

Documentos de Trabajo CIAP

Serie Federalismo y Administración Pública

Año 17 N° 1 Volumen 22 Julio 2017

Instituciones federales y orden político



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y
Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM)
Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP)
Buenos Aires, Argentina



CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - CIAP

Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM) - Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Documentos de Trabajo del CIAP Año 17 N°1 Volumen 22 – Julio 2017

Serie: "Federalismo y Administración Pública"

ISSN 1852-0774

Director: Dr. Isidoro Felcman

Subdirector: Dr. Horacio Cao

Secretario Académico: Dr. Gustavo Blutman

Editor responsable: Centro de Investigaciones en Administración Pública

Indizada por:

-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

-Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública (CEDIAP), INAP – ARGENTINA

-Red Nacional de Documentación e Información sobre Administración Pública (REDIAP), INAP - ARGENTINA



**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de
Buenos Aires**

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

Decano Dr. César Albornoz

**Secretario de Investigación
Mg. Adrián Ramos**

**Directora del Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y
Métodos Cuantitativos para la Gestión - IADCOM
Dra. María Teresa Casparri**

**Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública
Dr. Isidoro Felcman**

**Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública
Dr. Horacio Cao**

**Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública
Dr. Gustavo Blutman**

DOCUMENTOS DE TRABAJO CIAP

Serie: "Federalismo y Administración Pública"

Documento N° 1 Instituciones federales y orden político

Documento N° 2 Administración Pública y federalismo cooperativo (en diseño)

Documento N° 3 Organización federal y herramientas de coordinación (en preparación)

PUBLICACIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTOR

Dr. Isidoro Felcman

EDITORES

Dr. Gustavo Blutman

Dr. Horacio Cao

Mg. Ángel Vaca

DISTRIBUCIÓN

Fernando Fernández

COMITÉ EDITORIAL

Investigadores CIAP

Gustavo Blutman

Horacio Cao

Ángel Vaca

Investigadores invitados

Claudia Bernazza (Universidad Nacional de La Plata)

Daniel D'Eramo (Universidad Nacional de Tierra del Fuego)

Maristelma Gamón (Universidad Nacional del Chaco)

Silvana López (Universidad Nacional de Córdoba)

Maximiliano Rey (Universidad Nacional de José C. Paz)

Julio Saguir (Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino/Tucumán)

Delia de la Torre (Universidad Nacional de San Juan)

Acerca de la serie "Federalismo y Administración Pública"

En la serie de documentos que presentamos a continuación trataremos de dar cuenta de las diferentes dimensiones que involucra la cuestión federal, con particular atención a las implicaciones que ella tiene sobre la Administración Pública Argentina.

Es un tema perturbador, porque desde su mismo nacimiento como modelo de Estado, lo federal ha sido una cuestión vidriosa y utilizada para abordar diferentes fenómenos y situaciones.

Una famosa recopilación de mediados de los '80 rescata más de cuatrocientas acepciones en que el término es utilizado (Stewart, *Concepts of Federalism*, Boston University, 1984), número que debe haber sido superado ampliamente en años posteriores cuando, en el ocaso del mundo soviético, se puso de moda dentro de la ciencia política occidental.

Si esto es así en la esfera de lo político, lo es mucho más en lo que refiere a su impacto sobre la gestión estatal, en donde la bibliografía es escasa y poco difundida.

En nuestro país hay una notoria confusión con respecto a lo que implica para la gestión pública lo federal -o es necesario agregar un sentido más a la lista de Stewart- asumiendo que cualquier iniciativa desarrollada fuera del ámbito de la Capital Federal, es, por definición, federal. Así ocurre cuando, por ejemplo, un organismo del gobierno central abre una oficina en territorio provincial, máxime cuando se realiza fuera de la Pampa Húmeda. O cuando se les exige a las Administraciones Provinciales, con respecto al gobierno central, máxima independencia -como si Argentina fuera una confederación- o total sumisión -como si nuestro país fuera unitario-.

En suma, que lo federal, es tironeado por diferentes discursos, muchos de ellos contradictorios y bastante alejados de lo que cita la bibliografía más utilizada.

En los diferentes documentos de esta serie vamos a ir describiendo el complejo universo de lo federal y, en tal sentido, creemos que serán un aporte para clarificar el debate que rodea su vinculación con el Estado y la Administración Pública Argentina.

DOCUMENTO DE TRABAJO AÑO 9 N° 1

Instituciones federales y orden político

HORACIO CAO y ÁNGEL VACA

Resumen	7
Instituciones federales y orden político	9
1. Países federales: cuáles, cuántos habitantes, cuán importantes	8
2. Lo federal como parte de la división vertical del poder	9
3. La configuración institucional	12
3.1. El poder provincial	13
3.2. El poder del Estado Central	16
3.3. Los casos mixtos	18
Anexos	20



INSTITUCIONES FEDERALES Y ORDEN POLÍTICO

RESUMEN

En este primer trabajo de la serie "Serie Federalismo y Administración Pública" se realizará una primera aproximación a la cuestión federal.

En particular, analizaremos esta forma de gobierno desde una perspectiva político institucional: trataremos de ver de qué forma las instituciones -la mayoría de ellas, de rango constitucional- disponen de una manera particular los actores políticos y la organización del Estado.

En la gran mayoría de los casos federales, esta disposición se realiza en función de lo territorial/regional, generando un equilibrio peculiar, que es propio de los Estados federales.

PALABRAS CLAVE

FEDERALISMO-ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-INSTITUCIONES FEDERALES ARGENTINAS

ABSTRACT

In this first work of the series "Federalism Series and Public Administration" will make a first approximation to the federal question.

In particular, we will analyze this form of government from a political institutional perspective: we will try to see how the institutions - most of them, of constitutional rank - have in a particular way the political actors and the organization of the State.

In the great majority of federal cases, this provision is made according to the territorial / regional, generating a peculiar balance, which is typical of the federal states.

KEYWORDS

FEDERALISM-PUBLIC ADMINISTRATION - ARGENTAIN FEDERAL INSTITUTION

• Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - ciap@econ.uba.ar

• Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - ciap@econ.uba.ar

Instituciones federales y orden político

En este primer trabajo de la serie "Serie Federalismo y Administración Pública" analizaremos la cuestión federal desde una perspectiva político institucional.

PÁGINA | 8

Iniciamos el trabajo analizando la prevalencia de esta forma de gobierno en el concierto mundial de naciones, a los fines de tener una imagen de su vigencia.

En la segunda sección analizaremos cuáles son sus principales diferencias con otras formas estatales de dividir verticalmente el poder (países unitarios / confederaciones).

En la tercera sección se describen las instituciones propias de la organización federal, instancias a partir de las cuales se construye un equilibrio peculiar entre el Estado central y los Estados subnacionales.

Por último, en Anexos, se presenta información sobre el agregado de federaciones y de los diferentes países del mundo que han adoptado esta forma de gobierno.

1. Países federales: cuáles, cuántos habitantes, cuán importantes

Una primera medida de la importancia del federalismo -en términos de cantidad de países, la cantidad de población que los habita y su amplitud geográfica- puede surgir de contrastar al grupo de países federales con el total.

Las comparaciones distan de ser sencillas pero, tomando los objetivos globalizadores que tiene el presente trabajo, evitaremos abundar en detalles diferenciadores. Bajo esta tónica, consideraremos que existen 193 países en el mundo (aquellos reconocidos por la ONU), de los cuales 27 se autodenominan federales.

Esta primera mirada indica una notoria mayoría de países unitarios. Ahora bien, ese 13% de los países, acumula el 40% de la población mundial; más aún, si omitimos China -por la complejidad que implica clasificarlo en alguno de estos dos grupos- la cifra llegaría a la mitad de la población mundial 50%.

También el 50% de la superficie de las tierras emergidas -neta de la Antártida, sin posesión nacional reconocida- están bajo la égida de países federales (54% sin China).

Desde otro ángulo de análisis, la mayoría de los países del G-20 -que se suele considerar como el agrupamiento de los países más poderosos del globo- tiene esta forma de gobierno.

Del análisis de lo expuesto, podemos concluir que una minoría de países en el mundo adopta la forma federal de gobierno, pero esta minoría coincide, en general, con aquellos de mayor superficie (con excepción de China, los siete países de mayor territorio son federales), de mayor número de habitantes y de gran poder en la arena internacional.

Presentamos esta información de forma detallada en los Anexos de I a IV.

2. Lo federal como parte de la división vertical del poder

Veamos ahora lo que se conoce como divisiones verticales¹ de los diferentes Estados, querefiere al espacio geográfico sobre el cual cada Estado tiene ámbito de actuación. En la Argentina estos recortes territoriales son conocidos como Nación (también como nivel federal o central), Provincias (nivel estadual o Estado regional) y Municipios (Estado o gobierno local). Si vemos ahora los diferentes países del globo, la mayoría de ellos tienen algún tipo de división vertical, salvo aquellos que tienen dimensiones de ciudad-estado, como por ejemplo Vaticano, San Marino o Montecarlo.

Las fórmulas de separación vertical de poderes son las que nos dan la clave para determinar la forma de gobierno o de Estado, a partir de las potestades de cada una y de la manera en que se vinculan unas con otras.

Si tomamos solo las figuras extremas, tenemos que existen dos posibles formas de Estado: el unitario -en donde la instancia central despliega relaciones jerárquicas hacia las otras formas estatales del país- y la confederal, en donde las unidades componentes de la confederación se reservan las potestades clave de lo estatal.

El modelo unitario es un modelo clásico de organización estatal que remite, históricamente, a la unicidad de poderes que fue adquiriendo una autoridad soberana en los procesos de consolidación nacional, subordinando las *descentralizaciones* feudales.

En el otro extremo, las confederaciones, se gestionan a partir de la consulta a sus miembros, y en algunos casos particulares, para tomar decisiones se requiere del consenso de la totalidad de las unidades que la integran.

La presentación de la forma de gobierno como un continuo entre los dos polos descritos se debe a que los Estados actuales son entes complejos y, luego de cierto tamaño, no son funcionales estados unitarios fuertemente centralizados sin alguna forma de reparto vertical de competencias².

Las confederaciones, por su parte, en la experiencia histórica tienen vidas relativamente cortas. Esto ocurre porque al tener cada Estado miembro la potestad de separarse, uno de los reflejos de las inevitables crisis suelen ser el retiro de los miembros y así, finalmente, concluyen desintegrándose, o por el contrario, las partes se van consolidando y constituyendo una unidad cada vez más fuerte pasando a conformar un país federal. Un caso vigente de confederación es el de la Unión Europea³.

La clasificación en dos extremos deja todo un espacio intermedio en el que se van produciendo distintas variantes en las formas de Estado, cada una de las cuales estará más o menos cerca de uno u otro extremo y por lo tanto con mayor posibilidad de ser calificada como forma unitaria o como una forma confederal.

Lo federal incluye una nueva categoría entre ambos, y su originalidad consiste en desplegar un equilibrio entre las partes y el gobierno central; este equilibrio se busca a

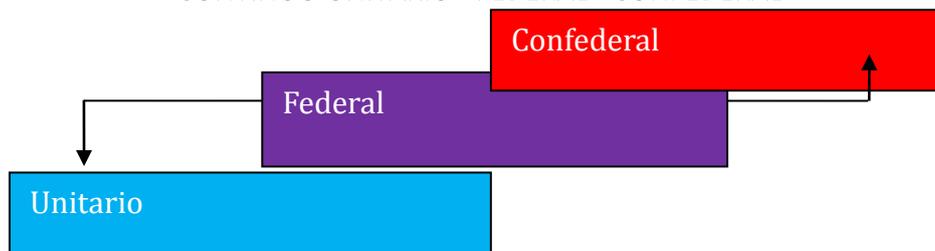
¹ La división horizontal refiere a unidades estatales que ejercen sus funciones sobre un mismo territorio. Los análisis más recorridos de las divisiones horizontales suelen remitir a la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) o, en otro plano, a la división funcional (por ejemplo, en Ministerios o Secretarías de Estado).

² Como ya vimos, la gran mayoría de los países del mundo (167 de 193), son países unitarios. No viene al caso tratar la enorme variedad de casos diferenciados que existen.

³ Así lo ha definido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional alemán en la sentencia Maastricht de 12 de octubre de 1993.

través del contrapeso institucional en el poder y en las potestades que se asignan, respectivamente, al gobierno central y las partes. O sea, no tiene que ver únicamente con la posición que ocupan en este continuo, sino en las formas e instrumentos con que se organiza la separación vertical de poderes (Figura N° 1).

FIGURA N° 1
CONTINUO UNITARIO - FEDERAL - CONFEDERAL



Al no ser un tipo puro, sino más bien un híbrido, la conceptualización del Estado Federal es difícil. A esto se le suma que, como ocurre con muchos conceptos liminales de las ciencias sociales, el propio decurso del tiempo lo ha ido impregnando de significados y enfoques; de hecho, como ya vimos, Williams Stewart rescata centenares de definiciones diferentes⁴.

Esto hace que, hoy por hoy, sea verdaderamente difícil asir este concepto, ya que puede referir en cada caso a un modelo político, de gestión, filosófico u organizacional. En nuestro abordaje, que se inscribe dentro de lo político, resaltaremos dos condiciones de la perspectiva federal⁵:

- a) una distribución de potestades mediante una Constitución, que asigna al poder central funciones básicas de estatalidad, pero reserva otras para las provincias en el marco de una amplia autonomía constituyente, jurisdiccional, legislativa y administrativa.
- b) una unión de Estados en la que cada uno de los niveles, sin perder su naturaleza, se integran en un nivel superior a partir de instituciones que entrecruzan y contrapesan su desempeño.

Existen diferentes razones históricas para explicar el surgimiento del modelo federal. En la actualidad ha surgido en algunos países para resolver problemas de intolerancia religiosa o conflictos con minorías étnicas, como una manera de brindar protección e impedir que el resto la someta y le cambie sus características. Entonces, para evitar que estas tensiones sistémicas destruyan la unidad, se constituye un federalismo, que reserve un lugar de protección, en algunos casos seguridad física y en otros cultural⁶ a la parte que pudiese ser sometida.

⁴ W. H. Stewart, *Concepts of Federalism*, Boston University Press of American Books, 1984.

⁵ Definición con evidentes puntos de contacto con la Daniel Eleazar (*Exploring Federalism*, Tuscalosa, EUA, 1987) "autogobierno y gobierno compartido" y, sobre todo, Vincent Ostrom (*The political theory of a compound republic*, University of Nebraska, 1971) "autogobierno y regímenes concurrentes".

⁶ Por ejemplo, garantizando que los sistemas educativos se desarrollen en la lengua de la minoría amenazada o el sostén de su práctica religiosa.

Otra vía hacia la creación de federaciones tiene que ver con las contradicciones económicas entre actores regionales; la forma de preservar los intereses cruzados es por la vía de *otorgar* autonomía y un Estado regional que defienda sus intereses, a la vez que institucionaliza un espacio central (el Estado federal o Nacional).

Adicionalmente, y dado que la humanidad se mantiene en continuos y variables equilibrios, el federalismo también se caracteriza por mostrar la plasticidad necesaria para acompañar estos cambios, ya que ha demostrado ser adaptable a nuevas situaciones donde si la falla sistémica de hoy no es la misma que la de mañana, esta forma de organización va mutando y tratando de resolverla.

La idea de federación es encontrar un equilibrio en el que ninguno de los dos estamentos - Nación y Provincias- imponga su única voluntad absoluta. Lograr que el poder no esté sólo en las partes ni sólo en el centro sino que esté compartido, de alguna forma, en un lugar común.

Para alcanzar este objetivo, se ha creado toda una serie de instituciones que ya son parte del acervo político de la humanidad, y que continuamente se van perfeccionando, intentando generar formas más funcionales de equilibrios de poder.

El Estado federal puede ser considerado entonces un Estado constitucional sin autoridad suprema, habida cuenta de que todos los poderes están de alguna manera distribuidos en diversos ámbitos, limitados y sometidos a la Constitución de la federación y de los Estados miembros⁷. Como consecuencia ambos niveles, tanto del gobierno central como de los gobiernos provinciales, ejercen conjuntamente sus potestades sobre las personas, organizaciones y cosas dentro de los ámbitos y límites territoriales respectivos.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, ese control directo desemboca en una doble ciudadanía, donde las personas participan en la toma de decisiones de los gobiernos central y provincial, pueden presentarse a cargos elegibles de ambos gobiernos y votar por candidatos nacionales y provinciales. Ambos gobiernos poseen en sus estructuras poderes legislativos, ejecutivos y judiciales para elaborar, promulgar y hacer cumplir las leyes a las que queda obligada la ciudadanía y cada nivel de gobierno contrata a su personal y lo conduce de manera autónoma en cumplimiento de las leyes estatales y/o nacionales.

Ahora bien: es de resaltar que en el caso de que surjan conflictos entre la potestad nacional y estatal o inter estatales y que se observe incapacidad por parte de las instituciones federales para procesarlos, llevando la situación hasta un extremo de confrontación, la ortodoxia federal prevé que prevalecerá el principio de la supremacía nacional⁸.

3. La configuración institucional

En un país que tiene organización de tipo federal, se denomina poder nacional, federal o central al que tiene a su cargo la representación del conjunto nacional en aquellos temas

⁷ Ramón Máiz (2006), “Federalismo Plurinacional: una teoría política normativa” Revista d’Estudis Autonòmics i Federals N°3. Por eso se suele hablar de soberanía compartida, aunque este concepto genera enormes discusiones.

⁸ Sobre la base de Deil Dwright (1978) “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América” Revista de estudios políticos, ISSN 0048-7694, N° 6, 1978, págs. 5-28. Claro está, independientemente de lo que indique la teoría, los conflictos se resuelven en el marco de las condiciones históricas y el poder relativo de los actores involucrados.

que indica la constitución. Por su parte, el término poder provincial o estadual sirve para identificar las potestades constitucionales de las diferentes jurisdicciones territoriales. En las federaciones actuales suelen existir además de los estados provinciales, entidades locales, que adquieren algunos de los derechos federales y no otros⁹.

En términos de la incumbencia espacial, el Estado Federal se superpone con el conjunto de Estados provinciales que lo componen y la superficie y población del país generalmente se constituye por la sumatoria de habitantes y espacios de las provincias, aunque pueden existir territorios con un estatus especial¹⁰.

La sumatoria de estas entidades -Estado Federal, Estados Provinciales y, ocasionalmente, algunos de los casos híbridos¹¹- configuran los miembros de la federación; el dato crucial del pacto federal es que todas ellas ceden parte de su autoridad en ese pacto.

Esta cesión no llega al derecho internacional: en este registro, los Estados federales no se diferencian de los países unitarios. En efecto, hacia el exterior, ellos aparecen como un solo Estado ofreciendo un aspecto indiviso y centralizado, manteniendo una personalidad jurídica única y soberana hacia la esfera internacional.

Un elemento clave de la organización federal es que no hay únicamente potestades reservadas para los miembros del pacto, sino que también hay un complejo entramado político/institucional que garantiza cierto equilibrio y cierta interpenetración entre ellas. Este equilibrio no necesariamente significa igualdad, ni siquiera un cierto quantum de poder estable.

Los equilibrios son cambiantes y, de hecho, en Argentina, desde la recuperación de la democracia hemos tenido diferentes situaciones con mayor o menor poder por parte de las provincias y la Nación y por lo tanto diferentes equilibrios entre ellos¹².

En esta dinámica se ha ido construyendo un complejo sistema de relaciones intergubernamentales, un elemento nuevo para el federalismo Argentino, algo que apenas se podía percibir hace treinta años y que hoy es clave para entender la gestión del Estado. Trataremos en profundidad el tema en el segundo cuaderno de la presente serie, de próxima publicación.

3.1. El poder provincial

La existencia de un Estado federal requiere una Constitución con pautas que garanticen que la autonomía de las provincias no será avasallada, en particular, por parte del poder

⁹ En cuanto a los gobiernos locales -en la Argentina llamados municipios- su carácter de división administrativa o miembro del pacto federal es tema de ardua discusión.

¹⁰ Por ejemplo, en el pasado de nuestro país existían los llamados "territorios nacionales", recortes territoriales cuyo gobierno tenía dependencia administrativa del gobierno central (claramente no eran estados-miembro de la federación). En la actualidad todos los territorios nacionales han sido provincializados.

¹¹ El caso más común de este tipo de entidades son las ciudades autónomas, que se repiten en varios países que tienen esta forma de gobierno y que en general se consideran parte del pacto federal (en la Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

¹² Ver al respecto Suárez Cao, Julieta (2011) "¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina" en Revista SAAP (ISSN 1666-7883) Vol. 5, N° 2, págs. 305-321.

nacional. De esta forma, y tratando de no lesionar los principios democráticos y de la soberanía popular, se busca que se tenga en cuenta los intereses y derechos provinciales en la determinación de las reglas de juego del poder político.

El elemento central en este sentido, es la garantía de autonomía que se da al poder provincial, y para explicarlo cabalmente es necesario realizar, previamente, algunas consideraciones sobre el orden constitucional de nuestro país.

La carta magna Argentina es de las llamadas rígidas: para cambiarla es necesario llamar a un congreso constituyente. Existen otras constituciones que lo son menos, como la norteamericana a la que se le pueden hacer enmiendas y hay otras que son tan flexibles que pueden ser consideradas casi como una ley.

Pero más allá de la flexibilidad o no de la Constitución, hay contenidos a los que se les llama *contenidos pétreos*, que no se podrían cambiar sin alterar su naturaleza, ya que si esto ocurriera, el objeto transformado dejaría de ser lo que es. Así, si en la República de X se cambiara la forma de gobierno por el de una monarquía absoluta, ya no sería la República de X, sino otra cosa diferente (posiblemente "Reino de X"). En tal sentido, algunos especialistas opinan que si se les cambiase el rango y la autonomía a las provincias ocurriría lo mismo: la cuestión federal está indisolublemente ligada a la esencia de los que llamamos República Argentina; el rango constitucional liga de una forma estructural la garantía de autonomía política administrativa y financiera de las provincias con la misma organización de la Nación.

La potencia de estas garantías se hace presente en tres artículos de la Carta Magna, que habilitan a las provincias a dictar sus propias constituciones y órdenes políticos y estatales.

C.N. Artículo 5º.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional (...) Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

C.N. Artículo 122.- Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.

C.N. Artículo 123.- Cada provincia dicta su propia constitución... asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Detallamos, a continuación, una serie de institutos que fortalecen la condición de autonomía y autogobierno provincial. Trabajaremos principalmente sobre el caso Argentino, aunque ocasionalmente citaremos los casos de otros países federales.

La cámara territorial

Una de las características centrales de los países federales es la bicameralidad, reservándole al poder provincial una de las dos cámaras que conforman el Poder Legislativo del gobierno nacional, mientras que la otra -en la Argentina, cámara de diputados- representa al pueblo de la Nación.

En algunos países federales esta cámara (generalmente llamada Senado o Cámara Territorial) está compuesta por el mismo número de representantes de cada Estado, independientemente de la extensión territorial o la población de los mismos (Brasil, Argentina). En otros el número de senadores por cada Estado es distinto, pero siempre

con un mínimo y un máximo para reducir el abanico de posibles desigualdades entre Estados (Alemania).

Tan importante es este aspecto que según muchos expertos, para determinar si un país es verdaderamente federal, una de las primeras cosas a ver es si posee cámara territorial. Todos los países considerados federales tienen una cámara territorial que, en mayor o menor medida, responde a la voluntad y los intereses de las provincias¹³.

PÁGINA | 14

Es importante remarcar que la cámara de senadores implica asignar el poder de una parte del Estado Nacional a las provincias. Esta cámara es clave, pues al tener un sistema bicameral de aprobación de la legislación, ninguna ley puede pasar solamente por una de las cámaras, lo que constituye una forma de garantizar la representación y poder de veto sobre cualquier legislación que de alguna manera pudiera lesionar los intereses provinciales.

La representación de las provincias en el Senado de la Nación tuvo un cambio trascendente a partir de la reforma constitucional de 1994. Los senadores, que hasta ese momento eran designados por las legislaturas provinciales, pasaron a ser electos por el pueblo de cada una de las provincias, dos por la mayoría y uno por la minoría. Independientemente de lo positivo que significa generar una vinculación directa entre el elector y el representado, no puede dejar de observarse que esta reforma ha hecho que la relación entre el senador y la estructura política de la provincia sea vea atenuada.

Veamos el ejemplo de Alemania al respecto. En el Senado de este país (Bundesrat) la representación de cada provincia (Land) es dada directamente por el poder provincial, que se pronuncia sobre la ley con los votos que le corresponden¹⁴. A diferencia de muchos otros órganos legislativos, los delegados en el Bundesrat (Senado) no votan individualmente, sino por estado. Por lo tanto, es posible (y hasta usual) que no todos los delegados de un estado estén presentes en una votación, ya que su portavoz, usualmente el primer ministro del *land*, puede dar todos los votos que tiene la provincia respectiva.

Como en los estados federados de Alemania son muy comunes los gobiernos de coalición entre dos partidos, muchos *land* acuerdan abstenerse si los dos partidos de la coalición no pueden ponerse de acuerdo sobre una posición. Esto es un compromiso sólo a primera vista: como cada decisión en el Bundesrat requiere de una mayoría absoluta de los votos de todas las provincias, una abstención tiene, de hecho, los mismos efectos que un voto negativo.

Si a causa de un conflicto entre los miembros de una delegación, estos no votan en bloque, se invalida el voto completo de todo el estado. Esto quedó definido en el año 2002, cuando en una votación sobre la Ley de Inmigración los miembros de la delegación de Brandeburgo dieron dos votos distintos —el primer ministro del Land, Matthias Platzeck (SPD), votó a favor de la Ley, mientras el ministro de Interior, Jörg Schönbohm (CDU) votó en contra—. El entonces presidente del Bundesrat, Klaus Wowereit (SPD) pidió a la delegación que reconsiderase su voto y, al repetirse, lo admitió como válido, con lo que quedó aprobada la ley. Esto causó mucha controversia y, finalmente, el Tribunal Constitucional decidió que estos votos no deberían haberse contado -pues la decisión de un Estado debe ser unívoca- declarándose nula la ley.

¹³Por otro lado, si el poder legislativo sólo tuviera una cámara territorial, se trataría de una ordenación más adecuada para una confederación.

¹⁴ La cantidad de votos que tiene cada *Land* está en función de la población, con un máximo de seis y un mínimo de tres votos.

FIGURA Nº 2

PRERROGATIVAS PROVINCIALES EN PAÍSES FEDERALES

- Rango Constitucional
- Rol en la división estatal de tareas
- Autonomía: política, administrativa y financiera
- Cámara Territorial (Senadores)

La cámara baja

Como se mencionara, una herramienta muy importante en países federales es la cámara territorial que representa directamente a los gobiernos de las unidades sub nacionales, mientras que la cámara de diputados o cámara baja¹⁵ está conformada por "representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias" (Artículo 45º de la Constitución).

La configuración del recorte territorial en donde se vota la representación de estos distritos no es neutra en términos del funcionamiento federal.

Para ejemplificar con extremos podemos pensar que diputados que representen al distrito nacional como una unidad, estarían representando al conjunto del pueblo de la nación. Para ejemplificar con el caso Argentino, los 128/129 -mitad de la cámara de un total de 257 diputados- que se eligen cada dos años, lo hagan considerando a todo el país como un distrito único. En sentido contrario, se puede pensar en dividir el país en 128/129 distritos, de forma tal que las elecciones sean uninominales¹⁶.

En argentina los senadores eran elegidos por las cámaras provinciales hasta la reforma de 1994 en la que se cambió por una elección por voto directo consistente en dos senadores por la mayoría y uno por la primera minoría. Como vimos, esto debilitó, de alguna manera, el poder provincial.

En el caso de los diputados, estos se eligen en el mismo distrito electoral que los senadores, por el voto directo de la población sobre la base de una razón de representación del número de pobladores y con un piso mínimo de cinco diputados por jurisdicción. Esto de alguna manera, imprime un sesgo potenciador a la representación provincial.

Independientemente de lo dicho, la representación, bastante paralela en las dos cámaras que componen el Poder Legislativo Nacional, quita potencia a la idea de gestionar la agenda legislativa desde dos perspectivas diferentes, que es una de las ideas fuerza de la arquitectura federal. Asimismo, genera fenómenos de sub y sobre representación de

¹⁵Es bastante usual decir que la Cámara de Diputados actúa en nombre del "pueblo argentino", como lo dice la propia página del Congreso de la Nación (<http://www.congreso.gob.ar/poderLegislativo.php>, consultado el 24/05/17) lo que da mayor ambigüedad al tema que estamos tratando.

¹⁶ En la Argentina la Ley 4.161 (año 1902) subdividió el territorio nacional en ciento veinte circunscripciones electorales, con una regla de candidatura individual y adjudicación uninominal de los escaños para diputado nacional en cada una de ellas. La ley fue abrogada por las disposiciones de la Ley 4.578 (año 1905). Se la recuerda porque permitió la elección del primer diputado socialista (Alfredo Palacios, por la circunscripción de la Boca, Capital Federal).

electorados (i.e. Buenos Aires en el primer caso, las provincias con menor población en el segundo) que han sido reiteradamente estudiados¹⁷.

3.2. El poder del Estado Central

Como vimos, una de los objetivos de la institucionalidad federal consiste en darles poder a las provincias para que defiendan su autonomía pero, ¿cómo hacer para no excederse y transformar a las provincias en entes *demasiado* poderosos?

Esto se logra a partir de dotar al gobierno nacional de dos o tres institutos críticos de la estatidad. Una de ellos, sin duda, es la responsabilidad de la **organización militar**, que en la mayoría de los países federales está en manos de la nación¹⁸. Adicionalmente, esta potestad es vital si se toma en cuenta que la nación es la custodia de la integridad territorial (ver sección más abajo). Esto también tiene un costado funcional: el ejercicio del poder militar precisa de una coordinación muy estrecha y de una subordinación a un mando estratégico; autonomías de milicias provinciales conspirarían contra la efectividad de un ejército nacional en operaciones.

Otro elemento clave en manos del Estado Nacional es **la moneda**. Debe haber una sola moneda nacional y hay consenso unánime en considerar virtuoso que su gestión esté centralizada en un mando único. Claro está que el Banco Central podría tener formato federal y dar representación en su directorio a las provincias y, de esta manera, llevar adelante una política monetaria consensuada entre los Estados miembro de la confederación. Sin llegar a este punto, en la Argentina el presidente y vice del Banco Central deben contar con la aprobación del Senado (ver más abajo).

Otra potestad relevante es aquella que le permite establecer un mercado único nacional, regulando o desregulando la circulación de bienes y servicios en el territorio. En el caso Argentino la constitución de 1853 fue enfática en prohibir las aduanas interiores (Artículos 9º y 10º).

Por último, queremos destacar, las políticas educativas, lingüísticas o religiosas que han ocupado y ocupan espacios importantes en la gestión nacional, ya sea garantizando el pluralismo federal y/o promoviendo la homogeneidad en carreras, programas de estudio, formatos, etc.

La Intervención Federal

Un instituto peculiar de la Argentina es la intervención federal que, hasta donde conocen los autores, no tiene equivalentes en otros países federales.

En la letra muerta de la ley, es un mecanismo a utilizar en casos de extrema urgencia mediante el cual, por ley del congreso o por un decreto de necesidad y urgencia del PEN - en caso de que el Congreso esté en receso- se pueden remover a funcionarios de uno, dos o los tres poderes. De esta forma, se puede separar del cargo al gobernador, jueces, cámaras y a todo funcionario político que se considere que está impidiendo el normal funcionamiento institucional en la provincia en cuestión.

Las intervenciones federales han sido un elemento importante de nuestra historia. Desde el mismo momento de surgimiento de los gobiernos patrios, desde la primera junta hasta

¹⁷ Ver, por ejemplo, la serie de trabajos compilados por Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina "El federalismo electoral argentino" (2001) Buenos Aires, EUDEBA. [

¹⁸ Algunos países federales permiten milicias provinciales, pero esta atribución es peligrosa y puede ser un factor de serios conflictos; en el extremo, de guerra civil.

el primer presidente, Bernardino Rivadavia, se enviaron misiones armadas para que se removieran gobiernos provinciales opositores. Luego del interregno de la Confederación, en donde las provincias estuvieron en un Estado de guerra abierta o latente, en el proceso de instalación de una autoridad central, la legislatura de Buenos Aires rechazó el Acuerdo de San Nicolás (año 1852) porque veía que no iba a poder controlar los contenidos de la futura constitución. Ante esta situación, el Presidente Justo Urquiza disolvió la Junta de Representantes provincial, única autoridad existente en ese momento en la provincia.

En los primeros tiempos de una cierta normalidad institucional, la intervención federal fue usada de forma abusiva: Sarmiento, Avellaneda, Roca y, en general, todos los presidentes, cuando había un gobernador que les resultaba conflictivo, lo removían aplicándola. El caso más extremo ocurrió durante la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-1922): en los dos primeros años de gobierno, reemplazó a casi todos los gobernadores conservadores y a todos los gobernadores radicales que no le respondían¹⁹.

Si se revisa la literatura que trataba el tema hasta hace unas pocas décadas atrás, siempre se mencionaba que ésta era una institución fallida, ya que generaba un grave desequilibrio entre el poder provincial y el nacional.

Sin embargo, desde la última recuperación constitucional (año 1983), esto ha cambiado y, como muchos otros autores, reivindicamos el instituto, pues sólo se utiliza muy esporádicamente y cuando es necesario dar respuesta a situaciones verdaderamente extremas.

Integridad territorial

Un tema clave en los países federales tiene que ver con la forma en que se trata la integridad territorial en el pacto federal. En los países que han adquirido esta forma de gobierno quien garantiza la integridad territorial es el poder de la nación y en los confederales es cada una de las partes en lo que respecta a sus respectivos territorios.

Es importante dejar en claro que los principios de autonomía y participación que constituyen la cara interna del Estado federal en ningún caso conducen *per se* a que el Estado federado conserve un derecho de autodeterminación, por lo que una secesión (del país o parcial de una provincia) o fusión con otra jurisdicción, planteada de forma unilateral no resulta posible. Existe algún Estado federal, como Canadá, en que se admitió la posibilidad de que algún Estado se pronuncie sobre una separación, pero los términos de ésta no podrían ser unilaterales sino convenidos con el resto de la Federación²⁰.

La Constitución Nacional fija posición al respecto:

Artículo 13.- Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso.

¹⁹Yrigoyen decidió veinte intervenciones federales, la mitad de las cuales fueron sobre provincias gobernadas por miembros de su partido. Salta fue intervenida cuatro veces entre 1918 y 1921. De las veinte intervenciones, solamente cinco tuvieron el respaldo de una Ley del Congreso de la Nación (Etchepareborda, 1983: 118/119).

²⁰ Desde otro enfoque, se puede decir que este instituto canadiense ha convertido a ese país en una confederación.

FIGURA Nº 3

PRERROGATIVAS NACIONALES EN PAÍSES FEDERALES

- Rol en la división estatal de tareas (militar, relaciones exteriores, moneda, comercio interior)
- Garantiza el respeto de la Constitución Nacional
- Garantiza integridad territorial
- Intervención Federal

3.3. Los casos mixtos

Vimos que el federalismo genera, por un lado, instituciones para resguardar el poder provincial y otras tantas para fortalecer el rol de las instancias centrales. Existe un tercer tipo de institutos que cruza a ambos poderes articulándolas en su diseño²¹.

La forma tradicional en que combinan potestades la nación y las provincias es a partir de nombramientos que realiza el presidente (que ostenta el poder ejecutivo de la federación) y que necesitan el visto bueno de la cámara territorial o Senado (que es, como hemos visto, la cámara que representa a las Provincias).

Veamos dos ejemplos:

Art. 99 inciso 13 de la Constitución Nacional

{El presidente de la Nación Argentina} “Provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas; y por sí solo en el campo de batalla”.

Decreto 1373/99

Artículo 1º — Sustitúyese el artículo 7º de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina - Ley Nº 24.144 y sus modificatorias, por el siguiente:

"ARTICULO 7º — El presidente, el vicepresidente y los directores serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado de la Nación; durarán seis (6) años en sus funciones pudiendo ser designados nuevamente. El Poder Ejecutivo Nacional podrá realizar nombramientos en comisión durante el tiempo que insuma el otorgamiento del acuerdo del Senado de la Nación.

Ahora bien: uno de los puntos clave de la convivencia entre Estados se da en el Tribunal Supremo o un Tribunal Constitucional, encargado de intervenir en los conflictos en el Estado federal bajo una lógica que se pretende neutral frente a las partes a partir de una legislación y una composición que refleja en alguna medida la estructura compuesta del Estado.

En Argentina, si bien es un organismo de la Nación quien tiene la potestad de decidir quién respeta o no la Constitución Nacional -y en caso de conflicto no hay un tribunal especial federal sino que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que decide en caso de conflicto- los jueces que la conforman tienen que tener acuerdo del senado. Remarcamos este punto pues es clave para el federalismo que los jueces pasen por el filtro de la cámara territorial como forma de neutralizar el poder de la Nación en la resolución de las mediaciones.

²¹ Cobran creciente importancia instancias que *obligan* a las provincias y a la Nación a desarrollar la gestión pública en conjunto. Las analizaremos en una segunda parte de futura publicación.

Artículo 99 inciso 4º- {El presidente de la Nación Argentina}: “Nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto. Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos.

PÁGINA | 19

Existen, en el ámbito de la gestión pública, una importante cantidad de casos combinados. Los analizaremos en el segundo cuaderno de la serie.

ANEXO I - PAÍSES FEDERALES EN LA DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN

Región	Población
Total Población Mundial	7.314.803.000
China	1.377.574.000
Resto	2.871.703.000
Países Federales	3.065.526.000

Fuente: *Elaboración propia sobre datos de Wikipedia. Población, Superficie y Federaciones*

ANEXO II - PAÍSES FEDERALES EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE DE TIERRAS EN KM2

Superficie: consideramos tierras emergidas sin Antártida.

Región	Km2
Planeta Tierra	510.072.000
Océanos	359.685.360
Tierras emergidas	150.386.640
Antártida	14.000.000
China	9.596.961
Resto	58.234.999
Países Federales	68.554.680

Fuente: *Elaboración propia sobre datos de Wikipedia Población, Superficie y Federaciones*

ANEXO III - PAÍSES DEL G-20 POR FORMA DE GOBIERNO

Nº	Forma de Gobierno	País
1	Federales	Alemania
2		Argentina
3		Australia
4		Brasil
5		Canadá
6		Estados Unidos de América
7		India
8		México
9		Rusia
10		Sudáfrica
11	Unitarios	Arabia Saudita
12		Francia
13		Indonesia
14		Italia
15		Japón
16		Reino Unido de la Gran Bretaña
17		República de Corea
18		Turquía
19	Inclasificables	China
20		Unión Europea

Fuente: *Elaboración propia*

ANEXO IV - PAÍSES CONSIDERADOS FEDERALES. DATOS GENERALES

193 son los países reconocidos por la ONU, aunque no necesariamente por la totalidad de sus miembros (ver www.un.org/es/members/index.shtml, consultado el 18/04/16). Consideraremos federales a aquellos países que se nominan a sí mismos en esta clasificación, tienen más de un nivel de gobierno con estatus constitucional y cuentan con una cámara territorial (senadores, en nuestro país).

Nº	Federación	Subdivisiones	Número	Otras	Población	Sup. K2
1	Alemania	Estados de Alemania	16 Bundesländer (Estados federados)	Incluye 3 ciudades estado	81.762.000	357.022
2	Argentina	Provincias de Argentina	23 provincias	1 Ciudad Autónoma	43.590.000	2.780.400
3	Australia	Estados y territorios de Australia	6 estados	2 territorios internos y 7 territorios externos	24.099.000	7.741.220
4	Austria	Estados de Austria	9 Bundesländer (Estados federados)		8.736.000	83.871
5	Bélgica	Regiones de Bélgica	3 regiones y 3 comunidades lingüísticas	1 distrito bajo supervisión internacional	11.338.000	30.528
6	Bosnia y Herzegovina	Organización territorial de Bosnia y Herzegovina	2 entidades autónomas (Federación de Bosnia y Herzegovina y República Srpska)	1 distrito autónomo (Brčko)	3.925.000	51.197
7	Brasil	Estados de Brasil	26 estados	1 Distrito Federal	206.151.000	8.514.877
8	Canadá	Provincias y territorios de Canadá	10 provincias	3 territorios	36.219.000	9.984.670
9	Comoras	Islas de Comoras	3 islas		806.000	2.235
10	Emiratos Árabes Unidos	Emiratos de los EAU	7 emiratos		9.015.000	83.600
11	Estados Unidos	Estados y territorios	50 estados, 5 territorios	1 Distrito federal y 3 Estados libremente asociados	324.008.000	9.371.174
12	Etiopía	Regiones de Etiopía	9 regiones	2 ciudades con estatuto	92.256.000	1.104.300
13	India	Estados y territorios de la India	29 estados	7 territorios de la unión	1.320.900.000	3.287.263
14	Irak	Organización territorial de Irak	18 provincias	1 Región Autónoma (Kurdistán)	37.638.000	438.317

Nº	Federación	Subdivisiones	Número	Otras	Población	Sup. K2
				Iraquí)		
15	Malasia	Estados de Malasia	13 estados	3 territorios federales	31.446.000	329.847
16	México	Estados de México	32 estados	Ciudad de México sede de los 3 poderes legislativos	122.273.000	1.964.375
17	Micronesia	Estados Federados de Micronesia	4 estados		102.000	702
18	Nepal	Zonas de Nepal	14 zonas		28.436.000	147.181
19	Nigeria	Estados de Nigeria	36 estados	1 territorio	189.636.000	923.768
20	Pakistán	Provincias y Territorios de Pakistán	4 provincias	1 territorio de la capital y 3 territorios federales	199.321.000	796.095
21	Rusia	Sujetos federales de Rusia	46 óblasts, 22 repúblicas, 9 krais, 4 distritos autónomos, 3 ciudades federales, 1 óblast autónomo		146.535.000	17.098.242
22	San Cristóbal y Nieves	Islas y Parroquias de San Cristóbal y Nieves	2 islas y 14 parroquias		46.000	261
23	Sudáfrica (sujeto a debate)	Provincias	9 provincias		55.011.977	1 219 090
24	Sudán	Estados de Sudán	15 estados		39.620.000	1.861.484
25	Sudán del Sur	Estados de Sudán del Sur	10 estados		13.265.000	644.329
26	Suiza	Cantones de Suiza	20 cantones y 6 semicantones		8.362.000	41.277
27	Venezuela	Estados de Venezuela	23 estados		31.029.000	916.445

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Wikipedia Población, Superficie y Federaciones