

**Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus
consecuencias políticas y sociales**

Marcelo Leiras
Universidad de San Andrés - CONICET

Capítulo 5

Introducción¹

En este capítulo expongo una interpretación sobre el funcionamiento del federalismo argentino desde 1983. La interpretación se organiza alrededor de dos afirmaciones centrales: a) la Argentina es una federación política y administrativamente descentralizada con alta concentración geográfica de los recursos productivos y amplias desigualdades inter-provinciales; y b) los gobiernos provinciales argentinos son, en general, débiles y dependientes desde el punto de vista financiero pero fuertes y autónomos desde el punto de vista político.

De acuerdo con algunas de las evaluaciones habituales, los términos de cada una de estas afirmaciones son contradictorios. Por ejemplo, la concentración de personas y riqueza en la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires suele presentarse como prueba del carácter meramente formal del federalismo argentino. Las impugnaciones de la concentración socio-demográfica suelen ir acompañadas de críticas a la subordinación financiera de los gobiernos provinciales. Esa subordinación, se sostiene, compromete la autonomía política de los gobiernos provinciales que consagra la constitución y confirma el carácter nominal del federalismo argentino.

Me propongo demostrar que estas supuestas contradicciones son sólo aparentes. Ello requiere verificar empíricamente primero, que el federalismo argentino es descentralizado y que los gobiernos provinciales son políticamente autónomos y, luego, que la descentralización coexiste con la concentración y que la autonomía política provincial coexiste con la subordinación financiera. Estas combinaciones son factibles y no le quitan nada al carácter federal del sistema político argentino: no hacen que sea menos federal ni falsamente federal; al contrario, son resultados esperables del funcionamiento de estas instituciones federales en este contexto socio-económico y con esta trayectoria histórica.

Aunque no son contradictorias, la coexistencia de la concentración de recursos con la descentralización de poder tiene consecuencias políticas porque afecta los incentivos y el comportamiento de los gobiernos nacionales y los provinciales en la decisión y la implementación de las políticas públicas. Como se expone más adelante, los problemas de coordinación y cooperación a los que da lugar, contribuyen a explicar la volatilidad característica de las políticas llevadas adelante en la escala nacional desde 1983 de acuerdo con la siguiente dinámica general: las políticas públicas en la escala nacional se apoyan en coaliciones interprovinciales que los presidentes construyen transfiriendo a los líderes provinciales recursos financieros a cambio de respaldo electoral y legislativo. Esta lógica de construcción de coaliciones es a la vez una consecuencia y un factor de refuerzo tanto del carácter descentralizado del federalismo argentino como de la desigualdad interprovincial.

¹ Agradezco los comentarios de Paula Alonso, Carlos H. Acuña, Lucas González, Germán Lodola, Debora Lopreite y Luis Schiumerini.

El propósito fundamental de este artículo es conceptual. La línea de interpretación propuesta se inspira en observaciones teóricas desarrolladas en la llamada “segunda generación” (Weingast 2006) de los estudios de economía política dedicados al federalismo (Beramendi 2007a; b; Beramendi y Díaz Cayeros 2006; Rodden 2004; Rodden 2006a; Rodden 2006b; Rodden 2010b; Wibbels 2000; Wibbels 2005; 2006) así como en argumentos y evidencia empírica presentados en la extensa literatura contemporánea sobre distintos aspectos del federalismo argentino (Ardanaz, Leiras et al. 2010; Bonvecchi y Lodola 2011; Calvo y Abal Medina 2001; Calvo y Escolar 2005; Calvo y Micozzi 2005; Calvo y Murillo 2004; Falletti 2005; 2010; Gervasoni 2010; Gibson 1997; 2004; 2005; Gibson y Calvo 1999; Gibson, Calvo et al. 2004; Gonzalez 2008; Jones, Saiegh et al. 2001; Porto 2004; Spiller y Tommasi 2003; Tommasi 2002; Tommasi, Saiegh et al. 2001).

Lo que resta de la exposición se organiza del siguiente modo. La segunda sección hace explícita las concepciones del federalismo como forma política y de su variante argentina que inspiran la interpretación propuesta. La tercera, describe los fundamentos históricos e institucionales de la centralidad de las provincias en la organización del federalismo argentino. La cuarta sección expone las fuentes legales y organizacionales de la autonomía política de los gobiernos provinciales y analiza su influencia del sistema de partidos. La quinta sección describe la evolución de la distribución de recursos fiscales entre niveles de gobierno y entre las provincias. La sexta sección analiza la lógica de la formación de las coaliciones que respaldan las políticas públicas en la escala nacional. La séptima sección destaca las conclusiones de los análisis anteriores y subraya las restricciones que los proyectos de reforma del federalismo argentino deben tomar en cuenta.

1. El federalismo como forma política y su variante argentina

El federalismo es una forma política híbrida y compleja. Para entender en qué consiste su hibridez es útil ubicarlo en un continuo de sistemas de decisión ordenados de acuerdo con la influencia que en cada uno de ellos ejercen los intereses agrupados en secciones del territorio (Rodden 2004, 492). La hibridez resulta de la combinación de criterios personales y territoriales en la organización de las instituciones de representación política.

El extremo unitario de este continuo sería una asamblea de legisladores elegidos en un solo distrito de escala nacional y que deciden por mayoría simple; por ejemplo, el Parlamento de Israel. En este caso, la localización territorial de los intereses es completamente irrelevante para la formación de coaliciones legislativas. A medida que se introducen divisiones distritales para la elección de representantes, la importancia de la localización territorial de los intereses crece, en particular cuando los distritos electorales coinciden con unidades territoriales que tienen alguna responsabilidad administrativa y, más aún, cuando se adopta reglas de mayoría calificada. Este crecimiento alcanza un máximo cuando, como en las alianzas confederales antiguas, en los Estados Unidos bajo los Artículos de la Confederación o, para algunos propósitos y en algunos períodos, en la Unión Europea, las decisiones requieren la unanimidad de representantes de gobiernos autónomos. Típicamente, en las federaciones los representantes se eligen en distritos, algunos de los cuales corresponden a gobiernos con autonomía para ejercer varias funciones, la asignación de representantes de cada territorio es independiente de la cantidad de ciudadanos que residan en ellos y algunas decisiones requieren de la formación de mayorías calificadas. Por

este motivo, se ubican lejos del extremo unitario; pero, puesto que autorizan a un gobierno central que puede imponer decisiones sobre las unidades componentes, tampoco pueden identificarse con la completa autonomía característica de las confederaciones. Aquí reside la hibridez de la organización de la representación en las federaciones: las decisiones políticas no reflejan solamente un agregado de las voluntades individuales, ni una combinación de los intereses predominantes en cada sección del territorio, sino ambas cosas.

Las formas federales de gobierno surgen de la reunión de unidades territoriales previamente soberanas o bien de la cesión de autonomía a los gobiernos regionales componentes de un régimen territorial previamente unitario (Stepan 2004b). En ambos casos, el reparto de atribuciones y recursos representa un equilibrio inestable que, en general, refleja el poder relativo de cada unidad componente y cada nivel de gobierno en el momento constituyente, pero es vulnerable a cambios en esa relación de poder (Bednar 2005; Bednar, Eskridge et al. 2001). En las federaciones la violación de la autonomía de los gobiernos territoriales y la secesión son riesgos, aunque lejanos, siempre presentes. Por ese motivo, ofrecen a los gobiernos territoriales garantías de protección de su autonomía, la más importante de las cuales es la participación en la formación de mayorías legislativas en la escala nacional (Rodden 2004, 490).

En casi todas las federaciones la división de funciones entre niveles de gobierno se establece y se protege legalmente. No obstante, esta división rara vez es tajante y completa. Es infrecuente que los recursos y la autoridad para la provisión de bienes y servicios públicos se asignen por completo a un solo nivel de gobierno. Más en general, a cada nivel se le asigna distintas tareas asociadas y en muchos casos los gobiernos de distinto nivel comparten responsabilidades en el desempeño de la misma función. Aún cuando pudiera producirse una división tajante entre niveles para el desempeño de algunas funciones, las decisiones de gobierno inciden sobre las condiciones en que se deciden e implementan otras decisiones de gobierno y los protagonistas de esas decisiones no actúan individualmente y aislados sino en grupos y de modo estratégico. En las federaciones, los niveles de gobierno comparten responsabilidades y atribuciones, las políticas tienen externalidades y los políticos forman partidos. Por eso, desde el punto de vista descriptivo, no es conveniente pensar a las federaciones como sistemas de división tajante de funciones entre niveles de gobierno y, desde el normativo, no es razonable aspirar a federaciones en las que no exista influencia recíproca entre el gobierno central y los provinciales.

Habiendo expuesto las características centrales de la concepción de las federaciones que inspira este capítulo, expongo tres argumentos que contradicen algunas evaluaciones habituales del federalismo argentino.

Primero, las federaciones son sistemas de gobierno, conjuntos de reglas para tomar decisiones, no resultados. Desde este punto de vista, no es pertinente evaluar el carácter federal de un país citando alguna distribución geográfica de la población, los recursos económicos o cualquier otro atributo. Puede considerarse contradictorio que en una federación los recursos estén geográficamente concentrados o las desigualdades inter-

provinciales sean pronunciadas,² pero para justificar esa afirmación hay que exponer la teoría de acuerdo con la cual se espera que esta forma de gobierno produzca cierto resultado. Que el resultado no se verifique debería ser una invitación a revisar la teoría antes que una razón para negar el que el sistema que se está observando sea una federación. En otro sentido, puede afirmarse que la igualación inter-provincial es una obligación legal.³ Pero decir que un resultado inconsistente con esta obligación comporta una violación del carácter federal de la Constitución, como en el caso anterior, requiere demostrar por qué el respeto del resto de las obligaciones y prohibiciones constitucionales debería llevar a una distribución inter-provincial distinta de la que se observa. En otras palabras, que la población y las capacidades productivas se concentren en la Ciudad de Buenos Aires y la Pampa Húmeda o que la desigualdad inter-provincial de los ingresos y las condiciones de vida sea muy pronunciada, puede implicar que Argentina es un país mal integrado o socialmente injusto pero no que no sea federal. Asociar un sistema de toma de decisiones con alguno de los resultados que, por algún motivo, se espera que produzca, no ayuda a pensar ni a resolver las desigualdades inter-provinciales y los problemas de integración que efectivamente Argentina padece.

Segundo, como propuso Grodzins (1960) las federaciones no se parecen a tortas divididas en capas (*layered cakes*) sino a tortas marmoladas (*marble cakes*). Las decisiones de los niveles de gobierno en las federaciones, como los ingredientes en las tortas marmoladas, se mezclan y se superponen. La representación de los intereses territoriales en las decisiones nacionales, el reparto de tareas para el desempeño de funciones, las externalidades de las políticas y los vínculos partidarios entre los funcionarios son los canales a través de los cuales se produce la mezcla. Desde este punto de vista, la influencia de los actores provinciales sobre las decisiones nacionales y las restricciones o aún la presión que las autoridades centrales pueden ejercer sobre los gobiernos de las provincias no deben ser presentadas, tal como ocurre frecuentemente, como deformaciones del federalismo argentino sino como características constitutivas de la organización federal y resultados altamente probables en toda federación.

Finalmente, el funcionamiento del federalismo argentino es criticable desde diversos puntos de vista (este capítulo expone algunas de esas críticas). Es probable que varios de los resultados políticos y sociales atribuibles a la organización federal sean productos no deseados de la interacción estratégica entre los actores que lo conforman o de la supervivencia de estructuras heredadas que no satisfacen a nadie pero que no se puede reformar. No obstante, en general, es poco productivo y, en varios casos particulares, falso,

² En rigor, la concentración demográfica y económica es un resultado esperable tanto en las federaciones como bajo cualquier otro régimen territorial de gobierno (Krugman 1991). Y la coexistencia de desigualdades inter-provinciales y regímenes federales es muy frecuente, no tanto porque el federalismo produzca o acentúe la desigualdad, sino porque es más probable que los países con desigualdades regionales amplias adopten formas federales de gobierno.

³ Por ejemplo, el inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional aprobada en 1994 establece que la distribución de recursos entre los niveles de gobierno y las provincias, “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.”

concebir a la organización federal argentina como una anomalía, un accidente o la violación de una promesa constitucional de cumplimiento imposible. La dinámica política del federalismo argentino tiene más que ver con las disposiciones legales que se cumplen que con las que se violan.⁴ Las instituciones políticas y fiscales del federalismo argentino fueron negociadas, redactadas y aprobadas, consciente e intencionalmente, por representantes de intereses territoriales, partidarios y sociales. Es más productivo analizar el federalismo argentino en su positividad, como el resultado de propósitos deliberados y objetivos alcanzados por parte de actores estratégicos con intereses diversos antes que como el fracaso inevitable de un diseño institucional contradictorio. Como sostienen algunas teorías, la división de funciones entre los niveles de gobierno y la descentralización de la autoridad política y los recursos fiscales pueden, bajo ciertas condiciones, promover una asignación eficiente de recursos y estimular el desarrollo económico (Oates 1972; 1999; Qian y Weingast 1997; Weingast 1995; 2000). Las federaciones pueden, en ocasiones, facilitar el flujo de recursos desde las regiones más prósperas a las menos desarrolladas de un país (Rodden 2010a). Pero el propósito fundamental de la adopción de reglas federales de gobierno no es el desarrollo económico ni la igualdad. Las federaciones se forman para integrar territorialmente (o para mantener integradas) naciones económica y socialmente heterogéneas cuyas elites locales tienen intereses parcialmente compatibles pero también contradictorios. Muchas veces, la integridad territorial sólo puede obtenerse a expensas de la eficiencia, la igualdad y la rendición de cuentas democrática. La comprobación de que un país sea, como la Argentina, ineficiente en sus procesos de decisión e inequitativo en sus resultados sociales, lejos de comprometer la validez de sus credenciales federales, las confirma.⁵ La prueba del fracaso de una federación no es la complejidad política, el desarrollo errático ni la desigualdad sino la secesión.

2. Fundamentos históricos e institucionales del federalismo argentino

El propósito general de esta sección es demostrar que la Argentina es una federación políticamente descentralizada.⁶ Algunas de las observaciones aquí presentadas anticipan algunos elementos de la autonomía política de los gobiernos provinciales, tema que se desarrolla de modo más completo en la sección siguiente.

⁴ Y la violación de algunas de ellas, por ejemplo, del compromiso de sancionar un nuevo régimen de coparticipación federal asumido en la Constitución de 1994, obedece al cumplimiento de otras, por ejemplo, el requisito de que ese nuevo régimen sea aprobado por la mayoría absoluta de ambas cámaras del Congreso y por cada una de las provincias.

⁵ Es interesante advertir que el trabajo de Rivarola (1908) que habitualmente se cita como denuncia del carácter ficticio del federalismo argentino expone, en realidad, una propuesta de reforma basada en un diagnóstico similar al que se expone en este párrafo.

⁶ Esta calificación coincide con lo que Stepan llama federalismos “limitadores del demos” (*demos-constraining federalism*) (Stepan 1999; 2004b). Gibson y Falleti en cambio, caracterizan a la organización federal vigente desde 1880 como una federación “centralizada y plural” (Gibson y Falleti 2004), esto es, una en la que el gobierno central es autónomo de toda provincia o grupo de provincias y en el que ninguna provincia predomina sobre las otras. Como se verá en esta sección, los actores políticos provinciales ejercen significativa influencia en las decisiones de escala nacional. Esa influencia no está distribuida homogéneamente entre las provincias. Por estos motivos, no parece adecuado calificar a la federación argentina como centralizada ni como plural.

Entiendo por “federación” a un sistema de gobierno como el descrito en la sección anterior; esto es, uno en el que la autoridad está dividida entre un nivel central y por los menos otro nivel de gobiernos territoriales autónomos (ambos democráticamente electos en comicios independientes) y en el que representantes de los gobiernos territoriales participan de la toma de decisiones de escala nacional. Una federación está “políticamente descentralizada” cuando: a) la dimensión territorial es especialmente relevante para la formación de mayorías legislativas y coaliciones políticas en la escala nacional, y b) los gobiernos territoriales están autorizados para ejercer completamente o compartir con el nivel central funciones de gobierno numerosas y políticamente salientes.

El carácter federal y descentralizado de la Argentina deriva de características históricas y constitucionales entre las que se destacan cuatro: la centralidad de las provincias como forma elemental de organización política; la estructura de distritos del régimen electoral nacional; el carácter bicameral y simétrico del Congreso de la Nación y la división entre niveles de las funciones de gobierno prevista en la Constitución y reforzada por las políticas de descentralización de servicios adoptada desde fines de la década de los 70s del siglo pasado.

La centralidad política de la organización provincial. Esta sección describe el origen de la división en provincias como modo de organización territorial del poder político. El propósito de esta descripción es demostrar que dentro del repertorio de formas institucionales disponibles para los fundadores de las instituciones políticas argentinas y dentro de las varias escalas a las que pueden constituirse las organizaciones políticas y acumularse poder político, la forma provincial y la escala provincial son centrales. Naturalmente, han existido y existen instituciones de gobierno y organizaciones políticas de escala municipal. Más recientemente, una serie de tratados suscriptos entre 1988 y 1999 dieron lugar a la conformación de regiones, como unidades supra-provinciales de coordinación socio-económica.⁷ El ejercicio de funciones de gobierno podría, entonces, localizarse en otros niveles y el poder político podría acumularse en espacios de otra escala. Sin embargo, los responsables de las decisiones políticas más relevantes y los protagonistas de las coaliciones políticas vertebrales son actores provinciales.

Una explicación exhaustiva de la centralidad de las provincias como forma de organización requiere combinar argumentos sociales, económicos, institucionales y doctrinarios. No puedo ofrecerla aquí. Como prefacio de las interpretaciones que ensayo más adelante, esta sección ilustra con algunas referencias históricas los antecedentes de la organización provincial y su persistencia en distintas etapas de la organización política nacional.

La división provincial del territorio argentino deriva de dos fuentes: los conflictos desatados dentro de las elites políticas a principios del siglo XIX y la arquitectura geográfica de las coaliciones de gobierno de mediados del siglo XX.

⁷ Estas son la región del Norte Grande (creada en 1999) la del Nuevo Cuyo (1988), la Patagónica (1996) y la del Centro (1998).

Como es sabido, los territorios que en 1853 constituyeron la República Argentina formaron parte del Virreinato del Río de la Plata.⁸ La organización provincial deriva del sistema de administración colonial en Hispanoamérica. Este sistema combinó instituciones de distinta jerarquía con jurisdicciones territoriales, en algunos casos, superpuestas. Una jerarquía de delegados de la corona con jurisdicción territorial de alcance decreciente ejercía las principales funciones ejecutivas y militares. Los virreyes ocupaban la posición superior en esta jerarquía. Las provincias constituían la primera capa de divisiones administrativas y estaban bajo el control de gobernadores. Tenientes gobernadores, capitanes de guerra y corregidores ejercían funciones ejecutivas en los territorios menos poblados y los pueblos pequeños, usualmente formando parte de las provincias pero a veces organizados como territorios separados. La administración municipal de las ciudades, parcialmente independiente de las autoridades ejecutivas, estaba a cargo de los cabildos, cuerpos colectivos constituidos por representantes de los vecinos propietarios de viviendas y algunos funcionarios reales (Chiaramonte y Ternavasio 1997; Lobato y Suriano 2000; Seghesso de López Aragón 2000). Las provincias coloniales representaron, entonces, el primer orden en la organización territorial del gobierno colonial. Su relevancia en el orden posterior resultó de los eventos que se desarrollaron luego de la crisis de independencia.

Las luchas por la reconstitución del orden político en el Río de la Plata tras la captura de Fernando VII en Bayona se organizaron alrededor de múltiples líneas de conflicto (Saguir 2007). Una de ellas, territorial, enfrentó a las elites metropolitanas que trataron de sostener en el tiempo el ascendiente de las capitales virreinales con las elites de las capitales de provincia y las de otros pueblos pequeños. El federalismo norteamericano ofreció a las elites provinciales un ejemplo inspirador y una doctrina política para emularlo. Esta influencia alcanzó a toda Hispanoamérica y se reflejó en la sanción de varias constituciones, muchas de las cuales tuvieron muy corta duración (Jaksic y Leiras 1998). En los países más pequeños y homogéneos la afirmación de las autonomías provinciales sucumbió, más temprano o más tarde de acuerdo con la duración de las guerras civiles, frente a impulsos centralizadores exitosos. En las regiones que luego formarían parte de países territorialmente extensos y socialmente heterogéneos como México o Argentina, la autonomía provincial (muchas veces construida sobre el liderazgo personal de caudillos) sobrevivió a la disolución de las instituciones coloniales y frustró repetidos intentos de recentralización del poder.

En Argentina, las unidades políticas provinciales y sus límites territoriales se forjaron al calor de las guerras civiles que tuvieron lugar entre las décadas de 1820 y 1850. La conformación de estos territorios no reflejó la concentración territorial de grupos étnicos o

⁸ Criatura de las incompletas Reformas Borbónicas de fin del siglo XVIII, la nueva unidad administrativa procuraba integrar la periferia de la ya declinante economía minera de Potosí con las ciudades fundadas a lo largo de la crecientemente próspera línea comercial de la cuenca del Plata. Los virreyes gobernaron entonces sobre dos regiones muy diferentes. Una, que pronto habría de conformar el llamado "Interior," muy dependiente del comercio de mulas y textiles con los centros mineros andinos y sujeta a patrones tradicionales de autoridad social y dominación política; la otra, el "Litoral," apoyada en el desarrollo de vínculos comerciales legales e ilegales con el exterior y más abierta a la influencia de patrones modernos de relación social y política (Halperín Donghi 1972; 1979; 2000). Aunque mitigados por las transformaciones políticas y sociales subsiguientes, algunos de estos contrastes subsisten.

sociales. Tampoco reprodujo exactamente las subdivisiones administrativas coloniales. Las provincias se formaron alrededor de ciudades cuya escala y cuyas capacidades políticas y financieras les permitieron, primero, contribuir a las guerras de independencia y, luego, defender su autonomía por medios militares, políticos y diplomáticos frente a otras provincias y a los gobiernos centrales provisionales (Chiaramonte 1993; 1997).

En 1852, la derrota del ejército de Juan Manuel de Rosas en Caseros demostró que el poder económico y militar de la provincia de Buenos Aires resultaba insuficiente para someter al resto de las provincias de modo permanente sin comprometerse con ningún proyecto de organización nacional definitiva. El período de la Confederación sin Buenos Aires demostró que el gobierno del resto de las provincias no podría sobrevivir sin los ingresos aduaneros del puerto (Bosch 2000; Lettieri 2003; Scobie 1964). Como otras constituciones americanas, la Constitución argentina de 1860-1862 representó, entonces, una solución de compromiso entre elites en conflicto (Aguilar Rivera 2000; Rakove 1987). Como todas las constituciones federales, apuntó a proteger a las elites provinciales de las amenazas potenciales de cualquier otro actor, tanto nacional como provincial (Bednar, Eskridge et al. 2001).

De este modo, la organización política de Argentina resultó de un pacto constitucional entre catorce entidades provinciales autónomas.⁹ Disposiciones cruciales del texto suscripto en 1853 institucionalizaron la autonomía provincial y abrieron el espacio para la influencia de los intereses definidos territorialmente en la toma de las decisiones de escala nacional. Ellas sobrevivieron tanto la reforma de 1862 y las subsiguientes como la provincialización de los territorios nacionales que tuvo lugar a mediados del siglo XX. La más importante de estas disposiciones reconoce a las provincias como unidades políticas soberanas con derecho a establecer sus propias constituciones y elegir sus autoridades y establece que todos los poderes no delegados explícitamente en el gobierno federal recaen en las provincias.

La centralidad de la provincia como modo de organización territorial del poder político se acentuó a mediados del siglo XX, cuando un conjunto de territorios que representan casi la mitad de la extensión geográfica nacional y eran hasta entonces dependientes del gobierno central, se provincializaron. Hasta la década de 1880 del siglo XIX largas porciones del Noreste y de la Patagonia seguían controladas por los líderes de las poblaciones aborígenes. Tomó varios años de conflictos violentos someter a estas poblaciones y a las tierras que ocupaban a la autoridad del Estado argentino. A diferencia de lo que ocurrió, por ejemplo, con la expansión hacia el Norte y hacia el Oeste en los Estados Unidos, las tierras anexadas por el gobierno argentino no adquirieron inmediatamente el estatus de provincias y todas las atribuciones constitucionales asociadas a él. En cambio, una ley aprobada en 1884 las declaró “territorios nacionales.” Ejercían el gobierno sobre estos territorios gobernadores designados por los presidentes de la Nación y confirmados por el Senado por períodos de tres años. Los habitantes de los territorios sólo podían elegir a los integrantes de los consejos municipales y recién en 1951 comenzaron a participar de las elecciones de

⁹ Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán aprobaron la Constitución de 1853. Luego de la batalla de Pavón, la legislatura de Buenos Aires aprobó en 1862 un texto constitucional reformado en 1860.

autoridades nacionales. Entre 1951 y 1955 y, de acuerdo con la historiografía del período, como parte del esfuerzo que Juan Perón realizó en las postrimerías de su segunda presidencia para reconstruir su coalición de apoyo, ocho de los nueve territorios nacionales fueron provincializados (Ruffini 2005).¹⁰ Motivaciones políticas análogas se atribuyen a la provincialización de Tierra del Fuego en 1990.

De acuerdo con la exposición anterior, las provincias constituyen la unidad elemental de organización territorial del poder público en la Argentina. Cuando las instituciones políticas nacionales tambalean o caen, como ocurrió durante la crisis que dio origen a la República y volvería a ocurrir varias veces a lo largo de su historia, los poderes locales, casi siempre de escala provincial, permanecen de pie. Esta robustez tiene raíces históricas y políticas profundas y contribuye a entender por qué la formación de coaliciones electorales, legislativas y de gobierno en la Argentina requiere reunir actores que se constituyen territorialmente y en la escala provincial.

Aspectos territoriales del régimen electoral. Desde 1994, las autoridades nacionales argentinas se eligen en distritos de dos tipos: los presidentes, en un distrito único de escala nacional; los diputados y los senadores, en 24 distritos provinciales.¹¹ Hasta 1994 hubo un solo criterio, puesto que las provincias servían también como distrito para la elección de los miembros de los colegios electorales que elegían los presidentes.

Que todos los legisladores se elijan en distritos de una misma escala y que esa escala coincida con la de unidades políticas provinciales es inusual, aún en el contexto de las federaciones. Argentina es la única federación americana donde ocurre esto. Estados Unidos, México y Brasil también tienen Senados que representan los intereses estatales y cuyos miembros se eligen en distritos de escala estadual, pero sus diputados representan a secciones del territorio que en ningún caso coinciden con los límites geográficos de los estados.¹²

El criterio de división distrital es políticamente relevante porque establece los límites del electorado a cuyos intereses, necesidades y demandas se espera que los legisladores presten atención. Que tanto los diputados como los senadores argentinos se elijan en provincias quiere decir que el modo en que los intereses se distribuyan en el territorio y se agrupen o dividan en cada provincia necesariamente incide en los incentivos electorales y partidarios de los legisladores y, entonces, en la formación de las mayorías con las que se aprueban las leyes. En síntesis, desde el punto de vista de su composición, derivada de la división del

¹⁰ Estos son, Chaco y La Pampa (provincializadas en 1951), Misiones (1953), Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz (todas provincializadas en 1955).

¹¹ En este capítulo consideraré a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de modo análogo a una provincia.

¹² Los diputados brasileños también se eligen en distritos de escala estadual, pero dadas las reglas electorales, el régimen territorial y la organización de los partidos políticos vigentes en ese país, en la elección de los diputados los intereses y fenómenos de escala municipal tienen más influencia que los de escala estadual (Ames 2000; Mainwaring 1999).

territorio en distritos, toda mayoría legislativa nacional es una mayoría de mayorías provinciales.

La decisión de una mayoría del conjunto de la nación puede ser idéntica, cercana o distante de la decisión de una mayoría de mayorías provinciales dependiendo de la relación entre las bancas legislativas asignadas a cada provincia y la población de cada una de ellas. Si la distribución de la representación legislativa fuera estrictamente proporcional a la distribución interprovincial de la población, no habría diferencia entre la decisión de una mayoría “nacional” y la de una mayoría de mayorías provinciales. Si la distribución de bancas no guarda proporción con la de la población, la distancia entre ambos tipos de mayoría aumenta (Rodden 2010b). Esto es lo que es probable que ocurra dada la conformación del Congreso Nacional Argentino.

La distribución interprovincial de la población es mucho más heterogénea que la de la representación en la Cámara de Diputados. Por ejemplo, el tamaño de la población de la provincia más poblada, Buenos Aires, es 123 veces más grande que el de la menos poblada, Tierra del Fuego. Sin embargo, la delegación bonaerense en la Cámara de Diputados es solamente 14 veces más grande que la fueguina. La diferencia entre la distribución de la población y la de las bancas, sumado al hecho de que cada provincia recibe un mínimo de 5 diputados independientemente del tamaño de su población, hace que las provincias más grandes estén sub-representadas y las más pequeñas, sobre-representadas. El índice de sobre-representación propuesto por Samuels y Snyder (2001) adquiere un valor de 14% para la Cámara de Diputados argentina, lo cual equivale a decir que esa proporción de bancas se distribuye entre las provincias independientemente de la distribución de la población.

En el caso del Senado la discrepancia se acentúa puesto que allí la distribución interprovincial de las bancas es perfectamente homogénea: todas las provincias tienen tres senadores. Previsiblemente, la sobre-representación de las menos pobladas y la sub-representación de las más pobladas alcanza el 49%. Según datos de Samuels y Snyder, este nivel de sobre-representación constituye al Senado argentino en la cámara más desviada de la distribución interprovincial de la población en el mundo.

El contraste entre la distribución inter-provincial de la representación en ambas cámaras del Congreso y la de la población, sugiere que la distancia entre una mayoría de mayorías provinciales y una mayoría “nacional” debería ser apreciable. Por supuesto, ninguna mayoría existe independientemente de las instituciones o la acción colectiva que le permiten constituirse y decidir. No obstante, la idea abstracta de una mayoría “nacional” es útil para subrayar la influencia de los intereses agregados en la escala provincial en la conformación de las mayorías legislativas concretas.

Las evaluaciones más frecuentes en la literatura de ciencia política objetan a las legislaturas organizadas como el Congreso argentino porque ellas asignan más valor a los votos emitidos en las provincias sobre-representadas que a los de las sub-representadas, violando así la igualdad procedimental entre los ciudadanos (Samuels y Snyder 2001). Citando argumentos comunes en la discusión política local, puede replicarse que la sobre-representación compensa la desventaja socio-económica de los ciudadanos de las

provincias más pobres, todas las cuales están sobre-representadas.¹³ Del mismo modo, como se expondrá más adelante, la sobre-representación suele ser un obstáculo para la redistribución inter-provincial progresiva, lo cual reforzaría el argumento de sus críticos, pero no es un obstáculo insalvable. En suma, las consecuencias de la sobre-representación desde el punto de vista normativo y en relación con la igualdad no son claras ni inexorables (Reynoso 2004).

Postergando por un momento la valoración, el punto que quiero subrayar aquí es que tanto la división del territorio en distritos electorales provinciales como la organización de la representación en el Congreso hacen más probable que la agrupación de los intereses en las provincias influya en la conformación de las mayorías políticas que respaldan las decisiones en la escala nacional. Este es uno de los motivos por los cuales corresponde calificar a Argentina como una federación políticamente descentralizada.

Bicameralismo simétrico. En sentido estricto, la sobre-representación es una condición necesaria pero no suficiente para que la decisión legislativa se desvíe de la mayoría “nacional” (Ansolabehere, Snyder et al. 2003). Este desvío se produce cuando la cámara “territorial”¹⁴ tiene la capacidad de iniciar legislación o enmendar la legislación aprobada por la otra cámara. Esto es lo que ocurre en el Senado argentino que puede iniciar y modificar cualquier tipo de legislación excepto la impositiva.¹⁵ La cámara de diputados tiene las mismas atribuciones, de allí la simetría de esta estructura bicameral.

La combinación de la sobre-representación con la distribución simétrica de atribuciones es una contribución fundamental al carácter descentralizado del federalismo argentino. Para ilustrar esta idea, el gráfico 1 compara la distribución de la población con las distribuciones de bancas en cada una de las cámaras del Congreso utilizando porcentajes acumulados. Como se observa, si se reunieran todos los representantes de las provincias más grandes hasta cubrir la mitad de la población, sólo se alcanzaría a reunir el 40% de los diputados y el 13 % de los Senadores. Esto quiere decir que la estructura del Congreso argentino hace matemáticamente posible que los representantes de hasta un 60 % del electorado pueden perder una votación.

En general, los legisladores votan de acuerdo con su pertenencia partidaria, rara vez todos los representantes de una provincia pertenecen al mismo partido y el tamaño de la población no dice mucho respecto de los intereses políticos que pueden prevalecer en una provincia. Por todos estos motivos, una votación que enfrente a provincias grandes contra provincias chicas, como la propuesta hipotéticamente en el párrafo anterior, es altamente

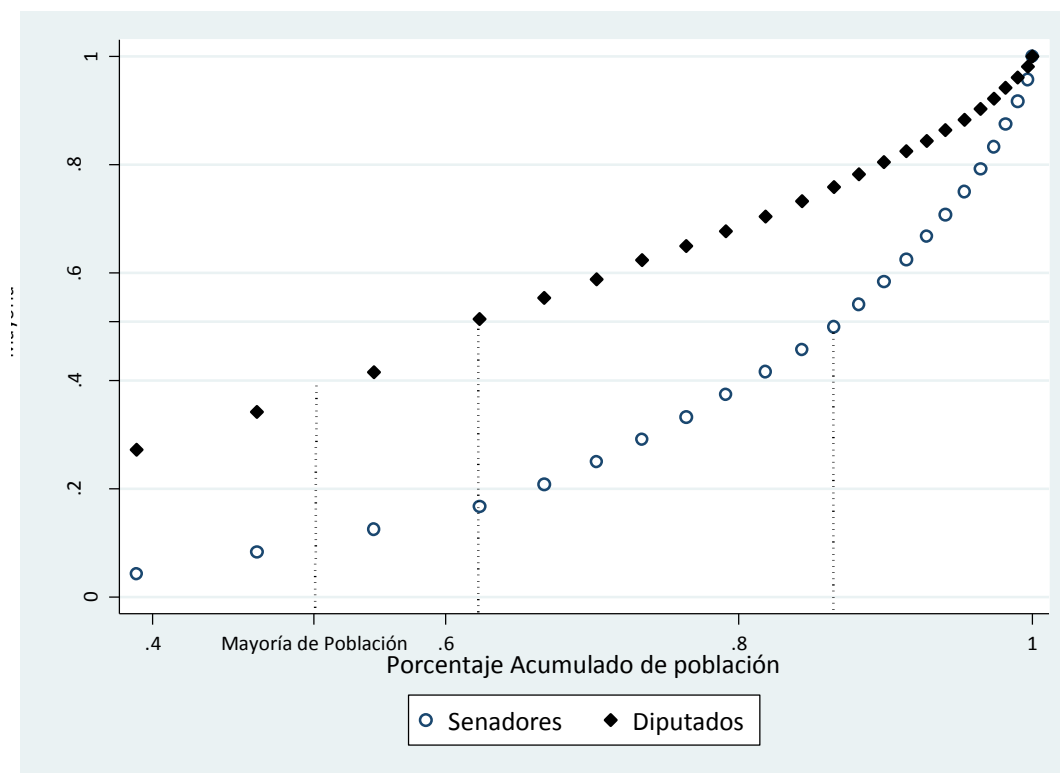
¹³ Todas las provincias pobres están sobre-representadas pero no todas las sobre-representadas son pobres. Las provincias patagónicas tienen más representantes que los que recibirían si la distribución de bancas fuera proporcional, pero tienen niveles altos de ingreso per cápita.

¹⁴ Dada la organización del Congreso argentino podría decirse que ambas cámaras son, en una medida apreciable, territoriales. No obstante, en aras de la brevedad, sigo la convención de denominar cámara territorial al Senado.

¹⁵ De acuerdo con los Arts. 5, 52, 75, 77 y 121 de la Constitución Nacional.

improbable. De todos modos, el cálculo hipotético es útil para ilustrar la idea central: cualquier mayoría legislativa que se forme en el Congreso argentino necesita del apoyo de representantes de los distritos menos poblados.

Gráfico 1
Distribución de la representación y de la población en el Congreso Argentino



La sobre-representación y la simetría en la división de facultades legislativas entre las cámaras es la garantía de incidencia en el nivel nacional que el diseño del federalismo argentino ofrece para los electorados y las elites provinciales. La división del territorio en distritos electorales de escala provincial acentúa la influencia de los incentivos y los intereses definidos a esa escala sobre el comportamiento de los legisladores. El hecho de que los distritos electorales correspondan a unidades administrativas que ejercen funciones de gobierno numerosas y relevantes enlaza a la decisión sobre las políticas públicas nacionales con las preocupaciones y los intereses de los gobiernos provinciales y otorgan a estos últimos un recurso clave para las negociaciones con el gobierno central.

Las instituciones de representación política ofrecen amplio espacio para la manifestación y la influencia de los actores y los intereses provinciales sobre las decisiones de escala nacional. Este es uno de los motivos por los que cabe afirmar que Argentina es una federación políticamente descentralizada. El otro se expone en la próxima sección.

Descentralización administrativa. Los gobiernos provinciales argentinos tienen un papel crucial en la implementación de políticas y en la provisión de bienes y servicios públicos. Un modo de estimar su relevancia administrativa es analizar su participación en el gasto requerido para el desempeño de distintas funciones del Estado. La tabla 1 presenta una desagregación detallada de la participación proporcional de cada nivel de gobierno en el gasto público consolidado correspondiente al año 2007.

Como puede observarse, los gobiernos provinciales ejecutan un 40% del gasto total. El conjunto de los gobiernos subnacionales tiene a cargo el 48% de las erogaciones públicas. Estos niveles son semejantes a los que se registran en los países más descentralizados de América Latina como Brasil (47%) y Colombia (44%) y superior al de federaciones como México (32%) (Daughters y Harper 2007).

Tabla 1
Gasto Público Consolidado por Finalidad y Función
Participación de cada nivel de gobierno
Año 2007

FINALIDAD / FUNCION	Nacional	Provincial	Municipal
GASTO TOTAL	52.2%	39.8%	8.0%
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	36.8%	48.0%	15.2%
I.1. Administración general	30.2%	40.4%	29.5%
I.2. Justicia	30.7%	69.3%	
I.3. Defensa y seguridad	48.9%	51.1%	
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	49.9%	42.6%	7.5%
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	21.3%	76.1%	2.6%
II.2. Salud	49.7%	43.9%	6.4%
II.3. Agua potable y alcantarillado	30.1%	69.9%	
II.4. Vivienda y urbanismo	1.3%	98.7%	
II.5. Promoción y asistencia social	28.9%	41.4%	29.7%
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	17.5%	47.7%	34.7%
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	91.4%	8.6%	
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	100.0%		
II.6. Previsión social	80.1%	19.9%	
II.7. Trabajo	90.9%	9.1%	
II.8. Otros servicios urbanos	0.0%	19.4%	
III. GASTO PUBLICO EN SERV. ECONOMICOS	65.7%	29.5%	
III.1. Producción primaria	56.2%	43.8%	
III.2. Energía y combustible	84.4%	15.5%	0.1%
III.3. Industria	68.4%	28.9%	2.8%
III.4. Servicios	61.1%	30.5%	8.5%
III.5. Otros gastos en servicios económicos	19.1%	70.0%	10.9%
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA	86.9%	12.5%	0.5%

Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

Un análisis de la participación de los gobiernos provinciales en distintas funciones revela que su influencia en la provisión de bienes de alta visibilidad pública es aún mayor que la

que sugieren las cifras globales. Los gobiernos provinciales ejecutan tres cuartas partes del gasto educativo, casi todo el gasto en vivienda, 70% del gasto en agua y saneamiento y en justicia, la mitad del gasto en seguridad y defensa (proporción que se elevaría si se excluye de este rubro al gasto en defensa) y, en conjunto con los gobiernos locales, la mitad del gasto en salud¹⁶ y el 70% del gasto en promoción y asistencia social.

La relevancia administrativa de los gobiernos provinciales deriva de dos fuentes: la división de funciones entre los niveles de gobierno prevista en la Constitución Nacional y las políticas de descentralización iniciadas a fines de los años 70s del siglo pasado y completadas en el primer lustro de los 90s.

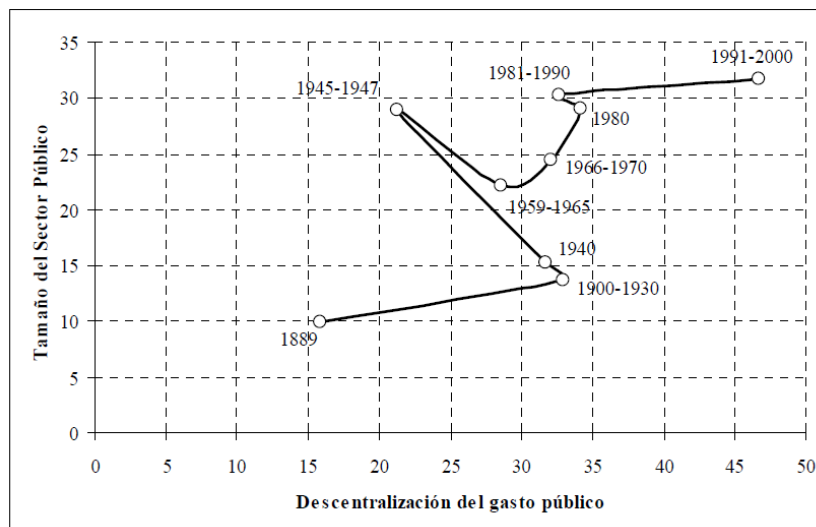
De acuerdo con la Constitución Nacional, los gobiernos provinciales tienen atribuciones, en general compartidas con el gobierno central, para decidir e implementar políticas en temas de impuestos, educación, migraciones y promoción del desarrollo económico (Arts. 5, 52, 55 y 77). Según el texto del Artículo 121, ellos conservan todos los poderes no expresamente delegados en el gobierno federal, lo que en conjunto con la potestad para darse sus propias instituciones locales que reconoce el Artículo 122, les ofrece amplio espacio para determinar el alcance y la naturaleza de su intervención administrativa.

Los límites previstos en estas prescripciones constitucionales han sido compatibles con distintos esquemas de reparto de tareas entre los niveles de gobierno. El armado de estos esquemas depende de las relativas capacidades financieras y políticas de cada nivel y las particularidades de cada provincia.

En la etapa inmediatamente posterior a la organización nacional, el grueso de los ingresos fiscales, derivados de los impuestos al comercio exterior, se concentraba en el nivel federal de gobierno, que desempeñó el papel más dinámico en la provisión de bienes públicos, particularmente en la asistencia o el reemplazo de las intervenciones de las administraciones provinciales más débiles desde el punto de vista financiero. Las primeras tres décadas del siglo XX coincidieron con una paulatina expansión del sector público en la economía, que fue acompañada por un crecimiento en la relevancia de los gobiernos provinciales en la implementación de política. A partir de 1935, la delegación de las facultades recaudatorias sobre los impuestos internos en el gobierno central y la institución del régimen de coparticipación dieron lugar a un proceso de recentralización del gasto y las potestades administrativas, proceso que coincidió con una fuerte expansión de la intervención de estatal, como indica el gráfico 2.

¹⁶ Monto que se elevaría al 80% si se excluye de este cómputo a las obras sociales y al PAMI, que representan el grueso del gasto nacional en esta área.

Gráfico 2
Descentralización del Gasto y Tamaño del Sector Público



Fuente: (Porto 2004: p. 102)

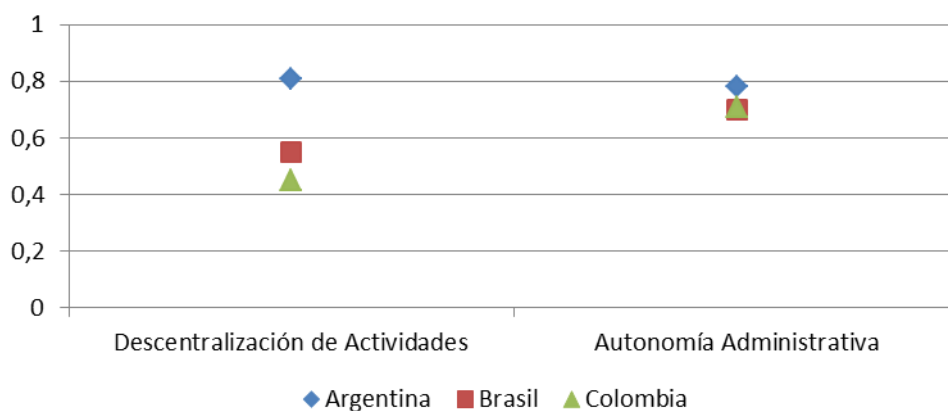
A partir de la segunda mitad de los 50s se inició un proceso de paulatina descentralización del gasto que, hasta 1965, acompañó una disminución parcial en la incidencia económica del sector público. Desde entonces, la incidencia del Estado volvió a crecer y, con ella, la participación de los gobiernos provinciales en la ejecución de políticas. Esta participación aumentó levemente hasta fines de la década de los 70s, momento en el que se aceleró la transferencia de servicios públicos nacionales a las provincias. Las escuelas primarias nacionales se transfirieron en 1978 y las secundarias, donde la participación del gobierno nacional era ampliamente mayoritaria, en 1991. La descentralización educativa fue parte de un proceso más amplio de descentralización de servicios que derivó en la estructura de participación de cada nivel descripta en la tabla 1 (Falleti 2010; Porto 2004).

Como se indicó, la división de atribuciones y capacidades entre los niveles de gobierno no es categórica ni tajante en ninguna federación. Para entender el esquema de decisión vigente en la Argentina no es suficiente determinar qué proporción del gasto ejecuta cada nivel de gobierno: hace falta identificar bajo qué condiciones tiene lugar la provisión conjunta de servicios. Como lo sugiere la diferente participación de cada nivel de gobierno presentada en la tabla 1, estas condiciones varían entre los sectores de políticas. Sin embargo, existen medidas que permiten sintetizar la tendencia general del esquema de reparto de tareas vigente; por ejemplo, los índices que calcularon Daughters y Harper (2007). El primero es un *índice de descentralización de actividades*.¹⁷ El segundo es un

¹⁷ Califica a los países de acuerdo con el nivel de gobierno que: a) decide el monto a invertir en cada actividad, b) decide el destino de esas inversiones públicas, c) es responsable inmediato de la ejecución de las políticas públicas, d) es responsable por la evaluación del alcance de las metas de las políticas públicas. Valores más cercanos a 1 indican que los niveles subnacionales de gobierno tienen más presencia en la administración de las políticas públicas.

*índice de autonomía administrativa de los gobiernos subnacionales.*¹⁸ Ambos oscilan entre 0 y 1. De acuerdo con los autores, el índice de descentralización administrativa de Argentina en el año 2004 fue de 0.81 y el de autonomía de los gobiernos provinciales, 0.78. Como indica el gráfico 3, estos valores son aún más altos que los que se registran en otros países latinoamericanos con alto grado de descentralización.

Gráfico 3
Descentralización y autonomía administrativa de los gobiernos subnacionales



Fuente: Daughters y Harper 2007.

De acuerdo con el argumento y la evidencia presentados en esta sección, los gobiernos provinciales son estructuras políticas con profundas raíces históricas y constituyen las columnas de la arquitectura política y constitucional. Participan intensamente y con amplios márgenes de autonomía legal en la decisión y la implementación de políticas públicas en sus territorios. Dada la organización territorial del régimen electoral y la distribución de facultades entre las cámaras del Congreso, la agregación de intereses en la escala provincial es decisiva en la conformación de mayorías para respaldar las decisiones de escala nacional. El conjunto de estos atributos justifica calificar a Argentina como una federación descentralizada desde el punto de vista político y administrativo.

3. La autonomía política de los gobiernos provinciales

La sección anterior describe la organización vertical del poder del Estado en Argentina de acuerdo con sus fundamentos históricos y constitucionales y los resultados de tendencias más recientes en la distribución de tareas entre los niveles de gobierno. Esta sección analiza cómo se organizan los actores políticos a partir de esta estructura básica.

¹⁸ Agrupa tres indicadores: uno que representa el grado de descentralización de las responsabilidades de gasto público sobre distintas políticas públicas, otro que considera la proporción del gasto público total que está a cargo de los gobiernos subnacionales y un tercero que registra el grado de discrecionalidad de las transferencias financieras desde el gobierno nacional.

En relación con este tema, la introducción de este capítulo afirma que los gobiernos provinciales son económicamente dependientes y débiles pero políticamente autónomos y fuertes. Del componente económico de esta afirmación, se ocupa la próxima sección. Me concentro ahora en su componente político. Éste propone dos nociones vagas, “autonomía” y “fortaleza,” que requieren una aclaración. En el contexto de esta exposición estos términos se entienden como sinónimos y refieren a la capacidad de los gobiernos provinciales para orientar en su favor los resultados de las negociaciones con el gobierno central. Recurriendo al lenguaje de las teorías racionalistas de la negociación, decir que los gobiernos provinciales son fuertes *vis a vis* el gobierno nacional equivale a afirmar que el valor de sus opciones de salida o “exteriores” es alto (Fearon 1998; Sebenius 1992); esto es, que si una negociación fracasa, no quedan en una posición vulnerable ni se compromete su supervivencia. La utilidad que las partes de una negociación pueden obtener aún cuando no alcancen un acuerdo con la otra parte es una medida de su autosuficiencia. Por eso, parece aceptable asociar la noción de “opción exterior” con las ideas de fortaleza y autonomía.¹⁹

El valor de la opción exterior para los gobiernos provinciales es alto porque pueden sobrevivir políticamente y electoralmente sin los recursos de las autoridades nacionales de gobierno o partidarias.

Esta autonomía deriva de varias fuentes. La primera, es la centralidad de la escala provincial en las arenas electorales. Las provincias son distritos para elegir diputados y senadores pero también para elegir gobernadores y, en varias de ellas, aún los legisladores provinciales. De este modo, es muy probable que los votantes observen resultados y presten atención principalmente a fenómenos del ámbito provincial en el momento de decidir sus votos.

Otras reglas del sistema político argentino refuerzan esta relevancia. Las autoridades provinciales pueden decidir la fecha de las elecciones para cargos de ese nivel,²⁰ lo que les permite separar las elecciones provinciales de las nacionales cuando quieren aislarse de tendencias nacionales que consideran adversas o juntarlas cuando quieren aprovechar la popularidad circunstancial de los candidatos presidenciales o los gobiernos nacionales.²¹

¹⁹ Dos aclaraciones adicionales. Primero, subrayo, me refiero al aspecto político de la autonomía de los gobiernos provinciales. Naturalmente, en cada negociación concreta los aspectos políticos de las relaciones intergubernamentales se mezclan con los económicos y los financieros. Pero para entender cómo interactúan es conveniente comenzar analizando el efecto potencial de cada uno por separado. Segundo, la fortaleza efectiva que cada gobierno provincial pueda ejercer depende del contexto provincial y puede variar a lo largo del tiempo y de acuerdo con el asunto que se esté negociando. Pero hay parámetros comunes a todas las provincias y que establecen el marco general dentro del cual pueden manifestarse las variaciones particulares.

²⁰ Excepto en provincias como la del Chaco en las que la Constitución provincial obliga a realizar las elecciones locales en fecha separada de los comicios para cargos nacionales.

²¹ Hasta 2004, los gobernadores provinciales podían decidir incluso las fechas de las elecciones para diputados y senadores nacionales representantes de su distrito. A partir de 2005, todos los legisladores nacionales se eligen en el mismo día.

Adicionalmente, las organizaciones territoriales que movilizan votantes tanto en los comicios partidarios internos como en las elecciones generales, se articulan a escala de las provincias. Esto no quiere decir que los líderes provinciales tengan completo control sobre estas organizaciones. En general, el control es más descentralizado y se concentra en la escala municipal. Pero los líderes provinciales proveen los recursos financieros que sostienen estas organizaciones, los bienes selectivos que ellas distribuyen entre sus votantes y les prestan a los candidatos para cargos provinciales y locales su reconocimiento público, que es un recurso electoral tan potente como el dinero, el empleo público o los subsidios. De este modo, los líderes provinciales cumplen un rol articulador central en la actividad proselitista y pueden ofrecer este capital político para las elecciones de cargos nacionales, capital que cobra especial relevancia en las presidenciales.

Ocupando el centro de la arena política local, los jefes políticos provinciales determinan la composición de las listas de candidatos, tanto para los cargos de esa jurisdicción como para los nacionales (De Luca, Jones et al. 2002; Jones 2008) y ejercen un efecto de arrastre sobre el resto de las candidaturas que, de acuerdo con un estudio anterior (Leiras 2006), es incluso más potente que el de los candidatos presidenciales. Esta influencia sobre las carreras políticas es fuente del ascendiente que los gobernadores ejercen sobre los diputados y senadores nacionales elegidos en la provincia.

Por supuesto, las figuras políticas partidarias de relevancia nacional pueden ofrecer a los líderes partidarios provinciales recursos políticos valiosos, tanto materiales como simbólicos. Pero estos recursos rara vez son indispensables para que las organizaciones provinciales sobrevivan electoralmente, de modo tal que resulta muy difícil someter a sus líderes a políticas de alianzas o estrategias electorales determinadas en la escala nacional.²² En rigor, en la escala nacional los partidos argentinos funcionan como confederaciones de organizaciones provinciales muy débilmente conectadas, que acceden a coordinar una acción conjunta con otras organizaciones provinciales solamente en la medida en que ello sea consistente con las estrategias que ellas determinan autónomamente y con los objetivos de supervivencia organizacional dentro de su jurisdicción (Leiras 2007b).

La autosuficiencia de las organizaciones provinciales de los partidos suele atribuirse a la influencia de factores institucionales como la ley de partidos políticos, de acuerdo con la cual basta que un partido esté reconocido en un distrito para que presente candidaturas para cargos legislativos nacionales y la que autoriza a las organizaciones distritales a determinar sus propios estatutos. Creo que es más apropiado interpretar a estas reglas como una consecuencia antes que como una causa de la autonomía de las organizaciones provinciales de los partidos.²³ Las reglas no producen sino que reflejan y refuerzan la autonomía de las organizaciones provinciales de los partidos. La organización confederal de los partidos no es una novedad del período posterior a 1983. Es semejante al funcionamiento del PAN

²² Por ejemplo, la coalición entre la UCR y el Frepaso en 1997 compitió con la misma composición en pocas provincias y aún en 1999, con el poderoso incentivo de una candidatura presidencial que se impondría con el 49% de los votos, fue muy difícil conseguir que las organizaciones provinciales de la UCR compartieran cargos en las listas con sus nuevos socios.

²³ Con lo cual, corrijo argumentos que presenté en un estudio previo (Leiras 2007b).

durante las primeras presidencias (Alonso 2003; Botana 1994) y análoga a las dinámicas de la UCR y el peronismo partidario durante sus etapas formativas (Giacobone y Gallo 1999; Macor y Iglesias 1997; Macor y Tcach 2003; Tcach 1991). Estimo, en síntesis, que la centralidad política de los espacios provinciales es un rasgo constitutivo del sistema político argentino; rasgo que la Constitución, las leyes y sus reformas, han reflejado y sostenido en el tiempo.

La descentralización administrativa descrita en la sección anterior plantea algunos desafíos que comprometen las autonomías provinciales, como expondré en un momento, pero su efecto neto contribuye a reforzarlas. Los gobiernos provinciales deciden independientemente o colaboran con el gobierno nacional en la implementación de políticas asociadas con el desempeño de funciones estatales vitales como el resguardo de la seguridad pública, la administración de los sistemas educativos, la provisión de servicios de salud y el desarrollo de sistemas de protección social. Esta colaboración es indispensable para alcanzar objetivos nacionales en cualquiera de estas áreas, lo que la transforma en otro de los recursos que los actores provinciales pueden hacer valer en las mesas de negociación con el gobierno federal.

4. Las relaciones fiscales intergubernamentales y la dependencia financiera de los gobiernos provinciales

El propósito de esta sección es demostrar que, a pesar de su relevancia y autonomía política, desde el punto de vista financiero los gobiernos provinciales son, en general, débiles y dependientes del gobierno federal. El argumento central que justifica esta afirmación es simple: el gasto público está descentralizado pero los ingresos tributarios están concentrados en el nivel federal. La dependencia de los gobiernos provinciales respecto de las transferencias del gobierno nacional es, para la mayoría de las provincias, muy alta y tiende a crecer. Estas afirmaciones generales requieren algunas aclaraciones y advertencias.

La estructura fiscal federal argentina es compleja y volátil (Porto 2004). Las estructuras productivas, la riqueza, la incidencia de la pobreza, las capacidades administrativas estatales y las capacidades contributivas asociadas con todos estos factores varían ampliamente entre las provincias. Por todos estos motivos, cualquier afirmación general sobre la relación entre el conjunto de las provincias y el gobierno federal debe ser formulada e interpretada con cuidado.

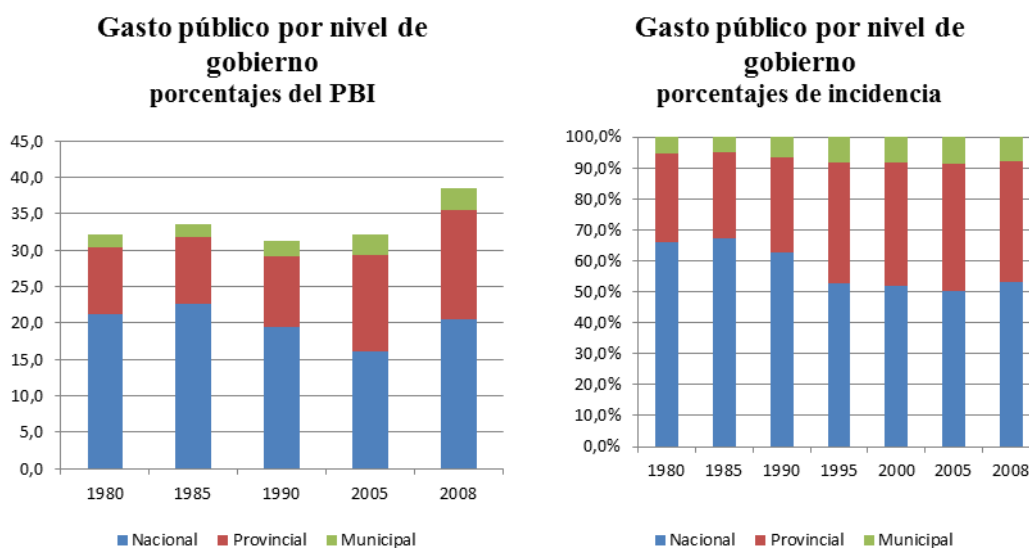
En la literatura predominan dos evaluaciones generales de las relaciones fiscales intergubernamentales. No son necesariamente incompatibles pero apuntan en direcciones distintas. La primera subraya la vulnerabilidad fiscal de los gobiernos provinciales y la asocia con el stress fiscal resultante de las transferencias de servicios públicos sin recursos para financiarlos ocurridas a principios de los 80s y de los 90s del siglo pasado (Falleti 2005; 2010), con la volatilidad del régimen y con la ausencia de mecanismos de supervisión y arbitraje (Porto 2004). La segunda interpretación, destaca la ausencia de correspondencia fiscal, e interpreta el hecho de que los gobiernos provinciales puedan disfrutar las ventajas políticas de la ejecución del gasto sin internalizar los costos que implica cobrar impuestos (Ardanaz, Leiras et al. 2010; Gervasoni 2010), como una

situación favorable a este nivel de gobierno, que compromete el equilibrio fiscal global del sector público, la consistencia de las políticas macroeconómicas (Rodden y Wibbels 2002) y la eficiencia en la asignación de recursos.

Estas dos tesis destacan las consecuencias de mediano plazo de la estructura fiscal federal. El argumento de esta sección se concentra, en cambio, sobre la incidencia de esta estructura sobre los intercambios políticos de corto plazo entre el gobierno federal y los provinciales. Recurriendo nuevamente a la analogía con la teoría de la negociación, propongo que, en el caso de las negociaciones fiscales, para la mayoría de los gobiernos provinciales el valor de la opción exterior es bajo. Todos los gobiernos provinciales son, como hemos visto, política y electoralmente autosuficientes, lo que implica que pueden sobrevivir a la ruptura de una negociación electoral. En el plano fiscal, no ocurre lo mismo. A continuación expongo alguna evidencia que justifica estas evaluaciones.

Complementando la información presentada en la tercera sección, el gráfico 4 presenta datos sobre la estructura vertical del gasto público.

Gráfico 4
Estructura Vertical del Gasto Público
Años Seleccionados

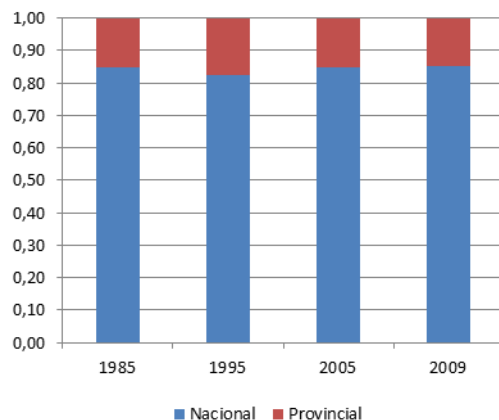


Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

Tal como se indicó previamente, la incidencia de los gobiernos provinciales en la ejecución del gasto público ha crecido, impulsada tanto por las políticas de descentralización como por una expansión general del sector público. El gasto que ejecutan los gobiernos provinciales representó en 2008 un 15% del PBI. De acuerdo con datos de la OCDE, ese nivel es cercano a los registrados en el mismo año en países de alta descentralización como Canadá (18%), Alemania (16%, sumando el gasto de los Lander y el de los municipios), Austria (15%) y Suiza (18%).

En contraste, durante el mismo período, la incidencia de los ingresos recaudados por los gobiernos provinciales sobre el total de la recaudación tributaria se mantuvo en niveles cercanos al 15%, tal como se observa en el gráfico 5.

Gráfico 5
Ingresos tributarios por nivel de gobierno

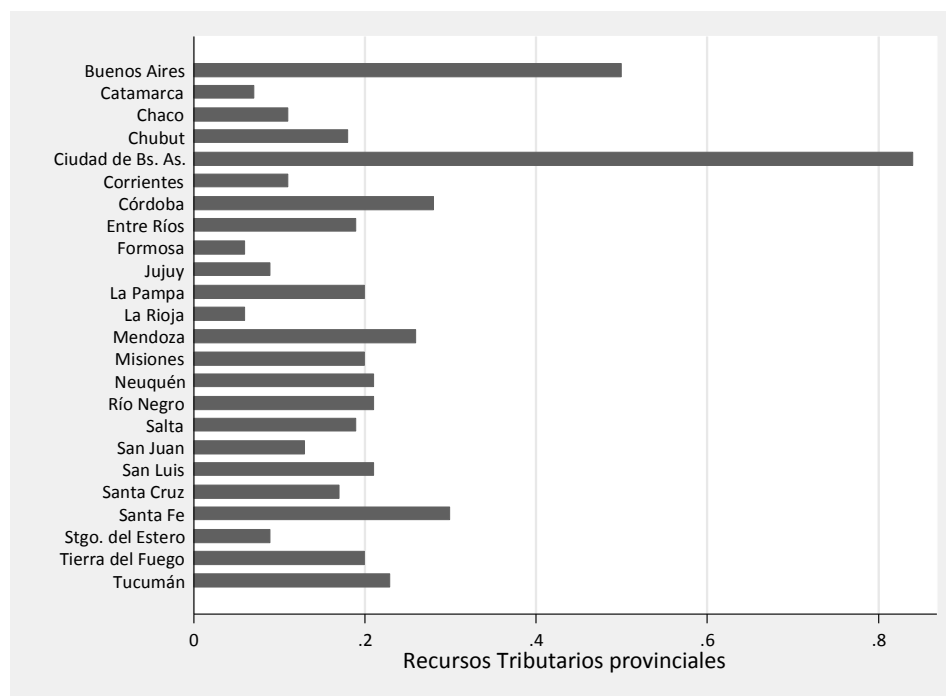


Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

La diferencia entre lo que los gobiernos provinciales recaudan y lo que gastan se financia, en general, con transferencias del gobierno central, las que están sujetas a numerosos regímenes, cada uno de los cuales utiliza distintos criterios de distribución interprovincial y prevé distinto grado de discrecionalidad tanto en la asignación de los fondos en el centro como en su utilización en las provincias (Bonvecchi y Lodola 2011). El régimen de coparticipación federal es sólo un componente de un esquema de reparto complicado, rígido en sus reglas e inestable en sus resultados (Tommasi 2002). Otro modo de financiamiento de los desequilibrios fiscales provinciales es la emisión de deuda, lo que, dados los mecanismos de respaldo y reestructuración vigentes, también coloca a los gobiernos provinciales en situación de dependencia respecto del gobierno nacional (Lodola 2011).

Si bien ningún gobierno provincial se financia con los ingresos que recauda de modo independiente y aunque la incidencia de las transferencias nacionales sobre los presupuestos locales varía, en promedio representa casi el 80% de los ingresos públicos, como indica el gráfico 6.

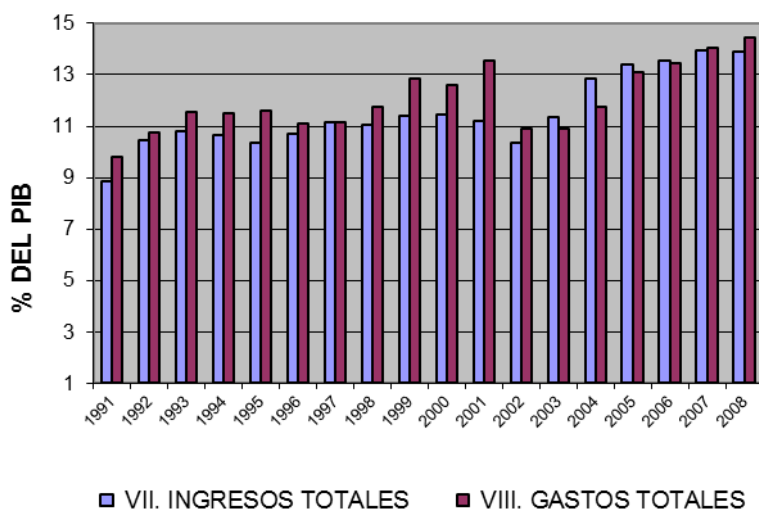
Gráfico 6
Recursos tributarios provinciales como proporción del total de recursos tributarios provinciales
Año 2008



Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

Existe evidencia de que el gasto público de los gobiernos provinciales tiende a crecer a una tasa más alta que el del producto y que la elasticidad de estas erogaciones al precio de los bienes y servicios que adquiere el sector público es menor a 1 (Castroff y Sarjanovich 2006). Las dificultades resultantes para contener el gasto en períodos de crecimiento y contraerlo en períodos recesivos, junto con el control incompleto que los gobiernos provinciales ejercen sobre sus finanzas y el premio electoral que parece estar asociado a la expansión del gasto (Jones, Meloni et al. 2010), explican que los resultados fiscales del conjunto del sector público provincial haya sido positivos sólo excepcionalmente y con relativa independencia de la evolución del ciclo económico general, como revela el gráfico 7, aunque tienden a equilibrarse en el período más reciente.

Gráfico 7
Ingresos y Gastos del Sector Público Provincial
1991-2008



Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

¿En qué consiste la dependencia financiera de los gobiernos provinciales y cómo puede influir en las negociaciones con el gobierno central? En la provincia promedio, las transferencias nacionales representan el 80% de los ingresos públicos, pero lo que se pone en juego en las negociaciones entre los niveles de gobierno representa una porción marginal de ese monto, ya que la mayor parte de estas transferencias está sujeta a algún tipo de régimen. Pero son varios los motivos por los que esa porción marginal puede ser vital tanto desde el punto de vista estrictamente financiero como en términos políticos. El primero es la frecuente necesidad de financiamiento de los desequilibrios fiscales. En segundo lugar, las provincias ejecutan cerca del 70% del gasto en personal del sector público, lo cual implica que sus gobiernos son vulnerables al activismo de los sindicatos de empleados públicos, cuya movilización puede ser socialmente disruptiva y políticamente costosa, especialmente cuando la densidad sindical es alta y la representación está dividida en varios sindicatos (Murillo 1999; Murillo, Tommasi et al. 2002). Tercero, las transferencias nacionales marginales pueden hacer una diferencia positiva y políticamente rentable respaldando la inversión provincial en infraestructura. Finalmente, luego de la crisis de 2001 la asistencia del gobierno central ha sido vital para refinanciar las deudas provinciales, lo cual ha constituido al Estado nacional en el principal acreedor de las provincias (Lodola 2011).

En síntesis, si una negociación fiscal con el gobierno nacional fracasa, los gobiernos provinciales quedan expuestos a desequilibrios financieros, conflictos laborales en el sector público y librados a sus capacidades de recaudación, en general limitadas, para realizar inversiones electoralmente rentables. En esto consiste su vulnerabilidad financiera y estos son los motivos que pueden llevarlos a intercambiar sus capacidades de movilización

electoral y su influencia sobre los legisladores nacionales elegidos en la provincia a cambio de la asistencia financiera del gobierno central.

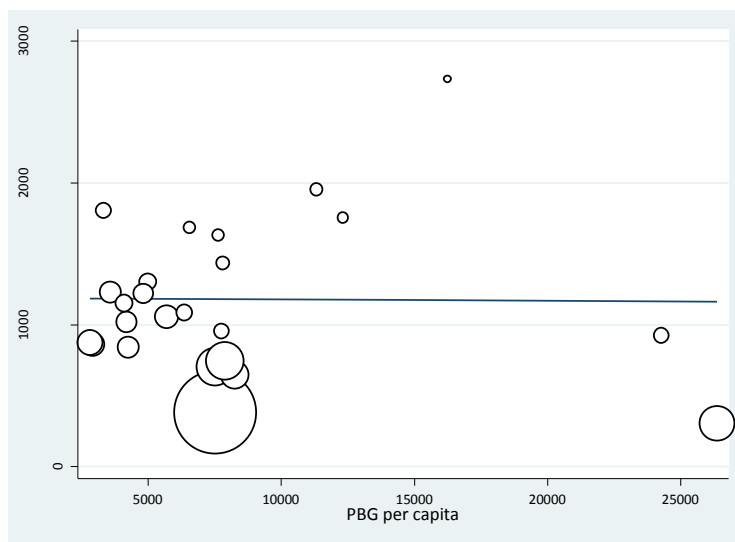
5. Los efectos políticos y distributivos de las relaciones intergubernamentales

Hasta el momento se han expuesto razones para caracterizar a Argentina como una federación descentralizada con gobiernos provinciales políticamente autónomos y fiscalmente dependientes. Esta sección describe la dinámica dominante en la formación de acuerdos políticos entre las autoridades de cada nivel de gobierno. El análisis de estos intercambios justifica una interpretación de otra de las características de la Argentina como nación federal anunciadas al comienzo: las amplias y persistentes desigualdades interprovinciales.

Baso mi interpretación de los intercambios políticos intergubernamentales en las conclusiones de una abundante bibliografía sobre el tema (Ardanaz, Leiras et al. 2010; Benton 2003; 2008; Gelineau y Remmer 2005; Gervasoni 2010; Gibson 1997; Gibson, Calvo et al. 2004; Gonzalez 2008; Jones y Hwang 2005). Se las puede sintetizar en los siguientes términos. Los gobernadores tienen control sobre los recursos políticos de sus provincias (la actividad de las máquinas electorales y el voto de los diputados y senadores) y necesitan dinero. Los presidentes tienen dinero y, a veces, el apoyo de un sector de la opinión pública pero necesitan el apoyo de los legisladores en el Congreso y la colaboración de las organizaciones territoriales para reproducir ese apoyo en las elecciones de medio término o renovar sus mandatos en caso en que aspiren a la reelección. La afinidad ideológica, la lealtad personal o, si el nivel de popularidad del gobierno es alto, la ventaja de asociarse a un presidente con buena imagen, permiten reunir votos en el Congreso y motivar la colaboración de algunas organizaciones territoriales. Típicamente, este respaldo no basta y es necesario utilizar recursos financieros para motivar alguno adicional. Esos recursos son limitados, lo que demanda que se los use de un modo eficiente. El rendimiento marginal de los votos en el congreso es función del nivel de sobre o sub-representación de cada delegación provincial y de las características socio-económicas de las provincias. El peso marginal de transferencia nacional hace más diferencia en una provincia de poca población que en una más poblada y tiene un impacto más directo fuerte cuanto mayor sean las incidencias del empleo y la inversión pública en la provincia. Puesto que las provincias pequeñas tienen la misma cantidad de votos que las grandes en el Senado y pesan más que su volumen demográfico en la Cámara de Diputados, invertir en ellas es especialmente eficiente. Por esta razón, sus representantes suelen integrar las mayorías legislativas ganadoras y, como sugiere la evidencia que presento a continuación, los recursos financieros nacionales se dirigen a ellas con más frecuencia y en mayor magnitud que al resto.

El gráfico 8 presenta la relación entre la magnitud promedio de las transferencias nacionales per capita (1993-2009) y el producto bruto geográfico per cápita de cada provincia. La posición de los círculos identifica la situación de cada provincia en esta relación y el tamaño de los círculos representa el de la población provincial.

Gráfico 8
Transferencias nacionales (Promedio 1993-2009),
Producto Bruto Geográfico (2006) y Población

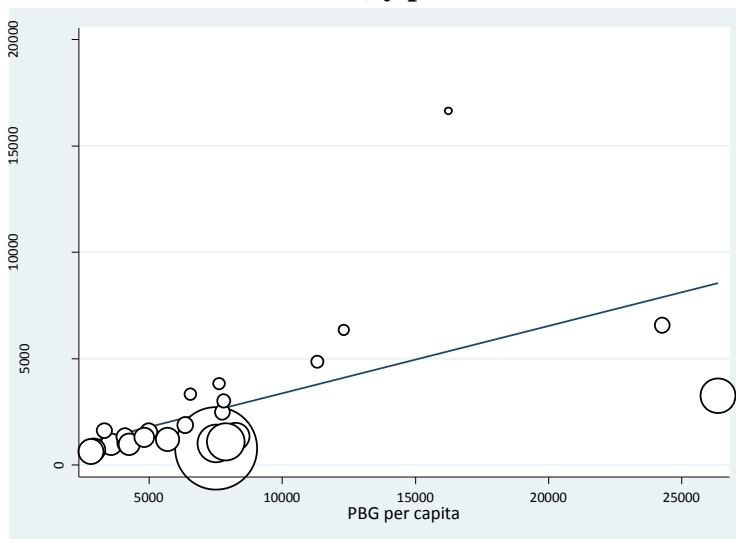


Fuentes: Transferencias: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, Población: Indec, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010. PBG: Consejo Federal de Inversiones.

Si las transferencias tuvieran como propósito redistribuir los recursos a favor de las provincias con menor nivel de ingreso, deberíamos observar una relación negativa entre estas variables (a más alto PBG per cápita, menor nivel de transferencias nacionales). En cambio, el gráfico muestra que no hay ninguna relación. Pero muestra más: casi todos los circulitos más pequeños están sobre la línea de tendencia, aún cuando, en varios casos, su producto per cápita anual supere cómodamente al promedio nacional. El Estado nacional argentino concentra recursos en las provincias de menor tamaño poblacional. Como no hay correlación entre la riqueza y el tamaño de las provincias, el efecto redistributivo de las transferencias es neutro.

Los datos del gráfico 9 complementan y, en parte, confirman la observación anterior. El gráfico analiza el destino geográfico del gasto nacional per cápita promedio para el período 1991-2009 en relación con el nivel de riqueza de cada provincia, medido nuevamente de acuerdo con el PBG per cápita. También en este caso el tamaño de los círculos representa al de la población.

Gráfico 9
Orientación geográfica del gasto nacional (1999-2009),
PBG (2006) y población



Fuentes: Gasto Nacional: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. PBG: Consejo Federal de Inversiones

Nota: El dato de Gasto Nacional corresponde solamente a los gastos con destino geográfico identificado, los que no son equivalentes al total de los gastos.

El gasto nacional es el que realiza el propio gobierno central a través de sus organismos y programas. Las conclusiones del gráfico deben tomarse con cuidado porque en la fuente que he consultado el destino de algunas inversiones del gobierno nacional no está bien clasificado y porque la inversión nacional es sólo una parte del total de recursos públicos que se ejecutan en cada provincia. Aún con estas prevenciones, sorprende encontrar que el gasto nacional per cápita es más alto en las provincias más ricas ($R^2: .29$, $p < .005$). Como en el gráfico anterior, encontramos que las provincias que se ubican por arriba de la línea de tendencia tienen población pequeña y, en algunos casos, ingresos anuales muy altos.

Observando esta evidencia y tomando en cuenta los datos de la historia y la geografía socio-económica argentinas, no sorprende encontrar que las notorias diferencias en las condiciones de vida y las capacidades administrativas estatales vigentes en cada provincia hayan variado tan poco a lo largo del tiempo. Las diferencias socio-económicas interprovinciales eran ya muy notorias en el momento de la organización política del país. El afán de reducir las asimetrías en la cantidad y calidad de los servicios públicos disponibles en cada una de ellas fue la principal motivación detrás de la institución del primer régimen de coparticipación en 1935. Pero, contra lo que se cree habitualmente, los criterios de reparto redistributivos progresivos fueron siempre menos influyentes que los de efecto neutro o los devolutivos, tanto en la versión original del régimen como en todas las reformas posteriores, exceptuando la de 1973 (Porto 2004, cap. IV).

El federalismo fiscal argentino no redistribuye a favor de las provincias más pobres, entre otras cosas, porque sus reglas no lo han requerido. Ahora, estas reglas se asientan sobre una

estructura social y político-institucional. De acuerdo con un estudio reciente que compara las relaciones fiscales intergubernamentales en nueve federaciones, Rodden (2010a) propone que la redistribución inter-provincial progresiva requiere que una coalición entre los representantes de las provincias más pobres y las de medianos ingresos se imponga sobre quienes representan a las más ricas. De acuerdo con la interpretación de Rodden, en Argentina la sobre-representación de los distritos más pequeños y la dificultad para estructurar mayorías parlamentarias que representen a los intereses de los grupos sociales más allá de su localización geográfica conspiran contra ese resultado. En cambio, “(...) un grupo de pequeñas provincias – que cubre todo el espectro de ingresos—aparentemente ha sido extremadamente atractivo como socio de una coalición. Con esta versión extrema de representación basada en las provincias (...), uno puede imaginarse fácilmente una coalición ganadora que esté compuesta por provincias con ingresos superiores al promedio y unas pocas provincias pobres y pequeñas” (Rodden 2010a: 205, mi traducción).

Además de reproducir la desigualdad inter-provincial, la dinámica de los intercambios políticos entre los niveles de gobierno permite entender por qué una federación con tantos puntos institucionales de veto genera, en contra de ciertas expectativas teóricas (Stepan 2004a), políticas públicas nacionales que oscilan de un extremo a otro del espectro ideológico. La orientación general de las políticas varía de acuerdo con las preferencias presidenciales porque los representantes de las provincias ceden su capacidad de influir sobre ellas a cambio de los recursos que puede transferirles el gobierno nacional. El carácter descentralizado de la federación dificulta que las instituciones de representación procesen eficazmente las diferencias e internalicen el costo de las decisiones, distribuyéndolo de un modo equitativo.

Argentina siempre ha sido un país federal y, en ocasiones, ha producido políticas públicas exitosas y generado episodios de redistribución progresiva (aunque no siempre sustentables). El federalismo es compatible con el gobierno eficiente y con la equidad, pero plantea desafíos exigentes para alcanzarlos. Durante el período abierto en 1983, las capacidades de los actores políticos han sido insuficientes para enfrentarlos con éxito.

6. Conclusiones

Para evaluar cualquier proyecto de reforma de las instituciones que regulan las relaciones entre los niveles de gobierno es indispensable partir de un diagnóstico adecuado. El primer paso de ese diagnóstico consiste en reconocer que Argentina es una federación real, no nominal. Esta federación es marcadamente descentralizada, tanto desde el punto de vista político como en términos fiscales.

Los gobiernos provinciales son financieramente dependientes pero políticamente autónomos. Esta afirmación puede parecer contradictoria pero no lo es. El dinero no es el único medio de intercambio que circula en las mesas de negociación entre los líderes nacionales y los líderes provinciales en Argentina. Es condición necesaria pero no suficiente para acumular poder político y, por lo demás, no todo el dinero se concentra en las arcas del gobierno nacional ni puede manejarse a voluntad de quien ocupa la Presidencia. Por estos motivos, la relación entre los presidentes y los gobernadores es siempre una relación de negociación y nunca de completa subordinación.

Hay dos errores importantes en las evaluaciones más frecuentes de esta relación: pensar que la negociación entre la nación y las provincias es bilateral y creer que cuando prevalece el gobierno nacional ganan las provincias más pobladas o las más ricas. Los juegos políticos y fiscales argentinos tienen veinticinco actores: veinticuatro gobiernos provinciales y uno nacional. Por supuesto, en las mesas de negociación el gobierno nacional se sienta de un lado y las provincias del otro. Ahora, el gobierno nacional puede “compartir” su “parte” con algunos de los gobiernos provinciales de muchos modos (por ejemplo haciéndoles llegar fondos de distribución discrecional o destinándoles inversión pública nacional). Puesto que el gobierno nacional ejerce su autoridad sobre el mismo territorio y el mismo conjunto de personas sobre los que gobiernan las autoridades provinciales, determinar si en la adopción o en la reforma de un régimen fiscal la proporción de fondos sobre la que decide el gobierno nacional es mayor o menor que la que corresponde a las provincias no responde a la pregunta “¿quién ganó?” Cuando prevalece la Nación prevalecen los sectores a los que el gobierno nacional representa o aquellos con lo que se alía. Cuando prevalecen las provincias, no prevalecen todas ellas sino aquellas cuya fuerza reunida ha sido suficiente para imponerse sobre las autoridades nacionales de turno. Más importante que determinar quién gana es entender los procesos mediante los cuales se forman alianzas y se toman decisiones.

No sorprende entonces que las instituciones del federalismo fiscal argentino no distribuyan recursos en favor de las provincias más pobres. No lo hacen porque los criterios redistributivos (que llevarían a desplazar recursos desde las provincias más ricas hacia las más pobres) tienen muy poco peso en las fórmulas de distribución que proponen los diversos regímenes vigentes. Pero esto no ocurre porque el gobierno nacional le quite recursos a las provincias para invertirlos en la Ciudad de Buenos Aires o en la Pampa Húmeda. Ocurre porque las reglas del federalismo fiscal cristalizan acuerdos circunstanciales entre los gobiernos nacionales y coaliciones de representantes de provincias, que no siempre incluyen a los mismos socios, pero siempre contienen a los votos eficientes de las provincias pequeñas, varias de las cuales, aunque tienen el mismo tamaño que los distritos más pobres del país, perciben ingresos largamente superiores al promedio nacional. Y ocurre porque el capital político indispensable para sostener cualquier decisión del gobierno nacional se genera, se controla y se distribuye en las provincias y de acuerdo con los intereses de los actores que en ellas predominan.

El segundo paso del diagnóstico, igualmente importante, consiste en reconocer que estas características institucionales no son el resultado de una anomalía argentina, sino rasgos frecuentes en muchas federaciones y derivados de características constitutivas del federalismo como forma de gobierno.

Frente a esto alguien podría tentarse con la ilusión de volver a 1820, imaginando que la arquitectura territorial del poder en la Argentina todavía es un resultado abierto o sujeto a “reingeniería institucional.” No: los elementos del federalismo argentino arraigan en instituciones del orden social y político colonial. Las tendencias políticas centrífugas son numerosas, persistentes y potentes. Tampoco es factible ni deseable conservar nominalmente el federalismo constitucional mientras se ensaya una recentralización fiscal y administrativa. Cualquier reorganización de las atribuciones, las responsabilidades y la

distribución de recursos entre los niveles de gobierno debe renunciar a redefinir los parámetros generales del problema. La cancha está marcada: no sirve ni hace falta volver a trazarla.

Pensando en reformas deseables y factibles, y dada la dificultad de reformar el régimen de coparticipación, puede aspirarse a que los regímenes fiscales complementarios que seguramente se seguirán sancionando, incluyan criterios de distribución interprovincial con claros objetivos progresivos y controles sobre la asignación geográfica de la inversión del gobierno nacional consistentes con esos objetivos.

Cualquier reforma de esta naturaleza necesita de organizaciones políticas capaces de impulsarlas y sostenerlas. Dada la conformación actual de los partidos políticos argentinos, la generación de tal capacidad es improbable. Para que la federación argentina funcione de modo más equitativo y eficiente es necesario federalizar a las confederaciones de organizaciones partidarias que compiten y gobiernan en la Argentina. Esto supone fortalecer a los partidos políticos como organizaciones nacionales, de modo tal que para los líderes de las organizaciones provinciales sea preferible someterse de vez en cuando a estrategias nacionales que no los satisfagan plenamente a definir siempre sus estrategias de modo unilateral.

Fortalecer a los partidos políticos como organizaciones nacionales, tanto como corregir los sesgos de las instituciones del federalismo fiscal, implica remar contra la corriente e ir en contra de tendencias muy arraigadas. Es posible, pero requiere un esfuerzo de voluntad. Para ser eficaz, este esfuerzo debe estar inspirado por un diagnóstico adecuado del funcionamiento de nuestro sistema político. Creo que un diagnóstico fértil de nuestro federalismo debe dejar de concebirlo como una farsa o una aberración. Es un sistema de decisión complejo, sí, a veces ineficiente y muchas veces con resultados socialmente injustos. Pero estos son los precios que pagan todas las federaciones por reunirse bajo una autoridad común. A cambio obtienen mayor extensión territorial y peso demográfico, con todas las ventajas políticas y económicas asociadas a la gran escala. Manejar heterogeneidad para ganar tamaño: esta es la opción federal. No es la única posible, ni es óptima, pero es una opción, no un accidente. Argentina se imaginó, se armó y existe como federación. Asumir los desafíos que esta opción implica es ampliamente preferible a imaginar que llegamos aquí desafiando a la lógica o por algún infortunio.