

1

COMPARANDO FEDERALISMOS: UNA INTRODUCCIÓN

Miguel Ángel Asensio
(Facultad de Ciencias Económicas, UNL)

1 PRESENTACIÓN

Reunir en una publicación contribuciones que refieran al federalismo no sólo resulta una tarea incitante sino también compleja. El desarrollo de un Seminario Internacional en el ámbito de la Universidad Nacional del Litoral, en Marzo de 2007 para contener tan ambicioso análisis, ha permitido contar con la materia prima básica a fin de presentar distintas apreciaciones tanto de tipo general como de casos nacionales, así como diversas aproximaciones al problema aludido.

El pensar en el federalismo no sólo nos hace recordar que existe ya más de un centenar de definiciones que tratan de encuadrar el fenómeno, sino que nos trae reminiscencias de esfuerzos comparativos anteriores². Viene a nuestra memoria una aguda introducción al problema por parte de Richard Bird, donde precisamente advertía sobre los riesgos de comparar al aludir irónicamente a la posición canadiense³.

En efecto, cuando ponemos sobre la mesa distintas experiencias nacionales emergen tanto las potencialidades como los límites que quedan implicados en el método comparativo. Como señalaría el académico Ezequiel Gallo para evaluar diferencias, corresponde detectar primero las similitudes básicas⁴. Por otro lado, recordar con Sartori que corresponde determinar el número de unidades objeto de la comparación⁵.

Recordando a Hans Singer que nos sugería recurrir al caso de la jirafa para discernir entre un país subdesarrollado y el que no lo era, diremos que la longitud del cuello nos ayudará bastantes veces. Pero, ¿qué ocurriría si estuviéramos comparando jirafas? Seguramente habríamos de agudizar nuestra percepción.

2 EL FEDERALISMO COMO PROBLEMA

Armados con algunas de estas advertencias es que podremos afrontar la lectura de los textos que siguen, algunos densos pero de breve desarrollo y otros más extensos, cuya preocupación fundamental es el federalismo. En algún caso se tratará de un “fresco” de la escena internacional. En el otro casos nacionales. Será inevitable asimismo que la Argentina se haga presente.

El federalismo viene de importantes victorias y razonables éxitos, pero también ha reconocido derrotas. Modernamente, un éxito temporal como el de Bélgica, sufrió la amenaza de un resultado segregacionista. Otros casos pueden denotar luces amarillas sobre la firmeza o solidez de determinadas uniones.

Sin embargo, los grandes países han desarrollado durante años experiencias donde ha emergido lo realista de haber articulado los formatos federativos para afirmar sus uniones. En modelos prototípicos, las uniones han derivado más que de la homogeneidad, de la necesidad de contener y cobijar la diversidad. El caso más visible por su dimensión quizás sea la India.

Estas cuestiones son recogidas en estas páginas. En la contribución seminal de George Anderson es posible avizorar algunas de estas alternativas, viendo no sólo los árboles, sino también la frondosa floresta que se extiende en el ámbito internacional. Sistémicamente, el federalismo ha experimentado una notable difusión.

Si ha existido difusión o derrame institucional, el de carácter doctrinario es abrumador. En rigor, la literatura especializada ya nos ha brindado obras de envergadura en este aspecto, desde los aportes de Elazar o Riker, entre muchos otros, hasta lo que seguramente ya es un clásico contemporáneo y que proviene de un académico emérito de la canadiense Universidad de Queen's, Ronald Watts.

Watts nos recuerda en su *Federalismo en una perspectiva comparada* algunos de los matices a tener en cuenta cuando de confrontar federalismos se trata. También nos recordará matices peculiares de sus componentes institucionales. En esa senda, George Anderson se exploya en torno a aspectos recientes y contemporáneos a escala internacional. Casi reflejando nuestra

apreciación previa sobre el caso hindú, enfatizará los objetivos federativos como opción a las disgregaciones, donde ciertas experiencias africanas, hacen su aparición o denotan su importancia⁶.

En realidad, de sus puntualizaciones dimana la conveniencia de ajustar la mira cuando en general provenimos de un pasado donde la experiencia americana del norte impuso su molde, y llevan a autores como Wheare a recordarnos que es casi imposible pensar en términos de modelo federal sin recurrir en algún momento al primigenio. Como sabemos, éste fue gestado no sin alternativas y debates en 1787, once años después de la Declaración de independencia.

Y al ajustar la mira nos encontraremos con sorpresas. En América del Norte y Oceanía, el Canadá y Australia expresarán peculiaridades que respetarán un marco pero no denotarán equivalencia absoluta. Es clara de todas formas, en la presentación de Anderson, quien termina de regalarnos con una excelente obra algo posterior⁷, que ciertos acontecimientos internacionales pueden reflejar mejor que ciertas polémicas doctrinales, la vigencia dinámica del federalismo.

Para matizar el cuadro llegará la exposición breve pero enfática del caso de Australia, afrontado por Roger Wilkins. Australia no sólo será original por sus simpáticos marsupiales y sus peculiaridades geográficas, sino también por sus tradiciones institucionales. Siendo como otros un país de colonización británica evolucionará más centralizado y unitario que Canadá, pese que está organizado como una federación desde principios de siglo.

Y aquí el modelo económico-social debe ser incorporado al juego. Si con federalismo aludimos a la necesaria conciliación de unidad y diversidad esto será crucial. De fuerte ancestro igualitario y contenido político laborista, la nación australiana ha evolucionado dentro de los condicionamientos de la "tiranía de la distancia" y las diferencias impuestas por la vastedad continental, hacia formas homogeneizantes de índole político-social.

Al recorrer el texto, el lector será permeable a otras dudas. Es así que si tiene en mente lo que se ha considerado analogías en el desarrollo económico australiano con otros países templados, casualmente Argentina y Canadá⁸, entre otros, se preguntará cuáles serían tales analogías y diferencias en el marco institucional que la base federativa ofrece en tal escenario.

Y es en este terreno donde Wilkins se mueve. Al hacerlo, no ignorará la omnipresente "visibilidad" del problema fiscal y la coordinación impositiva y presupuestaria entre estados australianos dotados diferencialmente. Esto es peculiar a partir de los estados originarios de Nueva Gales del Sur y Victoria en relación al resto.

Su planteo, expresado de forma amena, no exenta empero de solidez técnica, nos pone de resalto un tópico no siempre jerarquizado que es el de las organizaciones del federalismo económico, y en este caso la conocida AGC⁹, como institución confiable, independiente, referencial y disciplinante a escala de un país federal específico¹⁰.

Abordar la experiencia Argentina nos hace volver a la analogía citada por V. Presedo. Un territorio recorrido por numerosos vehículos intelectuales que no obstante, no siempre han logrado incidir en la modificación de sus formas profundas. Allí es donde se orienta el ensayo de José Manuel Benvenuti, quien abre su incitante exposición con una cita del fundador Alberdi a la que adscribiéramos con igual convicción¹¹ y que anticipa el mensaje incorporado a una sólida consideración de los antecedentes y encuadramiento del caso argentino.

Tanto su fuerte presidencialismo, la existencia de altibajos institucionales, una historia decimonónica marcada por la abismal diferencia entre Buenos Aires y el Interior, la batalla histórica por la Aduana, la adición de otras divergencias regionales particulares, los debates componentes de la “cuestión capital”, las intervenciones del gobierno nacional en las provincias, la dependencia financiera de las provincias no autosuficientes, entre distintos aspectos, jalonan un proceso largo y complejo.

Al hablar del federalismo argentino, aludimos a los monumentos intelectuales alberdianos, a las discrepancias alberdiano-sarmientinas, a los debates sobre su origen y también a cierta nostalgia por su olvido. También, a oscilar entre ironías como las de Rivarola, o el erudicionismo de Francisco Ramos Mejía. Para un examen tan preñado de “nacionalidad” parecen opacarse otras referencias que de todas formas han hecho apasionante el examen de los federalismos latinoamericanos¹².

En ese vasto y complejo escenario discurre la aportación de Benvenuti, donde los aspectos constitucionales y jurídicos son colocados en una perspectiva iluminadora. En un país que ha producido una reforma constitucional que redefinió el federalismo en varios aspectos, las orientaciones del artículo resultan relevantes. Va de suyo también un enérgico reclamo, no ausente en otros casos nacionales, referido a la necesario reubicación de los estados o provincias en el escenario donde ya Bidart Campos visualizaba un avance incesante del gobierno nacional¹³.

La nota de Asensio procura ser más que la expresión de una investigación o tesis particular, una incitación a la percepción de aspectos no siempre esbozados bajo la película del debate federativo. Como en el caso del autor antes comentado, es obvio y visible que sin abandonar un planteo general, hay

una subyacencia en una ponencia de origen argentino, con ciertos problemas que reconocen ese encuadramiento nacional.

Entre otras cuestiones habrá una que, sin embargo, amerita una breve detención. Aludimos al problema de la *simetría*. Como bien anota Watts, la *asimetría* suele tipificar la realidad vital de las federaciones, tanto en perspectiva contemporánea como histórica. Tales asimetrías pueden ser de orden constitucional, político, económico, demográfico o de otro carácter¹⁴.

La importancia del concepto no parece requerir mayor énfasis. Ellas se estrechan próximas al problema de los desequilibrios horizontales y verticales. Con los primeros, al expresar la desigualdad entre estados federales. Con los segundos, al denotar el desbalance entre el centro y los entes subnacionales.

Y a la hora de enlazar estos procesos con la dimensión económica del federalismo, Argentina vuelve a atraer. Si bien la postura de Asensio abreva en contribuciones anteriores, no omite el énfasis en un aspecto también atravesado por Benvenuti, y es el desequilibrio de potestades impositivas y de otro orden, de cara a un modelo alternativo imaginable de mayor paridad, desde una perspectiva argentina.

Por otra parte, se incorporan en este Volumen dos contribuciones que aluden a un tema que si bien ha estado presente en otras ponencias, se ha estimado necesario enfatizar. Nos referimos a los problemas de la fiscalidad federativa o, si se quiere, al federalismo fiscal y la tributación federativa.

En ese marco el trabajo de Fernando Rezende, proviniendo de un académico y experto en el tema, nos introduce en el intrincado escenario de las transferencias intergubernamentales. Como se sabe, estas transferencias persiguen diversos objetivos y adoptan distintas formas, generando a su vez efectos diferenciales. La literatura se ha ocupado en extenso de las mismas, de cara a su función mitigadora de los desbalances verticales y horizontales considerados precedentemente.

El desafío planteado no es menor pues el autor, previo esclarecimiento del marco teórico, realiza una comparación de los sistemas vigentes en Brasil, Colombia y Argentina, lo cual resulta de notable pertinencia en los contextos de reforma que afrontan esos países latinoamericanos. Desde una perspectiva más restringida, es particularmente valioso en Argentina, atento al dilatado y postergado debate sobre el tema al tiempo de editarse este Número.

El documento de Afonso-Junqueira también realiza una comparación, pero esta vez en el campo específico de la tributación y las estructuras tributarias en el ámbito de las federaciones latinoamericanas. Para ello toma los casos de Brasil, México y Argentina y analiza sus estructuras tributarias en el contexto

global y federativo, previo considerar el perfil emergente de la correspondiente a los países de la OCDE.

Disponemos, así, de una visión ampliada de los escenarios vigentes y factibles de la tributación latinoamericana en las grandes federaciones, vistas las evoluciones seguidas por la fiscalidad en el ámbito internacional. Con ello se cierra un arco de contribuciones que entornan el problema del federalismo, desde sus aspectos institucionales, hasta los fiscal-tributarios”.

Curiosamente, todas las contribuciones reseñadas no hacen más que reavivar una revisión siempre provisoria de un tópico cuyo dinamismo contemporáneo nos conmueve y sorprende. No mucho después serían considerados varios de esos problemas en un Encuentro Internacional de notable convocatoria¹⁵ y antes y luego, distintas publicaciones recogerían las alteraciones que en el tablero federativo impondría la vigencia de tal dinámica.

Esta última recogería actores quizás inesperados. Alemania, revisando sus equilibrios internos reflejados en la relación Federación-Lander, sería una muestra. La otra, más crispada, sería la de Bélgica, la novel federación bi-cultural europea, que durante meses resultaría motivo de atención mundial, ante un eventual riesgo de colapso federativo y quizás secesión¹⁶.

Estas puntualizaciones, que procuran resultar una suerte de “guía de viaje” en el territorio del federalismo, no pueden sustituir, empero, la recurrencia directa y la correspondiente lectura a los artículos siguientes cuyo sentido pretende alumbrar.

NOTAS

¹ Coordinador Seminario Internacional UNL-Forum of Federations, Santa Fe, Marzo de 2007.

² Véase Antón, Thomas (1988).

³ Bird, Richard (1986).

⁴ Cfr. Gallo, E. (1979).

⁵ Véase Sartori, G. (1992).

⁶ La Unión Sudafricana, como formato federativo –aun sin esa denominación– es una referencia.

⁷ Véase Anderson, G. (2007).

⁸ En esa dirección véase mi *Argentina y los otros* (1996) y Gerchunoff, P. (2007).

⁹ Siglas de la Comisión Australiana de Subvenciones (“Australian Grants Comisión”).

¹⁰ En este aspecto puede consultarse a Morris, Alan (2005).

¹¹ Véase Asensio, M. A. (2000).

¹² Véase Carmagnani, M. (2001).

¹³ Para la contribución de Bidart Campos, véase la aludida obra de Carmagnani, M, obra citada.

¹⁴ Véase Watts, R., obra citada.

¹⁵ Conferencia Mundial sobre Federalismo, Nueva Delhi, India, 6-8 de Noviembre 2007.

¹⁶ Alejado al concluirse estas líneas, con la formación de un nuevo gobierno de unidad flamenca-valona.

BIBLIOGRAFÍA

Asensio, Miguel Ángel (2000): *Federalismo fiscal. Fundamentos. Análisis comparado y caso argentino*, Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Asensio, Miguel Ángel (2006): *Descentralización fiscal. El Cono Sur y la experiencia internacional*, Buyatti, Buenos Aires.

Asensio, Miguel Ángel (1996): *Argentina y los otros*, Corregidor, Buenos Aires.

Bird, Richard Marion (1986): *Federal Finance in Comparative Perspective*, Toronto University Press, Toronto.

Wheare, Kenneth (1964): *Federal Government*, Oxford University Press, London-New York.

Gallo, Ezequiel (1979): “El método comparativo en historia”, UDT, Buenos Aires.

Sartori, G. Y Morlino, G. (1992): *El método comparativo en ciencias sociales*, Alianza, Madrid.

Anderson, George (2007): *Federalism: An Introduction*, Oxford University Press, London-New York, Toronto.

Gerchunoff, Pablo (2007): *¿Porqué Argentina no fue Australia?*, Siglo XXI, Buenos Aires.

Morris, Alan (2005): “Introduction”, in *Australian Grants Commission Annual Report*, Camberra.

Carmagnani, Marcello (2001): *Federalismos Latinoamericanos*, FCE, México.

Bidart Campos, Germán (2001): “Federalismo Centralizador”, en Carmagnani, M. (2001), obra citada.

Watts, Ronald (1995): *Comparing Federalisms in the 90's*, Mc Gill-Queen's, Kingston, Canada.

