendrían en un esquema más centralizado, pero también del que tendrían si la constitución fuera cabalmente respetada, el federalismo argentino no sería tan defectuoso.

Sugiero ser más cauteloso en este tema. A continuación diré que este mayor poder que algunas provincias tienen en la práctica no implica que el sistema democrático en su conjunto se vea beneficiado. Y tampoco implica que esa distribución del poder se traduzca en mejoras –en otras dimensiones– para cuyo logro la democracia podría ser funcional.

Dinámicas institucionales / Impacto económico

En efecto, algunas provincias argentinas tendrían mucho menos peso político bajo un esquema alternativo más centralizado. Vimos antes las consecuencias en términos de representación política de la introducción de nuestro Congreso simétrico, y del Senado como una institución no directamente representativa:⁹³ con el 30% de la población del país, las provincias pequeñas se alzan con el 80% de las bancas.⁹⁴ Esta situación es todavía más marcada que en los Estados Unidos; de hecho, nuestro Senado es el más sobre-representado del mundo.⁹⁵

Pero también a diferencia de los Estados Unidos, los desajustes en la representación se trasladan a la Cámara de Diputados, en donde el 14% de las bancas se distribuye violando el principio de ‘una persona un voto’ (en aquel país este porcentaje es del 1.4%, el diez por ciento del argentino).⁹⁶ En un índice comparado que calcula el nivel de desproporcionalidad de las cámaras bajas en el mundo, Argentina está en el 12º lugar, aunque 1º entre los países federales.⁹⁷ De

⁹³ Pese a que la convención constituyente norteamericana sesionó a puertas cerradas, se sabe que el proyecto de Madison (incluido en su ‘plan de Virginia’) era que el Senado fuese elegido por los miembros de la Cámara de Representantes, pero de acuerdo al principio de representación proporcional en base a la población de cada estado. Este punto no fue aceptado, en buena medida por los temores de los estados más pequeños, y en cambio se adoptó el principio de igual representación de cada uno de los estados, que nosotros incorporamos.

⁹⁴ Véase nota 36. Los distritos ‘grandes’ son la ciudad y provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

⁹⁵ Samuels y Snyder (2001), pág. 37. Véase también nota 36.

⁹⁶ Véase Samuels y Snyder (2001), págs. 34-36.

⁹⁷ *Id.* pág. 36.

acuerdo con los resultados de otro estudio, las provincias más pequeñas contribuyen con el 30% de los votos, y obtienen el 52% de las bancas en la Cámara de Diputados.⁹⁸

Si bien el desajuste de representación del Senado viene ordenado por la propia Constitución, el que se observa en Diputados la viola *doblemente*. El texto exige que la distribución de asientos se haga proporcionalmente en base a la población de cada distrito electoral (esto es, cada provincia).⁹⁹ Esto no se cumple, y el desfase no es accidental, sino que, como frecuentemente sucede con los cambios de las reglas de la competición electoral, se introdujo y reforzó mediante diversas medidas adoptadas con el fin de acumular rédito político. En 1949, la Constitución dictada por el gobierno de Perón estableció un piso mínimo de dos diputados por provincia con independencia de su población. El gobierno militar de 1972 fijó el mínimo en 3, y luego en 1983, el dictador Reynaldo Bignone lo elevó a 5.¹⁰⁰ El objetivo, en todos los casos, fue aumentar artificialmente el peso político de ciertas provincias del interior, tradicionalmente más conservadoras.¹⁰¹

A esto se suma una segunda violación constitucional: tampoco se ha adecuado la representación al resultado de los últimos dos censos. Así, tomando nuevamente los casos extremos (vimos antes el promedio de desajuste para todo el país), un candidato en la provincia de Buenos Aires requiere más de 12 veces la cantidad de votos que necesita un candidato de Tierra del Fuego para ser elegido diputado.¹⁰²

¿Cómo juzgar este desajuste?¹⁰³ La violación constitucional –en el caso de Diputados– es de por sí censurable. Pero una manera adicional de hacerlo es

⁹⁸ Véase Gibson y Calvo (2001), págs. 183-184.

⁹⁹ Artículo 45: “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.”

¹⁰⁰ Decreto-ley 22.847/83.

¹⁰¹ Gibson y Calvo (2001), págs. 183-184.

¹⁰² *Ib.*, Leiras *et al.* (2005).

¹⁰³ Cabe mencionar que otra de las instituciones que también contenían una desproporción en la representación, el Colegio Electoral para la elección de Presidente, fue eliminada con la reforma de 1994. *Id.* nota 95.

analizar qué efecto y dinámicas produce tanto en las propias provincias como en el sistema institucional nacional.¹⁰⁴

Varias de las provincias más chicas tendrían menos poder sin este desfase en Diputados, y todavía mucho menos si no existiera el Senado. Su baja densidad poblacional las convertiría en muchos casos en actores políticos insignificantes en la discusión nacional. La estructura constitucional y *para*-constitucional actual podría celebrarse, entonces, si fuera un modo de darle más poder, y por consiguiente más recursos, especialmente a las provincias más postergadas o a las que registren un mayor nivel de pobreza, desigualdad, desempleo, o todos estos factores considerados conjuntamente.¹⁰⁵

Como diré, estas condiciones se satisfacen sólo parcialmente. El peso electoral que tienen ciertas provincias del interior les otorga prácticamente un poder de veto en las elecciones nacionales. Un partido o coalición no puede gobernar eficazmente en la Argentina sin contar con un fuerte apoyo de estas provincias. Típicamente, una vez en el poder, la coalición gobernante recompensa o compra este apoyo mediante transferencias de recursos económicos hacia esas áreas. Como sostienen Gibson y Calvo, la sobrerrepresentación de los distritos más pequeños crea ‘bolsones potenciales de electores de bajo costo’ que pueden ser esenciales a la hora de la discusión de políticas públicas. Son de bajo costo porque, precisamente en virtud de la desproporcionalidad, la inversión económica requerida por cada unidad de apoyo político es mucho menor que la necesaria en los distritos más grandes. El efecto práctico de esta dinámica es una transferencia de recursos hacia esas provincias –ahora veremos en qué términos– mayor a la que les correspondería de acuerdo con su nivel poblacional.¹⁰⁶ De hecho, la creación de provincias nuevas en territorios federales relativamente despoblados podría tener que ver con la posibilidad de comprar apoyo político ‘barato’.

¹⁰⁴ Desde luego, unas posibles ventajas en este sentido no pueden compensar el incumplimiento de la Constitución. Pero si lográramos demostrar que estas ventajas en efecto existen, ciertamente podríamos concluir que el texto constitucional es también parte del problema (junto con la práctica en cuestión).

¹⁰⁵ Estas herramientas deberían traducirse *efectivamente* en una mejora sustantiva en estos indicadores, sin a la vez resentir el funcionamiento de la democracia a nivel nacional.

¹⁰⁶ Gibson y Calvo (2001). Tomassi (2006).

Esta situación produce varias consecuencias. Como sabemos, el sistema institucional argentino es deficiente, en parte debido a los rasgos propios de nuestro presidencialismo.¹⁰⁷ Frente a los fuertes poderes que detenta el Presidente, el Congreso es débil. La dinámica que describí antes agrava notablemente esta situación. Con frecuencia, las transferencias a las provincias suelen ser la moneda de cambio de las negociaciones entre los gobernadores y el Presidente para obtener apoyo en el Congreso. Las representaciones provinciales en el Poder Legislativo nacional suelen funcionar entonces como meras delegaciones del gobernador en esta negociación. El apoyo legislativo se otorga a cambio de apoyo económico.¹⁰⁸

En defensa de este tipo de mecanismos podrían articularse al menos dos tipos de argumentos. En primer lugar, estas negociaciones no son infrecuentes en otros sistemas federales. En los Estados Unidos, por ejemplo, los legisladores en el Congreso Federal suelen ubicarse en una posición privilegiada para maximizar las chances de obtener ciertas transferencias o la aprobación de medidas beneficiosas para sus distritos. Típicamente lo hacen mediante su participación en las allí poderosas comisiones legislativas, lo que genera puntos de veto para bloquear iniciativas, y por consiguiente para intercambiar apoyo político. Por otro lado, y como antes veíamos, esas transferencias en Argentina podrían ser defendibles si logaran mejorar la situación de aquellos que peor están.

Pero a diferencia de los Estados Unidos, nuestro país tiene una tradición institucional débil. En parte ella se debe, claro, a la propia dinámica que describo, pero también a las frecuentes interrupciones al orden constitucional y a los excesos del presidencialismo. Paradójicamente, en Argentina el Presidente ha sorteado la intervención del legislativo gobernando mediante decreto, aun en casos en que su propio partido estaba en condiciones de garantizar una mayoría

¹⁰⁷ Se han derribado ya muchos árboles para describir las patologías de este sistema, y en esta compilación también se estudia el tema, así que, pese a que creo que el presidencialismo puede funcionar correctamente con ciertos ajustes, doy esos problemas por presupuestos. Para dos aportes contemporáneos (y discordantes) a esta discusión, véase Cheibub, José Antonio; Limongi, Fernand, "Modes of Government Formation and the Survival of Democratic Regimes: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", *Annual Review of Political Science* 5: 151-179; y Alegre, Marcelo, "Por una Democracia sin Presidentes", paper presentado en el SELA 2006, disponible en islandia.law.yale.edu/sela/SELA2006.

¹⁰⁸ *Id.* nota 106.

legislativa. Con frecuencia, los legisladores ni siquiera negocian entre sí productos legislativos (“hoy apoyo *x*, que no es mi primera preferencia pero tampoco mi última, para que mañana apoyen *y*, mi primera preferencia”) sino que dan su aprobación automática a medidas solicitadas por el oficialismo, a cambio de dinero para su distrito.¹⁰⁹

En contra entonces de la idea de que la sobre-representación podría forzar a la mayoría a prestar especial consideración a ciertos puntos de vista, el tipo de negociación que comento socava el potencial deliberativo del poder legislativo argentino.¹¹⁰ Lo que critico, en suma, no es la existencia de un posible veto en manos de las provincias. Según vimos al inicio, esta es precisamente una de las promesas del federalismo, y en ciertos casos podría justificarse. El problema, más bien, es que el modo en que esa amenaza se hace valer en la práctica produce un daño en el sistema institucional.¹¹¹

Cabe destacar que la situación que describo se reproduce e incluso agrava a nivel local. En muchas provincias argentinas se observan importantes deficiencias en materia de organización social y política. Esto es causa pero a la vez consecuencia de la fragilidad de los sistemas institucionales locales, en donde también se registra una fuerte preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo. A esta situación de falta de rendición de cuentas (*accountability*) horizontal se le suma un notable déficit de control político vertical, pues los electorados locales dependen

¹⁰⁹ Es cierto que existen muchos países en los que el parlamento aprueba casi automáticamente las medidas que el ejecutivo propone. En el modelo parlamentarista de Westminster, por ejemplo, esto es ciertamente así. En el Reino Unido ninguna medida que no sea del gobierno es aprobada, y paralelamente, casi todas las que el gobierno propone se aprueban. Pero, en primer lugar, Argentina tiene un sistema de división de poderes que ese modelo parlamentarista no tiene. Además, y como resultará obvio, en ese tipo de modelos la oposición muy difícilmente daría aprobación a una medida solicitada por el gobierno. En nuestro país, en cambio, esto no es necesariamente así, en parte por la necesidad de las provincias (sean o no oficialistas) de acceder a financiamiento adicional, además del que les corresponde por el sistema de coparticipación.

¹¹⁰ En el caso de los Estados Unidos, con independencia de que este país cuenta con un sistema electoral mayoritario, que fuerza a que la política adquiera un tinte más local, y que por ende los representantes estén más atentos a las necesidades reales del electorado, los gobiernos locales no dependen tan fuertemente del estado central para subsistir, lo que, como veremos en seguida, no sucede en nuestro país. Cabe destacar que el primer punto tiene un peso sólo relativo en el análisis del federalismo argentino pues, como bien señalan Calvo y Escolar, nuestro sistema electoral es en la práctica de tipo mayoritario en varias de las provincias más pequeñas. Véase Calvo *et al.* (2005).

¹¹¹ Es cierto que aun cuando se solucionara la sobre-representación en Diputados, este fenómeno seguiría existiendo. Así, en el contexto de un fuerte presidencialismo, seguirían existiendo incentivos para que los gobiernos provinciales negocien directamente con el ejecutivo del modo en que describo. Mi punto aquí es modesto: la sobre-representación de las provincias periféricas no produce ninguna ventaja; al contrario, agrava esos problemas del presidencialismo.

fuertemente de los propios estados provinciales, sea en forma directa (mediante el empleo público, o por tener negocios u otro tipo de relación contractual con el estado) como indirecta (a través de distintos modos de asistencia social).

Esta dependencia se traduce, en muchos casos, en un ejercicio muy débil de participación política, y en prácticas de tipo clientelar. Habitualmente, el votante local se ve condicionado a apoyar los sistemas políticos en el poder (con frecuencia, mayorías ‘congeladas’), pues de ello puede depender nada menos que su subsistencia. Los propios medios periodísticos independientes, cuando existen, se ven en ciertos casos ante la amenaza de ver reducidos o eliminados sus ingresos provenientes de la publicidad de los actos de gobierno.¹¹² Las discusiones en torno a políticas públicas a nivel provincial son, por consiguiente, usualmente pobres.¹¹³ La participación política sin dominación externa, tanto como el intercambio crítico de argumentos facilitado por una robusta libertad de expresión, están con frecuencia ausentes en estos escenarios. Pese a algunas excepciones, el sistema de partidos, que debería promover las condiciones para que existan miradas críticas y un mayor control sobre el gobierno y el diseño de políticas públicas, es hoy poco representativo, y las organizaciones de la sociedad civil, que podrían ayudar a cumplir este papel, no existen o son débiles.¹¹⁴

El Presidente construye apoyo político con transferencias a las provincias que al menos en parte son discrecionales, y con ello sufre el Congreso en términos de relevancia institucional y potencial deliberativo. La dinámica se reproduce localmente. La preponderancia del ejecutivo en el reparto de poderes a nivel provincial es fuerte, en parte por la posición del gobernador en la negociación de

¹¹² Los medios suelen depender de estos ingresos, debido a la frecuentemente escasa actividad productiva local. Véase Asociación por los Derechos Civiles (2005a).

¹¹³ No estoy diciendo que las discusiones a nivel local sean *necesariamente* más deficientes que las que se llevan a cabo en el Congreso Nacional. Mientras en varias provincias seguramente lo sean, en otras no, e incluso pueden ser mejores. Mi comentario parte justamente de considerar que las discusiones a nivel nacional son generalmente pobres.

¹¹⁴ De acuerdo al modo en que está configurado nuestro diseño institucional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene asignado un rol especialmente sensible en la protección en general del federalismo (menciono este punto en la conclusión), pero en particular en el resguardo de los procesos constitucionales a nivel local. La Corte recibe con frecuencia disputas en las que la ‘salud’ de estos procesos está en juego. Y en muchos casos lo hace en competencia originaria, por la posibilidad que la Constitución brinda (artículos 116 y 117) de litigar directamente ante sus estrados cuando una provincia es parte (y si el respecto de ciertos principios de la Constitución Nacional se pone en juego).

recursos para la provincia.¹¹⁵ Ello suele suceder en contextos en los que buena parte de la sociedad civil está asfixiada, y es manejada clientelariamente por su propia dependencia del estado. El presidencialismo es rehén del federalismo, y el federalismo es rehén del presidencialismo.¹¹⁶

Por ello, si bien es cierto que algunas provincias reciben más dinero del que recibirían de acuerdo con su peso político, la dinámica que produce este fenómeno es poco transparente e impacta en el corazón de los sistemas institucionales, tanto a nivel nacional como local. De hecho, los problemas políticos y económicos de nuestro federalismo están tan vinculados que tal vez sea innecesario analizar en un apartado el tema del 'federalismo fiscal'. Sin embargo lo intento.

Federalismo fiscal

Según ciertas teorías económicas, al dividir en distintos niveles de gobierno la atribución *conjunta* de recaudar y gastar recursos públicos, el federalismo podría ser ventajoso. La descentralización podría permitir una mejor satisfacción de las necesidades y preferencias locales. Los gobiernos podrían contar con ventajas informativas para su identificación, y estar así en mejores condiciones para proveer una oferta más variada a los individuos que viven en ese distrito.¹¹⁷ Estos beneficios, sin embargo, deben balancearse con las ventajas que en ciertos casos tiene la centralización. Por ejemplo, en términos de economías de escala para la

¹¹⁵ Esta combinación entre un rol relevante a nivel local pero también a nivel federal aumenta notablemente la visibilidad de los gobernadores de los distritos más pequeños, maximizando tal vez con ello su posibilidad de ganar la Presidencia de la Nación, como las recientes experiencias de Menem y Kirchner parecen indicar. Véase al respecto Gervasoni (2007).

¹¹⁶ Menciono sólo al pasar un posible argumento adicional sobre los problemas normativos pero también prácticos de nuestro federalismo: la excesiva multiplicación de instancias de legitimidad democrática. Así, el federalismo suma nuevos órganos y niveles de decisión a los ya existentes (presidente, diputados y senadores nacionales, gobernador, diputados y senadores provinciales, etc.), creando un complejo entramado que dificulta la representatividad política y la posibilidad de que el electorado 'responsabilice' claramente a sus gobernantes. Véase Nino (1992).

¹¹⁷ Estas teorías suelen basarse en parte en un supuesto poco realista: que los individuos tienen siempre la posibilidad real de mudarse de un distrito a otro (es decir, que no hay otros factores de peso que los aten a su provincia que los derivados de sus preferencias por las políticas adoptadas). Al estar asegurada la movilidad de los individuos entre las distintas jurisdicciones, se maximiza la posibilidad de un ajuste entre la oferta de servicios y las preferencias individuales. Suponga el lector que 60 personas en un país centralizado están a favor de la política P y 40 en contra. Bajo un régimen de mayoría, esta política se adoptará, dejando 40 personas insatisfechas. Suponga ahora que existen dos provincias. En una, la política P se adopta con 50 personas a favor y 10 en contra. En la otra se adopta no-P, por 30 votos contra 10. En este segundo supuesto, sólo 20 personas quedan insatisfechas, y el número podría ser incluso inferior si ellas decidieran mudarse. El ejemplo está tomado de Bedner *et al.* (2001).

provisión de ciertos servicios, o para vencer problemas de acción colectiva entre las provincias o sus vecinos.¹¹⁸

Si bien la Constitución Nacional es clara al consagrar en buena medida esta descentralización en cabeza de las provincias,¹¹⁹ ella virtualmente no existe en la práctica. A inicios del siglo 20, las provincias comenzaron a ceder gradualmente a la nación la facultad de crear y recaudar impuestos, tanto como resultado de una imposición nacional (influida por la expansión del rol del estado)¹²⁰ como por la propia debilidad económica de ciertos distritos. En 1935 se creó el 'Régimen de Coparticipación de Impuestos',¹²¹ que con muchas modificaciones y algunas interrupciones mantiene su vigencia hasta la actualidad. Como se sabe, mediante este sistema el estado nacional recauda y luego reparte dinero a las provincias.¹²² Una de sus posibles justificaciones es nivelar las hondas asimetrías socio-económicas existentes a lo largo del país.

Desde 1994, este régimen forma parte de la Constitución.¹²³ Pero en violación al texto constitucional, el Congreso no sancionó todavía la ley que tiene que

¹¹⁸ Bedner *et al.* (2001), Porto (2004).

¹¹⁹ La Constitución Nacional antes de la reforma de 1994 declaraba que el gobierno nacional podía crear impuestos a la importación y exportación (64.1), y podía crear impuestos directos (como por ejemplo a las ganancias) sólo 'por tiempo determinado... siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan' (64.2). La reforma, como veremos, no modificó esta cláusula, pero agregó una mención explícita al régimen de coparticipación de impuestos.

¹²⁰ Hasta ese momento, y de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución de 1853, los ingresos del estado nacional provenían de los derechos aduaneros. Véase Porto (2004).

¹²¹ En 1932 el estado nacional sancionó la ley de réditos (hoy 'ganancias'), que no fue suficiente para compensar la baja en la caída de los impuestos sobre el comercio exterior. *Ibid.*

¹²² En Porto (2004) se identifican nueve etapas históricas en materia de coparticipación de impuestos.

¹²³ Como se mencionó antes, la reforma agregó varias cláusulas al artículo 75.2 (antes 64.2). Entre ellas las siguientes: "Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. 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 éstas, se efectuará en relación directa a 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. La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente, ni reglamentada y será aprobada por las provincias..."

reglamentarlo.¹²⁴ En su reemplazo existen normas parciales, con asignaciones poco transparentes.¹²⁵ Paralelamente al sistema legal (aunque poco claro) de la coparticipación, y para compensar la insuficiencia de recursos, existe un sistema *para-legal* de reparto de fondos a las provincias,¹²⁶ frecuentemente manejado con un alto nivel de discrecionalidad por parte del Ejecutivo nacional.

La falta de autonomía de recursos impositivos de las provincias contrasta con la importancia y cantidad de servicios públicos que tienen a su cargo, desde la educación y los servicios de salud hasta la seguridad y la administración de justicia. Ello especialmente a partir del período de descentralización y transferencia de funciones iniciado a comienzos de los años noventa.¹²⁷ Así, y aunque con diferencias entre las provincias, una gran parte del gasto local es afrontada con dinero proveniente del gobierno central.¹²⁸

La existencia de un sistema de coparticipación como el consagrado en la Constitución no es de por sí criticable. Más allá de que podría crear ciertos problemas,¹²⁹ un régimen semejante podría permitir, como dije, reducir las grandes asimetrías que existen en el país. La situación político-institucional actual de sobre-representación de algunas provincias no es una solución a este problema. Como sostuve, buena parte de las transferencias son derivadas discrecionalmente,

¹²⁴ De acuerdo con la Constitución, la ley debía ser sancionada antes del 1 de enero de 1997. Es cierto que la construcción de consensos para sancionar esta ley es especialmente compleja, al exigir la Constitución una mayoría agravada.

¹²⁵ La última ley general de coparticipación es de 1988 (23.548). En su reemplazo se firmaron, durante los años noventa, varios 'pactos fiscales' entre las provincias y el gobierno nacional, y luego algunas leyes parciales con efectos similares (por ejemplo, la 25.570, en 2002).

¹²⁶ Los denominados 'Aportes del Tesoro Nacional', o ATN. Estos aportes no son nuevos (con matices, están vigentes desde el siglo 19), pero sí aumentó su uso con fines políticos. Véase Porto Alberto (2004).

¹²⁷ Este proceso fue de 'descentralización asimétrica' (mientras el gasto pasó a las provincias, la recaudación continuó en manos del estado nacional). Véase Porto (2004). El 40% del gasto total del país en 2000 fue provincial, y el 52% nacional. Véase Tommasi (2006).

¹²⁸ En promedio, más del 60% de los gastos de las provincias se afronta con dinero proveniente del gobierno nacional. Pero existen grandes diferencias entre las provincias respecto de este punto. Véase Porto (2004). El 83% de los impuestos totales del país en el año 2000 eran nacionales, y el 17% provinciales. Véase Tommasi (2006), pág. 31.

¹²⁹ Además de impedir (en caso de existir) los beneficios derivados del federalismo fiscal, un régimen de este tipo crea un problema de agencia, pues el que gasta (la provincia) no es el mismo que recauda (el estado nacional). Por esta razón las provincias podrían no tener incentivos para mantener controlado su gasto, aumentando así su endeudamiento. Sin embargo, este problema podría en buena medida solucionarse con la sanción de una ley de coparticipación que imponga criterios transparentes de distribución, en parte basados en las necesidades reales de las provincias.

por motivos políticos. Pero además, no es obvio que las provincias más pequeñas (las más beneficiadas con el desajuste en la representación) sean justamente las más postergadas.¹³⁰ De hecho, sería una casualidad que esto fuera así, porque tal desajuste reconoce causas distintas de la necesidad de reducir las asimetrías. Aunque con limitaciones metodológicas, el siguiente gráfico muestra este punto. Ninguna de las cinco provincias más pobres o desiguales figura entre las cinco más sobre-representadas.¹³¹

	Pobreza+	Desigualdad++	Sobre-representación+++	Sub-representación+++
1	Chaco	Chaco (Resistencia)	Tierra del Fuego	Buenos Aires
2	Santiago del Estero	Misiones (Posadas)	Santa Cruz	Córdoba
3	Jujuy	E. Ríos (Concordia)	La Rioja	Salta
4	Corrientes	Jujuy (Capital)	La Pampa	Santa Fe
5	Formosa	Formosa (Capital)	Catamarca	Mendoza

+ Calculado en base a población en aglomerados urbanos, en base a datos del INDEC relativos al 1° semestre de 2007.

++ Calculado en base a ciudades argentinas (promedio 1997-1999).¹³²

+++ Elaboración propia, en base al Censo 2001.

Por otro lado, la provincia de Buenos Aires, la más castigada tanto por la sub-representación como por el régimen de coparticipación, tiene un alto porcentaje de

¹³⁰ Una posible respuesta podría ser que las provincias más pequeñas no son las más postergadas *en parte* porque reciben ayuda adicional. Pero incluso suponiendo que el argumento fuera correcto, éste no daría cuenta del problema que identificamos aquí, sino que más bien demostraría que él existe. El sistema no logra equilibrar los desajustes.

¹³¹ Para una defensa sofisticada de este punto, véase Gervasoni (2007). El autor estudia las transferencias del gobierno nacional a las provincias entre 1992 y 1995. Mediante una serie de regresiones, demuestra que no existe un vínculo entre las transferencias y la lucha contra la pobreza, y que, en línea con lo que sostengo aquí, existe en cambio un fuerte vínculo entre tales transferencias y el nivel de población de la provincia que las recibe (el vínculo es inversamente proporcional: a menor cantidad de población, mayor nivel de transferencias).

¹³² Gasparini *et al.* (2000). Si se toma el promedio por provincia para el período 1992-2002, las cinco provincias más desiguales son las siguientes (ordenadas de mayor a menor): Chaco, Misiones, Jujuy, Formosa y Neuquén. Véase Cicowiez.

personas bajo la línea de pobreza, lo que en números absolutos (debido a su gran densidad poblacional) representa una buena parte de todos los pobres del país.¹³³

En suma, la solución a las asimetrías entre las provincias no pasa por mantener ni el desfase de representación política a nivel de diputados, ni el sistema actual de transferencias (parcialmente) discrecionales. Ellas deberían ser enfrentadas *directamente*, mediante una ley de coparticipación que, basándose en la realidad y las necesidades de cada provincia, imponga criterios de reparto universales, objetivos, transparentes e incondicionales.

Otros estándares

En lo que resta del artículo menciono muy brevemente tres temas más puntuales que los estudiados anteriormente: la potencial desigualdad en el derecho generada por el federalismo, la posibilidad de experimentación jurídica, y la aplicación de tratados.

a. Desigualdad en el derecho. Según comenté antes, el federalismo podía ser una herramienta adecuada, aunque la práctica argentina no lo demuestre, para solucionar posibles asimetrías en términos de distribución del ingreso o pobreza entre regiones de un país. Hay otra dimensión en la que ciertos argumentos de igualdad podrían encontrar un lugar: *la aplicación uniforme del derecho*. Una nota clave del ideal del *rule of law* es que el derecho sea relativamente uniforme, es decir, que la ley y su aplicación por parte de los jueces no hagan discriminaciones arbitrarias al tratar casos similares. Este ideal, que en principio parece sólo formal, encuentra sustento normativo en teorías como la de Ronald Dworkin, para quien el estado puede reivindicar su autoridad –generando una obligación correlativa de obediencia de parte de los ciudadanos– y hacer uso del monopolio de la fuerza sólo si ciertas condiciones se ven satisfechas.¹³⁴ En particular, si el derecho trata a los ciudadanos con igual consideración y respeto.¹³⁵

¹³³ El porcentaje de 21.8% de pobres que existe solamente en el Gran Buenos Aires (1° semestre 2007, INDEC) representa a más de dos millones de personas.

¹³⁴ Entre otras obras, pero especialmente, véase Dworkin (1992).

¹³⁵ Esto supone, entre otras cosas, que si el estado resuelve una situación de un modo determinado, no puede resolver otra idéntica de un modo distinto, si es que no existen buenas razones que expliquen la diferencia.

Al multiplicar los órganos a cargo de crear y aplicar derecho, la coexistencia de jurisdicciones típica de un estado federal puede generar ciertas asimetrías. Por ejemplo, la provincia P1 puede ser la única en adoptar una ley de salud reproductiva, o P2 puede tener estándares mucho más generosos que P3 en términos del respeto de las garantías en el proceso penal. Dado que, al menos cuando no hay dos derecho en juego, la Constitución Nacional sólo provee un piso mínimo de derechos, y que las provincias pueden elevarlo –siendo más ‘generosas’ en su reconocimiento–, esto es perfectamente posible en nuestro país.¹³⁶ Si, en cambio, los jueces de una provincia no respetaran esa interpretación ‘mínima’ de la Constitución Nacional (esto es, la versión ‘Corte Suprema’ de la Constitución Nacional), el Máximo Tribunal debería desautorizarlos, dejando sin efecto sus decisiones.

Obviamente, esto no se limita a posibles asimetrías en términos del contenido de los derechos constitucionales.¹³⁷ Una persona en Px, por consiguiente, podría tener

¹³⁶ Para este tema en general, véase Bianchi *et al.* (1993). Desde luego, no es siempre sencillo determinar dónde terminan estas facultades de las provincias. Las dificultades pueden ser de dos tipos. En primer lugar, cuando hay un posible choque de derechos, el argumento del piso mínimo no mantiene su vigencia (pues de otro modo, al ser más generosas con la protección de un derecho contemplado en la Constitución Nacional, las provincias estarían conculcando otro). También podría suceder que, al legislar de este modo, las provincias pongan en tensión otras cláusulas de la Constitución Nacional. Para arribar a cualquiera de estas conclusiones es necesario determinar antes cuál es la interpretación que cabe asignarle a las cláusulas en cuestión, pero como se sabe, esta es una tarea compleja. Ofrezco un ejemplo que podría involucrar ambos tipos de problemas. La Constitución de Córdoba contempla la inembargabilidad de la vivienda única, sin necesidad de inscripción (artículo 58). En 1999, el Tribunal Superior de Justicia de la provincia sostuvo que ni esa cláusula ni la ley provincial que la reglamentaba (8067) violaban la Constitución Nacional (sentencia del 20/10/99). En cierto sentido, la cláusula podía verse como brindando una protección más generosa del derecho de vivienda que la contemplada por la Constitución Nacional. Pero también podía interpretarse que ella violaba el derecho de propiedad de los acreedores. La Corte Suprema declaró inválida tanto la cláusula constitucional como la ley provincial de acuerdo al segundo de los argumentos que mencioné. Sostuvo que ellas invadían la esfera de atribución exclusiva del Congreso de sancionar leyes ‘comunes’ (75.12), y violaban la ley nacional 14.394. Véase CSJN, “Banco del Suquía S.A.”, sentencia del 19/03/2002.

¹³⁷ Como las provincias son las encargadas exclusivas de aplicar el derecho ‘común’, podría suceder que jueces de distintas provincias tengan interpretaciones completamente diferentes sobre ciertos temas. Por ejemplo, un juez de P4 puede pensar que el robo con una pistola de juguete es un robo con arma, mientras que un juez de P5 podría pensar que no lo es. Dado que de acuerdo con nuestro diseño institucional no existe (o no debería existir, pues la Corte se ha arrogado con frecuencia, e incorrectamente, el rol de intérprete final de ciertas disposiciones de derecho común, especialmente mediante el abuso de la doctrina de la arbitrariedad) un superior común a esos jueces, no hay forma de saldar ese conflicto interpretativo, más allá de la posibilidad de que el Congreso sancione una ley ‘aclarando’ el sentido de la disposición (este es un ejemplo basado en un problema real; en 2004, la ley 25.882 modificó el Código Penal para intentar saldar ese tipo de desacuerdos, incluyendo en el inciso 2° del artículo 166 el siguiente párrafo: “Si se cometiere el robo con un arma de fuego cuya aptitud para el disparo no pudiera tenerse de ningún modo por acreditada, o con un arma de utilería, la pena será de TRES a DIEZ años de reclusión o prisión.”)

distintos derechos o estar sometida a un régimen jurídico distinto que una persona en Py. Es cierto, sin embargo, que esta 'desigualdad' no debería resultar *excesivamente* problemática.¹³⁸ Además de otras razones,¹³⁹ y de modo muy especial, tanto la Constitución Nacional como los códigos de fondo prevén límites que deben ser respetados (un código procesal no puede garantizar *menos* derechos que la Constitución Nacional; un juez local no puede interpretar discrecional o *arbitrariamente* una disposición del código penal), y existen remedios para cuando ello no suceda.¹⁴⁰ Nuevamente, éste es el rol que la Corte Suprema debería cumplir, y de hecho suele hacerlo, aunque no siempre cabalmente.¹⁴¹

b. Experimentación. Como contracara del argumento anterior, la existencia de ciertas asimetrías entre las provincias podría celebrarse antes que criticarse. Así, podría sostenerse que la presencia de múltiples unidades con atribuciones legislativas puede funcionar como una suerte de 'laboratorio' para testear distintas alternativas legales. Las provincias, pero también la nación, podrían 'aprender'

Desde luego, en países como los Estados Unidos esta circunstancia es todavía más fuerte, pues estas situaciones no se limitan a la aplicación del derecho: allí cada estado tiene también la facultad exclusiva de *crear* derecho 'común'.

¹³⁸ Alguien podría incluso negar de plano el argumento de la desigualdad. Podría decir que, por el contrario, en una república en el que rigieran los mismos estándares en todo el territorio, y en el que las provincias no tuvieran la capacidad de modificarlos, los habitantes de cierto distrito podrían sentirse discriminados por no permitírseles fijar un nivel mayor o menor de derechos del contemplado en la Constitución.

¹³⁹ En primer lugar, ella se da con frecuencia dentro de las propias provincias y a nivel nacional, y en la práctica la situación no siempre se corrige. Esto es posible porque en nuestro sistema no existe una fuerte regla de precedente, y porque no todas las causas son apeladas ante las cámaras o ante el tribunal provincial que actúe como órgano de casación a nivel local (no estoy analizando los casos, también usuales, en que el propio tribunal de casación cambia más o menos arbitrariamente de criterio a lo largo del tiempo). Segundo, la existencia de un sistema institucional con múltiples jurisdicciones con atribuciones normativas implica que, de antemano, todas las personas sepan que esos desajustes están permitidos, y que no pueden ser demasiado significativos. Por otro lado, el trato desigual es *especialmente* problemático cuando no puede preverse, como cuando un juez aplica retroactivamente una solución, o cuando implica perjudicar a un grupo desaventajado (o a sus miembros). Pero esto no parece suceder aquí. En primer lugar, contra el argumento de que la desigualdad en el trato se debe a la circunstancia arbitraria de residir en P1 y no en P2, podría sostenerse que, justamente, es esta 'circunstancia arbitraria' lo que la hace menos problemática. El derecho frecuentemente apela a distinciones, y si ellas son 'inocentes', es decir, no tienen el propósito de perjudicar a un grupo de personas (o no puede sospecharse que lo tengan), en principio no deberían causar grandes problemas. Reconozco, sin embargo, que este último argumento es controversial.

¹⁴⁰ Es cierto sin embargo que cuando la Corte resuelve que una sentencia es 'arbitraria', su decisión no tiene ningún valor como precedente (estoy suponiendo que las sentencias que resuelven cuestiones constitucionales o federales sí lo tienen).

¹⁴¹ La Corte ha formulado con frecuencia lecturas diferentes de la Constitución Nacional en situaciones idénticas que involucraban a provincias distintas. Véase Asociación por los Derechos Civiles (2005b).

mutuamente a partir de la experimentación normativa. De hecho, esto es lo que ha sucedido con frecuencia con los códigos procesales provinciales. Según este argumento, entonces, podría ser especialmente positivo que existan distintas sub-unidades dentro de un país, pues ello alentaría la innovación y el desarrollo en materia legal.¹⁴² Desde luego, tal experimentación quedará limitada por la necesidad de respetar una serie de estándares constitucionales mínimos.¹⁴³

c. Federalismo y aplicación de tratados internacionales. Aunque sólo le dedicaré un par de párrafos, un punto más serio, que podría poner en tensión al federalismo, tiene que ver con la recepción interna de los tratados. El tema, que también tiene vinculación con el argumento de la igualdad, es especialmente relevante para nuestro país, dada la situación creada con la incorporación a la Constitución, en 1994, de los tratados de derechos humanos.¹⁴⁴ Enfrentamos aquí un típico problema de agencia: mientras el único responsable a nivel internacional de pagar el costo del incumplimiento de un tratado es el estado nacional (la 'parte' en el tratado), muchas de las violaciones pueden provenir de las provincias, que no son técnicamente parte. Este es un problema serio, tanto por lo que está en juego (en última instancia, el respeto de los derechos humanos, pero también la responsabilidad internacional del estado) como por la inexistencia de soluciones obvias.

El 'principal' (el estado nacional) no tiene una forma directa de controlar al 'agente' (las provincias) en el cumplimiento del tratado. 'Controlar' significa aquí no sólo que el estado nacional esté en condiciones de garantizar el cese,

¹⁴² Aunque referido a la 'adjudicación' judicial, éste parece ser uno de los fundamentos que están detrás del 'margen de apreciación' tolerado por la Corte Europea de Derechos Humanos. *Estreicher et al.* (1986) menciona un punto relativamente similar, referido a la competencia de la Corte norteamericana. Generalmente se sostiene que uno de los criterios que este tribunal toma en cuenta a la hora de aceptar un caso es la existencia de interpretaciones divergentes sobre un punto de derecho federal entre varios tribunales inferiores, usualmente de distintos estados. Difícilmente la Corte 'salte' sobre una cuestión que no haya recibido aún atención por parte de distintos tribunales inferiores.

¹⁴³ Desde luego, el punto aquí es qué autoridad define cuál son esos límites. Si, como sostuvimos antes, la Corte parece ser el órgano que tiene a su cargo esta función (o al menos es uno de ellos), la conclusión obvia es que esta posibilidad de experimentación (al menos en materia de interpretación de la Constitución) quedará limitada por una autoridad del gobierno central. El hecho de que esta autoridad sea no elegida por el pueblo de forma directa no agrega mucho a la discusión sobre federalismo (aunque desde luego sí a la discusión sobre democracia y constitucionalismo).

¹⁴⁴ Este problema está muy bien expuesto en Dulitzky (2006).

investigación y reparación de una violación, sino que también pueda prevenirla. Esta situación no genera muchos incentivos a las provincias para ser más celosas en el respeto de los tratados. Desde luego, esto no sería grave si existiera un fuerte compromiso por parte de las autoridades provinciales, o cierto alineamiento político entre ellas y las nacionales. Esto no siempre sucede, sin embargo. Entonces, incluso presuponiendo que el estado nacional tiene voluntad para garantizar el cumplimiento del tratado (una suposición que no es obvia), el problema es cómo podría hacerlo en aquellos casos en que las violaciones se generan en territorios provinciales.

Está fuera de discusión que el estado nacional no puede invocar ante la autoridad internacional (especialmente los órganos interamericanos, que tienen mecanismos de cumplimiento más fuertes) la existencia del federalismo para excusar el incumplimiento del tratado.¹⁴⁵ El problema no es internacional sino interno.

Algunos autores han sostenido que el Congreso Nacional está autorizado para crear leyes –federales– con estándares mínimos sobre interpretación y aplicación de los derechos contemplados en los tratados.¹⁴⁶ Un posible problema con esta alternativa¹⁴⁷ es que una gran cantidad de cuestiones podría tener relación con tales derechos (derechos sociales en general, garantías en el proceso penal, derechos políticos, etc.) Si esto fuera así, la introducción de los tratados habría supuesto una fuerte transferencia de poder de las provincias (generalmente

¹⁴⁵ El artículo 28.2 de la Convención Americana, por ejemplo, contiene una previsión clara en este sentido (la ‘cláusula federal’). Esta previsión, por otro lado, es una aplicación del principio básico (contemplado en el artículo 27 de la Convención de Viena) según el cual un país no puede invocar disposiciones de derecho interno para eximirse del cumplimiento de un tratado. Como sostiene Dulinsky (2006), la historia del artículo 28.2 es peculiar. La preocupación subyacente era evitar federalizar cada cuestión cubierta por la Convención. El borrador original era más enfático al señalar que los estados federales simplemente tenían que respetarla. Los Estados Unidos objetaron este texto, sosteniendo que podía ser interpretado como interfiriendo con su constitución federal. Afirmaron por ello que veían necesario incluir una cláusula similar, pero aclarando que el federalismo no sería afectado por ella.

¹⁴⁶ Dulitzky (2006).

¹⁴⁷ En el caso ‘Verbitsky’ (sentencia del 3/5/05), la Corte Suprema pareció avalar esta interpretación, al sostener que la ley de ejecución penal (24.660) era una ‘ley marco’ cuyos estándares rigen en todo el país. Con anterioridad a esta sentencia se entendía que la administración carcelaria era una competencia exclusiva de las provincias. Por otro lado, la sanción de la ley 24.390 (sobre duración de la prisión preventiva) tuvo este objetivo expreso, con el fin de reglamentar el artículo 7.5 de la Convención Americana.

concebidas como las responsables de crear legislación local implementando los derechos constitucionales) hacia el estado nacional.¹⁴⁸

¿Qué otras posibles soluciones hay?¹⁴⁹ De acuerdo con nuestro diseño institucional, el órgano encargado de custodiar que los derechos sean correctamente implementados por las provincias parece ser la Corte Suprema. Según vimos, el tribunal tiene a su cargo fijar estándares mínimos en materia de derechos constitucionales, y custodiar la vigencia de los procedimientos democráticos a nivel local. Debe por consiguiente hacerlo también cuando los derechos provienen de un tratado incorporado a la Constitución.¹⁵⁰ Existen otras alternativas, desde las negociaciones y presiones políticas que el estado nacional pueda ejercer sobre las autoridades provinciales (una alternativa que en la práctica podría ser débil), hasta ordenar la intervención federal de la provincia en cuestión (demasiado fuerte).¹⁵¹ No todas las opciones, sin embargo, tienen la misma eficacia, especialmente cuando se trata de *prevenir* violaciones.

6. Conclusión

Comencé este artículo definiendo el término ‘federalismo’, e intentando buscar posibles justificaciones normativas de este tipo de arreglos. Sostuve que, en un país con gran densidad poblacional, grandes divisiones sociales o un gran territorio, el federalismo podría ser una buena opción –en comparación con otras

¹⁴⁸ Un posible obstáculo de esta alternativa es la propia Constitución, pues la reforma de 1994 no modificó –al menos explícitamente– el reparto de competencias en materia de creación del derecho. El artículo 28.2 de la Convención Americana o el 50 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (o el artículo 27 de la de Viena) están destinados a determinar en qué condiciones se genera la responsabilidad internacional del estado, es decir, no modifican la Constitución interna del país. Mucho menos en el caso del artículo 27 de la Convención de Viena, que es una norma infraconstitucional. Podría tal vez sostenerse que la inclusión de los tratados en la reforma de 1994 implicó cambiar *implícitamente* la dinámica del reparto de poderes entre la nación y las provincias. Esto no es claro, sin embargo. Este punto lo discutí con (aunque bien podría ser de) Hernán Gullco.

¹⁴⁹ Podría incluso cuestionarse la actitud irreflexiva del gobierno nacional de ratificar un tratado sin diseñar antes la manera de asegurar la obligatoriedad de sus cláusulas a lo largo de todo el país. Léase bien: esto no es un argumento en contra de la ratificación. Al contrario, es una crítica a la falta de previsión. El ejercicio que autores como Dulitsky hacen, y que yo aquí sintetizo, debería hacerse antes y no después de formular un compromiso de tal envergadura.

¹⁵⁰ En el caso “Lavado”, sobre las penitenciarías de la provincia de Mendoza, la Corte insinuó este criterio al hacer lugar a una medida requiriendo informes a las autoridades locales (resolución del 6/9/06). Finalmente la Corte denegó su competencia originaria.

¹⁵¹ Otras soluciones incluyen la creación de una comisión especial con delegados provinciales y nacionales para monitorear el cumplimiento de los tratados y resolver problemas de coordinación (según entiendo, hoy funciona una agencia de este tipo), o la posibilidad de que el estado nacional demande judicialmente a la provincia en cuestión ante la Corte Suprema (en competencia originaria).

alternativas más centralizadas– para fomentar la participación y el control democrático, y para custodiar los derechos de ciertos tipos de minoría. Pero no para optimizar el potencial mayoritario de un sistema político. Complementé estas intuiciones con una descripción sintética del origen histórico del federalismo en los Estados Unidos y en Argentina.

Luego analicé el federalismo argentino en funcionamiento. Sostuve que varias cláusulas constitucionales que se refieren a él no son respetadas. En contra de algunas intuiciones comunes, afirmé que un mayor respeto a la Constitución restaría poder efectivo a algunas provincias en comparación con el que hoy tienen. Pero en contra de otras intuiciones, esta pérdida de poder podría ser más positiva que negativa. Finalmente analicé otros posibles puntos referidos al federalismo. Al menos inicialmente, dos parecen problemáticos, especialmente el segundo: la desigualdad en el derecho y la aplicación de tratados internacionales. El otro parece en cambio ventajoso: la posibilidad de experimentar jurídicamente.

Uno de los varios puntos que este artículo no analiza es el de cómo mantener la estabilidad de un sistema por naturaleza *inestable* como el federal, que agrupa a fuerzas que empujan para distintos polos. Aunque el riesgo es que éste derive tanto en un centralismo como en una fragmentación completa, el peligro mayor es el primero, al menos en sociedades relativamente homogéneas como la nuestra. Las alternativas son de dos tipos.¹⁵² En primer lugar, confiar en que las pautas jurídicas o constitucionales sobre el federalismo sean aseguradas por un órgano judicial independiente. Según sugerimos, la Corte Suprema tiene un papel importante en este aspecto. De hecho, el nacimiento del control judicial de constitucionalidad podría en general vincularse con el posible rol de árbitro entre las distintas unidades que componen una federación que los tribunales superiores del país podrían cumplir.¹⁵³

Pero descontando el hecho de que la intervención de un órgano que pertenece al gobierno central para asegurar el respeto del federalismo pueda ser problemática –el árbitro sería de alguna manera parte en la disputa–, la justicia sólo interviene

¹⁵² Bednar *et al.* (2001).

¹⁵³ El jurista austríaco Hans Kelsen, el padre del modelo europeo de control judicial (que ideó pensando en su país), sostuvo este punto explícitamente. Esto parece haber sido también así en países federales como los Estados Unidos y Alemania, por ejemplo. Véase Kelsen (1942).

correctivamente, luego de que la norma ya fue (según se asegura) violada.¹⁵⁴ Más efectivas para mantener la vigencia del federalismo pueden ser ciertas salvaguardas estructurales del propio sistema político, que logren minimizar la posibilidad de que un fuerte gobierno central avance contra las sub-unidades. La división entre los poderes ejecutivo y legislativo (en prácticamente cualquiera de sus versiones) ayuda a lograr esto.¹⁵⁵

Como ya dijimos, sin embargo, la fuerte preponderancia del ejecutivo argentino por sobre el legislativo limita esta posibilidad. Irónicamente, el débil rol que el legislativo de por sí juega a nivel nacional (con independencia de las dinámicas asociadas al federalismo) se ve agravado por nuestra práctica federal.

En suma, no es que tengamos *poco* o *mucho* federalismo. Sea *poco* o *mucho* aquello que tenemos, el problema es que, de acuerdo con las variables que analicé, no es claro que sea aceptable. Desde luego, las cosas podrían funcionar mucho mejor, y uno de los modos de que eso suceda es respetar nuestra malhadada Constitución. Pero es inútil despegar completamente la discusión del federalismo de la discusión más general que tiene al propio presidencialismo argentino, con todo su significado histórico y actual, en el centro de la escena. Según vimos, el federalismo influye en el presidencialismo, pero también el presidencialismo influye en el federalismo.

Bibliografía y Referencias

Ackerman, Bruce (1985), "Beyond Carolene Products", 98 Harv. L. Rev. 713.

Alberdi, Juan Bautista (1852), *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, disponible online en www.cervantesvirtual.com

Asociación por los Derechos Civiles (2005a), *Una Censura Sutil, Abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina*, Open Society Institute, New York.

Asociación por los Derechos Civiles (2005b), *La Corte y los derechos*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Bednar, Jenna; Eskridge, Jr., William N.; Ferejohn, John (2001), "A Political Theory of Federalism", en Ferejohn, John; Rakove, Jack; Riley, Jonathan, eds., *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge University Press.

¹⁵⁴ Bednar *et al.* (2001).

¹⁵⁵ *Ibíd.* Otra posibilidad (citada por los autores) es estructurar el sistema electoral de modo de dificultar el surgimiento de partidos políticos fuertes a nivel nacional, lo que al menos en la práctica parece ocurrir en nuestro país. Véase Leiras (2007).

- Bianchi, Enrique T.; Garay, Alberto F.; Gullco, Hernán (1993), "Las garantías individuales consagraas en la Constitución Nacional, ¿establecen un piso o un techo? Diálogo acerca de las garantías de la Constitución Nacional y de las constituciones provinciales, con particular referencia a la inviolabilidad del domicilio y de los papeles privados", JA 1993-III-803.
- Calvo, Ernesto; Abal Medina, Juan Manuel (2001), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, INAP-Eudeba, Buenos Aires.
- Calvo, Ernesto; Escolar, Marcelo y Fundación PENT (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Ed. Prometeo, Buenos Aires.
- Carney, Frederick S. (1965), *The Politics of Johannes Althusius, an abridged translation of Politica Methodice Digesta* (London: Eyre & Spottiswoode).
- Cicowiez, Martín (2003), "Caracterización Económico-Social de las Provincias Argentinas", Documento de Federalismo Fiscal n° 5, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía. Disponible en www.depeco.econo.unlp.edu.ar.
- Dalla Vía, Alberto Ricardo, "Actualidad del federalismo argentino", disponible en www.bibliojuridica.org/libros/1/348/6.pdf.
- Dulitzky, Ariel E. (2006), "Federalismo y derechos humanos: el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina", en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, N°. 6, pp. 199-249.
- Dworkin, Ronald (1992), *El imperio de la justicia*, Gedisa, Barcelona.
- Eskridge, William N., Jr.; Ferejohn, John (1994), "The Elastic Commerce Clause: A Political Theory of American Federalism", en *Vanderbilt Law Review* 1355-1400.
- Estreicher, Samuel; Sexton, John (1986), *Redefining the Supreme Court's Role: A Theory of Managing the Federal Judicial Process* (New Haven: Yale University Press).
- Ferejohn, John (1999), "Accountability and authority: toward a theory of political accountability", en Przeworski, Adam; Stokes, Susan C., Manin, Bernard (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Galletti, Alfredo (1972), *Historia Constitucional Argentina*, dos tomos, Editora Platense, La Plata.
- Gallo, Ezequiel (2006), "La declinación del federalismo argentino (1850-1930)", *Revista Electrónica Circunstancia*, Madrid.
- Gargarella, Roberto (1996), *La justicia contra el gobierno*, Ariel, Barcelona.
- Gasparini, Leonardo; Marchionni, Mariana; Sosa Escudero, Walter, "La distribución del ingreso en la Argentina". Disponible en www.depeco.econo.unlp.edu.ar.
- Gervasoni, Carlos (2007), "A Rentier Theory of Subnational Democracy: The Politically Regressive Effects of Redistributive Fiscal Federalism", presentado en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político. Buenos Aires, 6 al 9 de Noviembre de 2007.
- Gibson, Edward; Calvo, Eduardo (2001), "Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en Argentina", en Calvo, Ernesto; Abal Medina, Juan Manuel (2001).
- Grodzins, Morton (1964), *American Federalism*, Chicago: University of Chicago Press.

- Haro, Ricardo, "Una Perspectiva del Pensamiento Federalista Alberdiano", Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, disponible en <http://www.acader.unc.edu.ar>.
- Hueglin, Thomas O. (1999), *Early Modern Concepts for a Late Modern World, Althusius on Community and Federalism*, Wilfrid Laurier University Press, Ontario.
- Kant, Immanuel (2006), *Toward Perpetual Peace and Other Writings on Politics, Peace, and History*, editado por y con introducción de Pauline Kleingeld, Vail-Ballou Press, Binghamton, New York.
- Kelsen, Hans (1942), "Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution", *The Journal of Politics*, Vol. 4, No. 2 (May 1942), pp. 183-200.
- Ketcham, Ralph (2003), *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, Signet Classics.
- Kramer, Larry (1994), "Understanding Federalism", *Vanderbilt Law Review* 47:1485-1561.
- Leiras Marcelo; Ardanaz, Martín (2005), "Para informar sobre la actividad parlamentaria: algunas instrucciones desde la Ciencia Política", manuscrito.
- Leiras, Marcelo (2007), *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Prometeo, Buenos Aires.
- Levmore, Saul (1992), "Bicameralism: When are two Decisions better than one?", *International Review of Law and Economics*, v. 12, pp. 145 - 162.
- Madison, James; Hamilton, Alexander; Jay, John (1997), *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica.
- McGinnis, John; Somin, Ilya (2004), "Federalism vs. States' Rights: A Defense of Judicial Review in a Federal System", 99 *N.W. L. Rev.* 89.
- Nelson, Ralph (1975), "The Federal Idea in French Political Thought", *Publius*, Vol. 5, No. 3. (Summer, 1975), pp. 7-62.
- Nino, Carlos S. (1992), *Fundamentos de derecho constitucional*, Astrea, Buenos Aires.
- Oates, Wallace. 1972. *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich)
- Pildes, Richard H. (2008, *forthcoming*), "Ethnic Identity and Democratic Institutions: A Dynamic Perspective", en *Constitutionalism in Divided Societies*, ed. Choudry, S. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Porto Alberto (dir.) (2004), *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*, EDULP, La Plata.
- Riker, William H. (1955), "The Senate and American Federalism", *American Political Science Review* 49:452-69.
- Riker, William H. (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Company.
- Riker, William (1987), *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer Acad.
- Riley, Patrick (1973), "Rousseau as a Theorist of National and International Federalism", *Publius*, Vol. 3, N° 1 (Spring, 1973), pp. 5-17.
- Rodden, Jonathan (2005), "The Political Economy of Federalism", MIT, 2005.
- Sabsay, Daniel, "Situación del federalismo luego de la reforma constitucional", *Anuario de Derecho* 4 (1998), Universidad Austral, Buenos Aires, pp. 279-291. Disponible en <http://www.farn.org.ar/docs/a03/art3.html>.

Samuels, David; Snyder, Richard (2001), "El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial", en Calvo, Ernesto; Abal Medina, Juan Manuel (2001).

Srinivasan, T.N.; Wallack, Jessica Seddon, eds. (2006), *Federalism and Economic Reform*, Camdridge University Press.

Stanford Encyclopedia of Philosphy, "Federalism". Disponible en plato.stanford.edu.

Stepan, Alfred (1999), "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy* 10.4, 19-34.

Tommasi, Mariano; Jones, Mark, y Sanguinetti, Pablo (2000), "Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: an Analysis of the Argentine Provinces", *Journal of Development Economics* 61.2: 305-333.

Tommasi, Mariano (2006), "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s", en Srinivasan, T.N.; Wallack, Jessica Seddon, eds. (2006).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *La construcción del federalismo argentino: perspectivas comparadas*, Buenos Aires.

Watts, Ronald L. (1998), "Federalism, Federal Political Systems, and Federations", *Annual Rev. Polit. Sci.*, 1:117-37.

Wood, Gordon (1969), *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. U. of North Carolina Press.