

5

ALGUNAS NOTAS SOBRE FEDERALISMO COMPARADO, INSTITUCIONAL Y ECONÓMICO

Miguel Ángel Asensio

(Facultad de Ciencias Económicas, UNL)

RESUMEN

El artículo se ocupa de algunos aspectos particulares del federalismo. Uno de ellos y quizás nada obvio es el conceptual. Se recuerda que el federalismo no siempre ha sido tratado con el mismo sentido. Se exponen los principales caracteres conjuntamente, señalando además los diferentes tipos de asociación política dentro de las cuales es posible incluir claramente las modernas federaciones. Las mismas plantean uno de los más grandes desafíos para la operación y el equilibrio en los escenarios contemporáneos donde la forma federal de gobernanza importa. Por otra parte, el problema particular de los desbalances fiscales abre las puertas a la cuestión principal de las relaciones fiscales federales, que envuelve los tópicos centrales de asignación de funciones, asignación de recursos y transferencias, como patrones básicos de federalismo fiscal. La contribución incluye algunas consideraciones acerca del escenario argentino y concluye con algunos comentarios sumariando el contenido general de la nota.

PALABRAS CLAVE:

federalismo, relaciones fiscales federales, Argentina.

ABSTRACT

The paper deals with some particular issues about federalism. One of them and not so obvious is the conceptual one. It is remembered that federalism not always was treated with the same meaning. The main characters are exposed jointly, signaling besides the different types of political associations inside which it is possible to include clearly the modern federations. Additionally, the author devotes space to consider some other issues related, like the frequent appearance of asymmetries and imbalances to the interior of federations. The former poses one of the biggest challenges to the operation and equilibrium in the contemporary scenarios where the federal form of governance matters. In the other side, the particular problem of fiscal imbalances open doors to the main issue of fiscal federal relations, which involves the central issues of expenditure assignment, tax assignment and transfers, as basic features of fiscal federalism. The paper includes some considerations about the Argentinean scenario and concludes with some comments summarizing the general content of the note.

KEY WORDS:

federalism, fiscal federal relations, Argentine.

“Interrogarse sobre el funcionamiento del gobierno federal comienza con la necesidad de alguna discusión acerca del significado del término. Porque el término “gobierno federal” es usado muy flexiblemente en discusiones políticas y raramente se le da un significado que sea a la vez claro y distinto. Seguramente, la mayoría de quienes lo usan acuerdan en esto, que tienen en mente una asociación de estados, que ha sido formada para ciertos propósitos comunes, pero en la cual los estados miembros pero en la cual los estados miembros retienen una buena medida de su independencia original.”¹

1 INTRODUCCIÓN

Cualquier intento de resumir en muy breves líneas el alcance y utilidad de esbozar algunas comparaciones entre sistemas federales, es a todas luces complejo. Sin embargo, tampoco resulta inútil intentarlo.

En lo que sigue, considerando tales limitaciones obvias, pero rescatando una vez más el valor de las comparaciones, apuntaremos algunos aspectos que nos resultan sugestivos a fin de evaluar distintos casos nacionales².

Como trasfondo esencial, subyace la importancia de apreciar similitudes y diferencias entre experiencias específicas, de cara a extraer conclusiones aplicables al escenario federativo en general, y al caso argentino en particular.

La organización de esta breve nota se corresponde con su carácter. Primero aludiremos a aspectos conceptuales alternativos del federalismo. En segundo lugar vincularemos los aspectos institucionales con los económicos, mencionando la experiencia argentina. Finalmente resumiremos las ideas expuestas.

2 ALTERNATIVAS CONCEPTUALES

Pareciera que tempranamente la alusión a la voz “federalismo” ha registrado distintas evocaciones. En el país donde el federalismo se hizo referencia y emblemático y se construyó una “unión” los *antifederalistas* expresaban tendencias confederacionistas y los *federalistas* posturas más centralistas. Las significaciones resultaban distintas³.

Por otra parte, las diferencias entre el federalismo como principio y la construcción de “sistemas políticos federales” son realidades a considerar. Como parte del rico escenario, las definiciones utilizadas absorben la complejidad del fenómeno. En el ámbito anglosajón se ha enfatizado como característica la existencia “dos gobiernos coordinados e independientes entre sí”. Menos de dos décadas después, se apuntaba la dificultad de que tales características se alcanzaran regularmente⁴.

En un contexto donde se yergue manifiesta la importancia de conciliar “unidad y diversidad”, varios caracteres se han apuntado: 1) dos órdenes de gobierno actuando directamente sobre sus ciudadanos; 2) distribución constitucional formal de competencias y asignación de ingresos, asegurando áreas de genuina autonomía para cada uno; 3) representación de intereses regionales específicos, usualmente a través de una segunda cámara; 4) una constitución escrita, no enmendable unilateralmente; 5) un mecanismo de arbitraje, mediante una Corte u otros mecanismos para regular disputas entre gobiernos y 6) procesos e instituciones de colaboración intergubernamental en áreas de responsabilidad compartida o yuxtapuesta⁵.

Cumplido ello, las federaciones podrán ser ubicadas en un contexto de formas políticas federativas más vasto. Luego, se distinguen: a) uniones; b) uniones constitucionalmente descentralizadas, c) federaciones, d) confederaciones, e) asociaciones federativas, f) estados asociados, g) condominios, h) ligas e i) autoridades funcionales conjuntas⁶.

La dinámica histórica del federalismo, por su parte, registra evoluciones de largo plazo con resultados diversos. Los “primeros federalismos” de partida, son distintos a los de “llegada”. En el caso de América Latina se ha distinguido, junto a aquéllos, una etapa intermedia de federalismo liberal, por un lado y una fase de federalismo centralizador, más reciente. En este aspecto, la relación centralización-descentralización es crucial⁷.

La división constitucional vertical de competencias arroja igualmente divergencias de interés. Ellas son sensibles a las “estaciones del federalismo”. Mientras las facultades no delegadas pertenecen en Estados Unidos a los estados, el federalismo canadiense originario las asignó al gobierno central.

Curiosamente, países que adoptaron el modelo estadounidense evolucionaron hacia formas más centralistas, En tanto, el semiunitario modelo canadiense se transformó en el siglo XX hacia un esquema más descentralizado⁸.

Similares variantes aparecen con la bicameralidad y, en especial con el diseño del Senado. Mientras el paradigma estadounidense que incidió en los modelos latinoamericanos preveía igualdad de representación, otros se basaron en formas desigualitarias. Por otra parte, existen tipos senatoriales electivos, y formas selectivas. En la Argentina de Alberdi, el “Senado de las Provincias” permitiría a estas no perder ni un ápice de su poder al unirse en federación⁹.

3 INSTITUCIONES Y ECONOMÍA

Las instituciones se tocan y son inseparables de las formas económicas implícitas. Sabemos con North, que las instituciones son formales e informales¹⁰. Al decir de Vanossi, ello se traduciría en constituciones escritas y constituciones reales¹¹. Eso permite vaciar contenidos unitarios en un molde federal. Más todavía, no evita que sociológicamente, evolucionen prácticas unitarizantes, dentro de esquemas nominalmente federales.

En esa perspectiva, es posible pensar en la existencia de un “provincialismo” o “estadualismo originario”, al estilo de Estados Unidos, que tanto admirara a Alexis de Tocqueville, por una parte, con una suerte de “centralismo cultural y sociológico” visible en ciertos casos latinoamericanos. Esto puede potenciarse si se refuerzan escenarios donde históricamente exista un “activismo central” y una suerte de “anomia periférica”.

El federalismo es una conciliación de fórmulas, políticas y económicas. La “fórmula económica” es mas amplia y comprensiva que la “fórmula fiscal”. Un debate argentino como el de la libre navegación de los ríos estaba vinculado para era más amplio que la cuestión fiscal. Esta, a la postre, se resolvería otorgando los impuestos más importantes de la época, los indirectos, al gobierno central. Ello fue común a los federalismos del Siglo XIX. Bajo la misma lógica, las políticas monetarias han respondido al requerimiento de unidad, otros instrumentos, al de diversidad¹².

Pero la economía es más amplia que la fiscalidad, en tanto los equilibrios o desequilibrios horizontales, entre unidades de un mismo nivel, se trasladan en las federaciones al conjunto de la organización constitucional a adoptar. Esto suele aparecer vecino a la existencia de asimetrías representadas en partícipes hegemónicos o hegemonismos plurales. Ontario y Québec representaron

los intereses determinantes en Canadá; Nueva Gales del Sur y Victoria en Australia. Estas situaciones no son equivalentes al papel de San Pablo, en Brasil, y menos al de Buenos Aires, en Argentina.

Desequilibrios económicos horizontales o desbalances regionales, hacen que existan jurisdicciones geográficas fiscalmente diferenciadas. Finalmente, la asignación de ingresos y funciones, determinará si existe además un desequilibrio vertical entre el nivel central, nacional o federal, y los gobiernos subnacionales¹³. Es notoria la diferencia entre ingresos *per cápita* de regiones avanzadas y atrasadas en los países que expresan el primero de los desequilibrios. Las federaciones avanzadas, en oposición a Argentina, expresan una diferencia mucho menor.

Internacionalmente, experiencias como la de la Commonwealth Grants Commission o el Loan Council australianos, han sido emblemáticas, para la articulación tanto de los aspectos repartitivos como los de tipo crediticio y de endeudamiento. Bélgica posee hace tiempo un Consejo Superior de Finanzas y Canadá ha constituido el Consejo de la Federación¹⁴.

Visto desde una perspectiva argentina, los desafíos son importantes. Habiéndose dispuesto por vía constitucional la necesidad de contar con un nuevo instrumento legal integrador en materia de participación impositiva, el mismo no ha podido concretarse desde 1996. Rige en su lugar una panoplia de regulaciones conocida como “laberinto”.

Al mismo tiempo, en el campo de las “instituciones-órgano”, dada la sanción de una Ley de Responsabilidad Fiscal en 2004, existe un esquema “dual” donde los elementos “rentísticos” refieren a la Comisión Federal de Impuestos y los elementos “disciplinantes” corresponden al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, organismo al que no se han integrado aún tres provincias.

Mientras tanto, figuras fiscales como las vigentes en Canadá, Suiza y Estados Unidos todavía no se han implementado en Argentina¹⁵, su Senado difiere de una estructura peculiar como la alemana, y su distribución de funciones entre niveles no ha respondido a un esquema como el canadiense. Distintas variantes son visibles también en los modelos organizacionales, desde el basado en un enfoque “cúspide-base” al “base-cúspide”¹⁶. Estos matices, por sí solos, sin omitir la cuestión competencial, nos habilitan a seguir estudiando tan trascendentes tópicos del federalismo comparado¹⁷.

3 CONCLUSIONES

Visto en perspectiva es claro que el federalismo es algo más que una fórmula política. También que es algo más que una ecuación económica. Seguramente, implica un desafío organizacional fenomenal, que incorpore elementos específicos de ese carácter.

Es obvio que ha de articular unidad con diversidad, pero para ello corresponde organizar los aspectos unificantes y también organizar los elementos diversificantes. De tal modo, se concluye generando un engranaje compuesto para el célebre sistema compuesto.

Las opciones conceptuales antes mencionadas, como las experiencias internacionales señaladas, ofrecen muestras de que dentro de historias no exentas de complejidad, emergen lecciones aprovechables. Las particularidades apuntadas en relación al sistema argentino no pueden evadirse de esos marcos.

NOTAS

¹ Wheare, Kenneth (1964), p. 1. El autor agregaría que aunque se coincide en ello “ellos diferirían acerca de la particular forma o tipo de tal asociación de estados...”.

² En relación a intentos comparativos anteriores, nos referimos a Asensio, M.A. (2000), Cap. 1.

³ Nos referimos a *El Federalista* de Hamilton, Madison y Jay (1994).

⁴ Nos apoyamos nuevamente en Wheare, K. (1963). Véase además King, D. (1983).

⁵ Cfr. Watts, Ronald (1996), Cap. 1. Planteamos otra delimitación de caracteres en Asensio, M. A. (2000).

⁶ Véase Elazar, Daniel (1991).

⁷ Aquí seguimos a Carmagnani, Marcello (1993).

⁸ Para la moderna conformación del caso argentino, véase la configuración asignada por Bidart Campos, G., en Carmagnani, M. (obra citada).

⁹ Alberdi, J.B., *Bases y Derecho Público Provincial*.

¹⁰ Nos remitimos a Asensio, M.A. (2004).

¹¹ Véase Vanossi, Jorge R. (1988).

¹² La “reserva” de instrumentos macroeconómicos cruciales en el nivel central, es recogida por la teoría convencional de federalismo fiscal, como distinta al federalismo institucional. Véase Musgrave-Musgrave (1992).

¹³ Remitimos a Asensio, M.A. (2006).

¹⁴ Contra instancias técnicas o político técnicas, esta última es de carácter político.

¹⁵ Me remito a publicaciones anteriores del autor, así como a la contenida en CIPPEC (2005).

¹⁶ Agranoff y Mc Guire Han sugerido cuatro modelos de gestión en estados federales: a) el de orientación “arriba-abajo”; b) el enfoque “donante-receptor”; c) el modelo basado en las jurisdicciones y d) el modelo de redes (Agranoff-McGuire (2001).

¹⁷ La educación postsecundaria es función de las provincias canadienses. Lo propio en el caso de los estados norteamericanos. De igual modo, corresponde anotar las diferencias en materia de funciones “explícitas” y “residuales” que, una vez más, puede derivar en una matriz más o menos centralista, según los países.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, Juan B. (1983):** *Bases*, Editorial Claridad, Buenos Aires.
- Alberdi, Juan B. (2000):** *Derecho Público Provincial Ciudad Argentina*, Buenos Aires.
- Agranoff, R.-McGuire, M. (2001):** "American Federalism and the Search for Models of Management", *Public Administration Review*, November/December.
- Watts, Ronald (1996):** *Comparing Federal Systems in the 1990's*, Queen's-McGill, Canada.
- Musgrave, R.-Musgrave, P. (1992):** *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, Mc Graw-Hill, Colombia.
- Vanossi, Jorge R. (1988):** *La Constitución Argentina*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Elazar, Daniel (1994):** *Federal Systems of the World*, Longman.
- Asensio, Miguel A. (2000):** *Federalismo Fiscal. Análisis Comparado y Caso Argentino*, Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- Bidart Campos, Germán (1993):** El Federalismo Argentino en el Siglo XX, en Carmagnani, Marcello (1993) *Federalismos Latinoamericanos*, FCE, México.
- Asensio, Miguel A. (2003):** "Federalismo fiscal e instituciones fiscales", en *Documentos y Aportes para la Administración Pública y la Gestión Estatal*, UNL, Santa Fe.
- Asensio, Miguel A. (2003):** *Descentralización Fiscal en la Unión Europea y el MERCOSUR*, UNL, Santa Fe.
- Asensio, Miguel A. (2006):** *La descentralización fiscal en el Cono Sur y la experiencia internacional*, Editorial Buyatti, Buenos Aires.
- Asensio, Miguel A. (2005):** *Condiciones para la reforma del federalismo fiscal argentino*, en "La coparticipación en su laberinto", CIPPEC, Buenos Aires.
- Hamilton-Madison-Jay (1987):** *El Federalista*, FCE, Buenos Aires.
- Wheare, K. (1963):** *Federal Government*, Galaxy, Oxford University Press.
- King, David (1983):** *Finanzas de los Gobiernos Multinivel*, IEF, Madrid.

