

Año 5
Número 6
Verano 2018

Revista de Políticas Sociales

Qué es lo distintivo de lo federal en lo político institucional

Horacio Cao

horaciocao33@hotmail.com

Ángel Vaca

angelluisvaca@yahoo.com.ar

Investigadores del
Centro de Investigaciones en
Administración Pública, UBA

En este trabajo se realiza una descripción de los elementos distintivos de lo federal en el ámbito de lo político institucional. En particular, se analiza la forma en que instituciones –muchas de ellas de rango constitucional– disponen de una manera particular los actores políticos y la organización del Estado. Esta disposición peculiar de los actores tiene una base territorial o regional, generando un equilibrio peculiar del despliegue de lo político, que adquiere características específicas en cada uno de los Estados federales.

Como ocurre con muchos conceptos liminares de las ciencias sociales, la voz federal con el propio decurso del tiempo lo ha ido impregnando de significados y enfoques. Con ella se describe una forma de Estado, se desarrolla una forma de entender la gestión del poder, se propone una estrategia organizacional, entre otras.

Un trabajo de Williams Stewart (1984), reiteradamente citado en textos como el presente, ha rescatado centenares de definiciones y metáforas vinculadas a lo federal. La situación que describimos hace que, hoy por hoy, sea verdaderamente difícil asir este concepto por sí solo –ya que puede referir, en cada caso, a cuestiones muy diferentes–, por lo que son necesarios trabajos como el presente para contextualizar y determinar de qué se habla en cada caso. Para eso desarrollamos una primera sección dirigida a describir la prevalencia de esta forma de gobierno en el marco del concierto mundial de naciones. Es una forma de tener una imagen de su vigencia e importancia. En la segunda sección analizaremos cuáles son sus diferencias con otras formas institucionales que tienen los Estados de dividir verticalmente el poder estatal (países unitarios o confederaciones). En la tercera sección se describen las instituciones propias de la organización federal, instancias a partir de las cuales se construye un equilibrio peculiar entre el Estado central y los Estados subnacionales. Por último, en las tablas finales, se presenta información sobre el agregado de federaciones y de los diferentes países del mundo que han adoptado esta forma de gobierno.

Países federales: una visión global

Visto desde la perspectiva del derecho internacional, se podría plantear que, salvo aquellas que mantienen conflictos armados en niveles de ruptura, la totalidad de las unidades nacionales reconocidas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) son similares, en tanto conforman personas jurídicas únicas. De manera que, en lo que respecta al sistema internacional, el modelo federal no adquiere un estatus diferenciado del resto de los países. Pero si ponemos el foco de atención en la modalidad interna de vinculación entre las diferentes unidades estatales, aquí sí las federaciones muestran notas distintivas. Pero antes de adentrarnos en ellas, hagamos un paneo sobre la prevalencia de lo federal en el marco del concierto mundial de naciones.

Una mirada de los Estados Nación contemporáneos nos muestra que, en términos de unidades, las federaciones son conformaciones más bien exóticas: de los 193 países reconocidos por la ONU, solo 27 se autodenominan federales. Pero este escaso 13% de los países tiene la particularidad de comprender a una gran proporción de los que son más populosos y extensos, lo que hace que, considerado en términos poblacionales y territoriales, la situación sea bastante diferente: los países federales concentran el 40% de la población mundial. Más aún, si omitimos China –cuya complejidad hace difícil asignarle o no el mote de federal– la cifra llegaría a la mitad de la población mundial. De la misma manera, el 50% de la superficie de las tierras emergidas –neta de la Antártida, sin posesión nacional reconocida– está bajo la égida de países federales (54% si no se considera la superficie de China). Desde otro ángulo de análisis, la mayoría de los países del G-20 –que se suele considerar como el agrupamiento de los países más poderosos del globo– tiene esta forma de gobierno, con la particularidad que el vigésimo miembro es el colectivo conformado por la Unión Europea.

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

Lo federal como parte de la división vertical del poder

Hagamos ahora una primera aproximación a la organización federal del Estado. Esta organización remite a una peculiar manera de dividir el poder en el territorio –lo que se conoce como división vertical de poderes–¹ estableciendo potestades y funciones distintivas a entes que tienen jurisdicción en diferentes recortes territoriales. Tomando sólo las figuras extremas de la división vertical, encontramos que existen dos formas puras de organización: a) la confederal, en donde las unidades componentes se reservan la totalidad de las potestades de lo estatal y por lo tanto toda vinculación o acción conjunta depende en todo momento de la voluntad de cada una de las partes; y b) la unitaria, que tiene su centro de gravedad en la instancia central, que despliega relaciones jerárquicas hacia las diferentes unidades subnacionales. De esta forma, las confederaciones se gestionan a partir de una disposición horizontal de sus miembros, lo que implica, en términos de poder, una amplia descentralización. Paralelamente, esta misma descentralización lleva a que desarrollen mecanismos institucionales –que en algunos casos implica consenso de la totalidad de las unidades que la integran– para tomar decisiones del conjunto.

La ordenación de las confederaciones ha hecho que, en la experiencia histórica, tengan vidas relativamente cortas. Esto es así porque al reservarse cada Estado miembro la potestad de separarse, uno de los reflejos de las inevitables crisis suele ser el retiro de los miembros y así, finalmente, concluyen desintegrándose, o por el contrario, las partes se van

consolidando y constituyendo una unidad cada vez más fuerte, pasando a conformar un país federal. Un caso vigente de confederación es el de la Unión Europea.²

El modelo unitario, por su parte, es el modelo clásico de organización estatal de la modernidad. Su unicidad remite, históricamente, al proceso de construcción de un poder central que va adquiriendo una autoridad soberana en los procesos de consolidación nacional, subordinando las “autonomías” feudales.

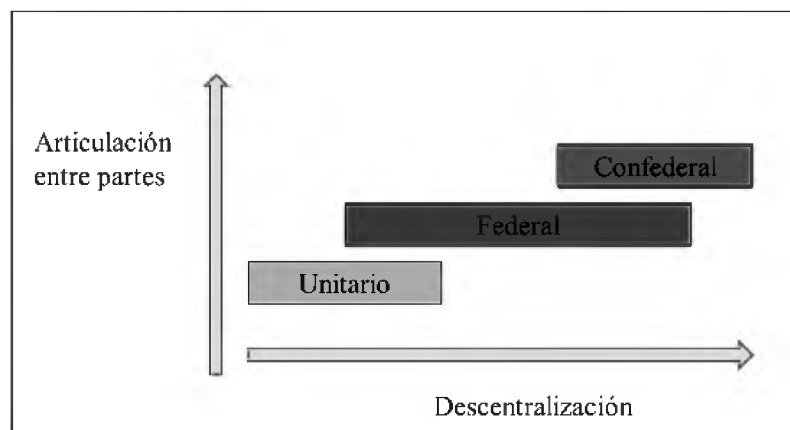
Ahora bien, con el correr del tiempo, la mayoría de los países fue (re)creando o fortaleciendo algún tipo de división vertical que hoy está presente en casi todos los estados del orbe, salvo en aquellos que, por sus dimensiones de ciudad-estado –como por ejemplo El Vaticano, San Marino o Montecarlo– hacen ociosa cualquier partición funcional. Esto implica que, en la actualidad, aún en los estados unitarios existe algún grado de descentralización y alguna modalidad institucional de articulación política o funcional de las unidades. En este sentido, la presentación de la forma de gobierno como un continuo entre los dos polos descritos se debe a que los estados actuales son entes complejos y, luego de cierto tamaño, no es funcional mantener una unidad fuertemente centralizada sin alguna forma de reparto vertical de competencias y complementaria o esencial (según el caso) estructura de articulación entre partes. De esta forma se deja todo un espacio intermedio en el que se van produciendo distintas variantes en las formas de Estado, cada una de las cuales estará más o menos cerca de uno u otro extremo, y por lo tanto con mayor posibilidad de ser calificada como forma unitaria o como forma confederal.

En el límite entre ambas surge una nueva categoría, lo federal, cuya originalidad consiste en desplegar un equilibrio entre las partes y el gobierno central. Equilibrio que se busca a través del contrapeso institucional en el poder y en las potestades que se asignan, respectivamente, al gobierno central y a las partes. O sea, la posición que ocupan en este continuo tiene que ver con ambos registros descritos: el nivel de poder entre el centro y las partes, y las formas e instrumentos con que se organiza la separación vertical de poderes (Figura 1).

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

2. Así lo ha definido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional alemán en la sentencia Maas-tricht de 12 de octubre de 1993.

Figura 1: Continuo unitario-federal-confederal



Fuente: elaboración propia.

Las dificultades de conceptualizar al federalismo no solo radican en que no se corresponde con un tipo puro, sino que viene a ser un híbrido del nivel de descentralización y el grado de articulación entre los miembros de la unidad estatal. Por otro lado, estamos abordando un concepto dinámico que se reconfigura con las necesarias adaptaciones a las características nacionales y a la superación de las distintas situaciones de crisis en las que se pone en juego la distribución de poder en vigencia.

En nuestro abordaje –que, repetimos, en este caso analiza lo federal en la esfera de lo político institucional– resaltaremos dos condiciones:³ a) una distribución de potestades mediante una constitución que asigna al poder central funciones básicas de estatalidad, pero reserva otras para las provincias en el marco de una amplia autonomía constituyente, jurisdiccional, legislativa y administrativa; b) una unión de estados en la que cada uno de los niveles, sin perder su naturaleza, se integran en un nivel superior a partir de instituciones que entrecruzan y contrapesan su desempeño.

3. Definición con evidentes puntos de contacto con la de Daniel Eleazar (1987): “autogobierno y gobierno compartido”; y la de Vincent Ostrom: (1971) “autogobierno y regímenes concurrentes”.

Existen diferentes razones históricas para explicar el surgimiento del modelo federal. En muchos casos tuvo que ver con permitir en una misma unidad nacional la convivencia de subsistemas económicos regionales en tensión; en otros, para mitigar las eventuales beligerancias por cuestiones religiosas o étnicas, como una manera de brindar protección a las minorías e impedir que el resto las someta. Para evitar que estas tensiones sistémicas puedan amenazar la unidad territorial, se constituye un federalismo, que es la forma de preservar los intereses cruzados por la vía de *otorgar* autonomía y un Estado regional que defienda sus intereses, a la vez que institucionaliza un espacio central (el Estado federal o nacional) en donde se podría buscar consensos. El pacto constitucional, inclusive, puede reservar un lugar de protección, de seguridad económica, física o cultural a la parte en peligro de ser sometida.⁴

Otros mecanismos de surgimiento de las federaciones se vinculan a la necesidad de recurrir a la unión de partes que separadas se presentan vulnerables y cuya unión les otorga la posibilidad de fortalecerse frente a las amenazas externas sin tener que resignar la identidad de cada una en esta unión. Adicionalmente, y dado que la humanidad se mantiene en continuos y variables equilibrios, el federalismo también se caracteriza por mostrar la plasticidad necesaria para acompañar estos cambios, ya que ha demostrado ser adaptable a nuevas situaciones donde, si la falla sistémica de hoy no es la misma que la de mañana, esta forma de organización va mutando y tratando de resolverla.

La idea de federación es encontrar un equilibrio en el que ninguno de los dos estamentos –nación y provincias– imponga su única voluntad absoluta, logrando que el poder no esté sólo en las partes ni sólo en el centro, sino que esté compartido de alguna forma en un lugar común. Para alcanzar este objetivo se ha creado toda una serie de instituciones que ya son parte del acervo político de la humanidad, y que continuamente se van perfeccionando, intentando generar formas más funcionales de equilibrios de poder. En la siguiente sección haremos un primer acercamiento a ellas.

El Estado federal puede ser considerado entonces un Estado constitucional sin autoridad suprema, habida cuenta de que todos los poderes están de alguna manera distribuidos en diversos ámbitos, limitados y

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

sometidos a la constitución de la federación y de los estados miembros.⁵ Como consecuencia, ambos niveles, tanto del gobierno central como de los gobiernos provinciales, ejercen conjuntamente sus potestades sobre las personas, organizaciones y cosas dentro de los ámbitos y límites territoriales respectivos. Desde el punto de vista de los ciudadanos, ese control directo desemboca en una doble ciudadanía, donde las personas participan en la toma de decisiones de los gobiernos central y provincial, pueden presentarse a cargos elegibles de ambos gobiernos y votar por candidatos nacionales y provinciales. Ambos gobiernos poseen en sus estructuras poderes legislativos, ejecutivos y judiciales para elaborar, promulgar y hacer cumplir las leyes a las que queda obligada la ciudadanía, y cada nivel de gobierno contrata a su personal y lo conduce de manera autónoma en cumplimiento de las leyes estatales o nacionales. Ahora bien, en el caso de que surjan conflictos entre la potestad nacional y estatal o interestatales, y que se observe incapacidad por parte de las instituciones federales para procesarlos, llevando la situación hasta un extremo de confrontación, la ortodoxia federal prevé que prevalecerá el principio de la supremacía nacional.⁶

La configuración institucional

En un país que tiene organización de tipo federal, se denomina poder nacional, federal o central al que tiene a su cargo la representación del conjunto nacional en aquellos temas que indica la constitución. Por su parte, el término poder provincial o estadual sirve para identificar las potestades constitucionales de las diferentes jurisdicciones territoriales. En las federaciones actuales suelen existir, además de los estados provinciales, entidades locales, que adquieren algunos de los derechos federales y no otros.⁷

5. Por eso se suele hablar de soberanía compartida, aunque este concepto genera arduas polémicas (Maiz, 2006).

6. Ver, por ejemplo, Dwright (1978). Claro está, independientemente de lo que indique la teoría, los conflictos se resuelven en el marco de las condiciones históricas y el poder relativo de los actores involucrados.

7. En cuanto a los gobiernos locales –en la Argentina llamados municipios– su carácter de división administrativa o miembro del pacto federal es tema sujeto a discusión. Con el único objetivo de facilitar la exposición, utilizaremos la nominación “nación y provincias” para referirnos genéricamente a los miembros central y subnacionales de las federaciones.



En términos de la incumbencia espacial, el Estado federal se superpone con el conjunto de estados provinciales que lo componen, y la superficie y población del país generalmente se constituye por la sumatoria de habitantes y espacios de las provincias, aunque pueden existir territorios con un estatus especial. Por ejemplo, en nuestro país existieron los llamados “territorios nacionales”, recortes territoriales cuyo gobierno tenía dependencia administrativa del gobierno central (claramente no eran estados-miembro de la federación). En la actualidad todos los territorios nacionales han sido provincializados.

Dentro de los miembros del pacto federal suele haber casos adicionales a los del organismo central y subnacionales. Por ejemplo, la federa-

ción rusa, además del formato provincial típico (nominado en ella como "óblasts"), existen repúblicas, *kraís*, distritos autónomos, ciudades federales y óblast autónomo. Cada una de ellas remite a una situación histórica o funcional que le asigna o restringe potestades políticas o administrativas.

Si miramos las 27 federaciones existentes, el caso más común de este tipo de entidades son las ciudades autónomas, que se repiten en varios países que tienen esta forma de gobierno y que en general se consideran parte del pacto federal (en la Argentina, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene esta situación).

De la sumatoria de estas entidades –Estado federal, estados provinciales y casos especiales– resultan los miembros de la federación. El dato crucial del pacto federal es que todas ellas ceden parte de su autoridad en ese pacto. Un elemento clave de la organización federal es que no hay únicamente potestades reservadas para los miembros del pacto, sino que también hay un complejo entramado político e institucional que garantiza cierto equilibrio y cierta interpenetración entre ellas. Este equilibrio no necesariamente significa igualdad, ni siquiera un cierto quantum de poder estable.

Los equilibrios son cambiantes y, de hecho, desde la recuperación de la democracia en Argentina hemos tenido diferentes situaciones con mayor o menor poder por parte de las provincias y la Nación, y por lo tanto diferentes equilibrios entre ellos.⁸ En esta dinámica se ha ido construyendo un complejo sistema de relaciones intergubernamentales, un elemento nuevo para el federalismo argentino, algo que apenas se podía percibir hace treinta años y que hoy es clave para entender la gestión del Estado (Cao y Vaca, 2017).

El poder provincial

La existencia de un Estado federal requiere una constitución con pautas que garanticen que la autonomía de las provincias no será avasallada por parte del poder nacional. De esta forma, y tratando de no lesionar los principios democráticos y de la soberanía popular, se busca que se tengan en cuenta los intereses y derechos provinciales en la determinación de las reglas de juego del poder político. El elemento central en este sentido es la garantía de autonomía que se da al poder provincial, y para explicarlo

cabalmente es necesario realizar, previamente, algunas consideraciones sobre el orden constitucional de nuestro país.

La Constitución Argentina es de las llamadas rígidas: para cambiarla es necesario llamar a un congreso constituyente. Existen otras cartas magnas que lo son menos, como la norteamericana, a la que se le pueden hacer enmiendas, y hay otras que son tan flexibles que pueden ser consideradas casi como una ley. Pero más allá de la flexibilidad o no de la Constitución, hay contenidos a los que se les llama *contenidos pétreos*, que no se podrían cambiar sin alterar su naturaleza, ya que si eso ocurriera el objeto transformado dejaría de ser lo que es. En tal sentido, algunos especialistas opinan que si se les cambiase el rango y la autonomía a las provincias ocurriría lo mismo: la cuestión federal está indisolublemente ligada a la esencia de los que llamamos República Argentina. El rango constitucional liga de una forma estructural la garantía de autonomía política administrativa y financiera de las provincias con la misma organización de la Nación. La potencia de estas garantías se hace presente en artículos de la Carta Magna, que habilitan a las provincias a dictar sus propias constituciones y órdenes políticos y estatales: a) artículo 5: "Cada provincia dictará para sí una Constitución. (...) El Gobierno federal [garantiza] a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones"; b) artículo 122: Las provincias "se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal".

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

La cámara territorial

Una de las características centrales de los países federales es la bicausalidad, reservándole al poder provincial una de las dos cámaras que conforman el Poder Legislativo del gobierno nacional, mientras que la otra –en la Argentina, la Cámara de Diputados– representa al pueblo de la Nación. En algunos países federales, esta cámara que representa el poder provincial –en la Argentina, el Senado de la Nación– está compuesta por el mismo número de representantes de cada Estado subnacional, independientemente de la extensión territorial o la población de estos (por ejemplo,

8. Un análisis de la forma en que se ve el poder relativo de los miembros de la federación argentina puede verse en Suárez Cao (2011).

en Brasil y Argentina). En otros, por ejemplo en Alemania, el número de senadores por cada Estado es distinto, pero siempre con un mínimo y un máximo para no potenciar desigualdades entre estados (las diferencias de población entre estados sí se reflejan en la Cámara de Diputados). Tan importante es este aspecto que, según muchos expertos, para determinar si un país es verdaderamente federal, una de las primeras cosas a ver es si posee cámara territorial. Todos los países considerados federales tienen una cámara territorial que, en mayor o menor medida, responde a la voluntad y los intereses de las provincias.⁹

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

La representación de las provincias en el Senado de la Nación tuvo un cambio trascendente a partir de la reforma constitucional de 1994. Los senadores, que hasta ese momento eran designados por las legislaturas provinciales, pasaron a ser electos por el pueblo de cada una de las provincias, dos por la mayoría y uno por la minoría. Independientemente de lo positivo que significa generar una vinculación directa entre el elector y el representado, no puede dejar de observarse que esta reforma ha hecho que la relación entre el senador y la estructura política de la provincia sea vea atenuada. Veamos el ejemplo de Alemania al respecto. En el Senado de este país (*Bundesrat*) la representación de cada provincia (*land*) es dada directamente por el poder provincial, que se pronuncia sobre la ley con los votos que le corresponden.¹⁰ A diferencia de muchos otros órganos legislativos, los delegados en el *Bundesrat* no votan individualmente, sino por Estado. Por lo tanto, es posible (y hasta usual) que no todos los delegados de un Estado estén presentes en una votación, ya que su portavoz, usualmente el primer ministro del *land*, puede dar todos los votos que tiene la provincia respectiva.

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

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



Resumiendo lo anterior, las prerrogativas mínimas que tienen las provincias en los países federales son: a) rango constitucional; b) rol en la división estatal de tareas; c) autonomía: política, administrativa y financiera; d) cámara territorial (senadores).

La cámara baja

Mientras que la cámara territorial representa directamente a los gobiernos de las provincias, la cámara de diputados o "cámara baja" tiene el rol de representar al pueblo. Ahora bien, en el tema que nos ocupa, la delimitación del recorte territorial en donde se eligen los diputados no es neutral. En la medida en que estos recortes coincidan con el provincial se potenciará el poder de los miembros subnacionales en esta cámara, mientras que en el eventual caso de un distrito único en todo el país, lo hará con el poder nacional. Como en todo lo federal, cada país ha seguido caminos distintos. Argentina, Brasil e India eligen diputados en el nivel provincial; Estados Unidos y Australia en jurisdicciones uninominales; y Alemania y México tienen sistemas mixtos con características propias (parcialmente uninominal, provincial y en distritos *ad hoc*).

Nos detendremos en el caso argentino: los diputados se eligen en el mismo distrito electoral que los senadores, por el voto directo de la población sobre la base de una razón de representación del número de pobladores y con un piso mínimo de cinco diputados por jurisdicción. La página oficial del Congreso de la Nación Argentina sostiene que la Cámara de Diputados actúa en nombre del "pueblo argentino".¹¹ Sin embargo, la Constitución establece que esa Cámara está conformada por "representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias" (artículo 45). En los hechos, las elecciones se realizan en recortes provinciales, en donde, es sabido, la política provincial es determinante. De esta manera, la representación, bastante paralela en las dos cámaras que componen el Poder Legislativo Nacional, quita potencia a la idea de gestionar la agenda legislativa desde dos perspectivas diferentes, que es una de las ideas fuerza de la arquitectura federal. Esto no siempre fue así. La Ley 4.161 del año 1902 subdividió el territorio nacional en ciento veinte circunscripciones electorales, con una

regla de candidatura individual y adjudicación uninominal de los escaños para diputado nacional en cada una de ellas. La ley fue abrogada por las disposiciones de la Ley 4.578 (año 1905). Se la recuerda porque permitió la elección del primer diputado socialista (Alfredo Palacios, por la circunscripción de la Boca, en la Capital Federal).

Por otro lado, el piso mínimo de cinco diputados por provincia imprime un sesgo potenciador a la representación de las provincias menos pobladas, generando fenómenos de subrepresentación y sobrerrepresentación (Buenos Aires en el primer caso; las provincias con menor población en el segundo) que han sido reiteradamente estudiados (Calvo y Abal Medina, 2001).

El poder del Estado central

Como vimos, uno de los objetivos de la institucionalidad federal consiste en dar poder a las provincias para que defiendan su autonomía, ¿pero cómo hacer para no excederse y transformar a las provincias en entes *demasiado* poderosos y a la organización nacional en una *cuasi* confederación? Esto se logra dotando al gobierno nacional de los institutos críticos de la estatidad. Uno de ellos, sin duda, es la responsabilidad de la *organización militar*, que en la mayoría de los países federales está en manos de la nación.¹² Adicionalmente, esta potestad es vital si se toma en cuenta que la nación es la custodia de la integridad territorial (ver más abajo). Esto también tiene un costado funcional: el ejercicio del poder militar precisa de una coordinación muy estrecha y de una subordinación a un mando estratégico. Las autonomías de milicias provinciales conspirarían contra la efectividad de un ejército nacional en operaciones.

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

11. www.congreso.gob.ar/poderLegislativo.php, consultada el 24/05/17.

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

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

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

La intervención federal

Un instituto peculiar de la Argentina es la intervención federal que –hasta donde conocen los autores– no tiene equivalentes en otros países federales. En la letra muerta de la ley, es un mecanismo para utilizar en casos de extrema urgencia, mediante el cual se pueden remover a funcionarios de uno, dos o los tres poderes de una provincia. De esta forma –por ley del Congreso o por un Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo Nacional, en caso de que el Congreso esté en receso– se pueden separar del cargo al gobernador, a los jueces, a las cámaras o a todo funcionario político que se considere que está impidiendo el normal funcionamiento institucional en la provincia en cuestión.

Las intervenciones federales han sido un elemento significativo de nuestra historia del orden federal. Desde el mismo momento de surgimiento de los gobiernos patrios, con la Primera Junta o con el primer presidente, Bernardino Rivadavia, se enviaron misiones armadas para remover gobiernos provinciales opositores. En la etapa de la Confederación (1820–1851) las provincias estuvieron en un estado de guerra abierta o latente, en donde la permanencia en el poder provincial se dirimía a la fuerza. En el proceso de instalación de una autoridad central, la legislatura de Buenos Aires rechazó el Acuerdo de San Nicolás (año 1852) porque veía que no iba a poder controlar los contenidos de la futura constitución. Ante esta situación, el presidente Justo Urquiza disolvió la Junta de Representantes provincial, única autoridad existente en ese momento en la provincia, lo que motivó la separación de Buenos Aires de las instituciones nacionales durante diez años. En los años siguientes, en los primeros tiempos de una cierta normalidad institucional, la intervención federal fue usada de forma abusiva: Sarmiento, Avellaneda, Roca, y en general todos los presidentes, cuando



un gobernador les resultaba conflictivo lo removían. El caso más extremo ocurrió durante la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-1922): en los dos primeros años de gobierno reemplazó a casi todos los gobernadores conservadores y a todos los gobernadores radicales que no le respondían.¹³

Si se revisa la literatura que trataba el tema hasta hace unas pocas décadas, siempre se mencionaba que ésta era una institución fallida, ya que generaba un grave desequilibrio entre el poder provincial y el nacional. Sin embargo, desde la última recuperación constitucional en el año 1983, esto ha cambiado y, como muchos otros autores, reivindicamos el instituto, pues sólo se utiliza muy esporádicamente y cuando es necesario dar respuesta a situaciones verdaderamente extremas.

Integridad territorial

Un tema clave en los países federales tiene que ver con la forma en que se trata la integridad territorial en el pacto federal. En los países que han adquirido esta forma de gobierno, quien garantiza la integridad territorial es el poder de la nación. En cambio, en los confederales es cada una de las partes en lo que respecta a sus territorios. Es importante dejar en claro que los principios de autonomía y participación que constituyen la cara interna del Estado federal en ningún caso conducen *per se* a que el Estado federado conserve un derecho de autodeterminación, por lo que una secesión –del país o parcial de una provincia– o fusión con otra jurisdicción, planteada de forma unilateral, no resulta posible. Existe algún Estado federal –como Canadá– en que se admitió la posibilidad de que algún Estado se pronuncie sobre una separación, pero los términos de ésta no podrían ser unilaterales, sino convenidos con el resto de la Federación.¹⁴

La Constitución Nacional Argentina fija posición al respecto en el artículo 13: "Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias

formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso".

En resumen, las prerrogativas nacionales en países federales son: a) rol en la división estatal de tareas (militar, relaciones exteriores, moneda, comercio interior); b) garantiza el respeto de la Constitución Nacional; c) garantiza la integridad territorial; d) intervención federal.

Los casos mixtos

Vimos que el federalismo genera, por un lado, instituciones para resguardar el poder provincial y otras tantas para fortalecer el rol de las instancias centrales. Existe un tercer tipo de institutos que cruza a ambos poderes, articulándolas en su diseño.¹⁵ La forma tradicional en que combinan potestades la nación y las provincias es a partir de nombramientos que realiza el presidente (que ostenta el poder ejecutivo de la federación) y que necesitan el visto bueno de la cámara territorial o Senado (que es, como hemos visto, la cámara que representa a las provincias). Veamos dos ejemplos del caso argentino. El artículo 99 inciso 13 de la Constitución Nacional establece que el presidente "provee los empleos militares de la Nación con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas, y por sí solo en el campo de batalla". Y el decreto 1373/99 establece en su artículo primero: "Sustitúyese el artículo 7 de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, Ley 24.144 y sus modificatorias, por el siguiente: El presidente, el vicepresidente y los directores serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado de la Nación; durarán seis (6) años en sus funciones pudiendo ser designados nuevamente. El Poder Ejecutivo Nacional podrá realizar nombramientos en comisión durante el tiempo que insuma el otorgamiento del acuerdo del Senado de la Nación".

Uno de los puntos clave de la convivencia entre estados se da en el Tribunal Supremo o –en los países que tienen esta institución– en el Tribunal Constitucional, encargados de intervenir en los conflictos en el Estado federal bajo una lógica que se pretende neutral frente a las partes a partir de una legislación y una composición que refleja en alguna medida la

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

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

15. Cobran creciente importancia instancias que obligan a las provincias y a la Nación a desarrollar la gestión pública en conjunto (Cao y Vaca, 2017).

estructura compuesta del Estado. En Argentina, si bien es un organismo de la Nación quien tiene la potestad de decidir quién respeta o no la Constitución Nacional –y en caso de conflicto no hay un tribunal especial federal, sino que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que decide en caso de conflicto–, los jueces que la conforman tienen que tener acuerdo del Senado. Remarcamos este punto pues es clave para el federalismo que los jueces pasen por el filtro de la cámara territorial, como forma de neutralizar el poder de la Nación en la resolución de las mediaciones. Así, el inciso 4 del artículo 99 de la Constitución Nacional establece que el presidente de la Nación “ nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto. Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos”.

Tabla 1: Países federales en la distribución de población (en millones)

Región	Población
Total Población Mundial	7.315
China	1.378
Resto	2.872
Países Federales	3.066

Fuente: elaboración propia sobre datos de Wikipedia.

Tabla 2: Países federales en la distribución de la superficie en Km²

Región	Km ²
Planeta Tierra	510.072.000
Océanos	359.685.360
Tierras emergidas	150.386.640
Antártida	14.000.000
China	9.596.961
Resto	58.234.999
Países Federales	68.554.680

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Wikipedia.

Tabla 3: Países del G-20 por forma de gobierno

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

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4: Países considerados federales, datos generales

N°	Federación	Subdivisiones	Número de Subdivisiones	Otras	Población	Superficie km ²
1	Alemania	Estados	Bundesländer 16 (estados federados)	Incluye 3 ciudades - estado	81.762.000	357.022
2	Argentina	Provincias	23 provincias	1 Ciudad Autónoma	43.590.000	2.780.400
3	Australia	Estados y territorios	6 estados	2 territorios internos y 7 territorios externos	24.099.000	7.741.220
4	Austria	Estados	Bundesländer 9 (estados federados)		8.736.000	83.871
5	Bélgica	Regiones	3 regiones y 3 comunidades lingüísticas	1 distrito bajo supervisión internacional	11.338.000	30.528
6	Bosnia y Herzegovina	Organización territorial	2 entidades autónomas (Federación de Bosnia y Herzegovina y República Srpska)	1 distrito autónomo (Brčko)	3.925.000	51.197
7	Brasil	Estados	26 estados	1 Distrito Federal	206.151.000	8.514.877
8	Canadá	Provincias y territorios	10 provincias	3 territorios	36.219.000	9.984.670
9	Comoras	Islas	3 islas		806.000	2.235
10	Emiratos Árabes Unidos	Emiratos	7 emiratos		9.015.000	83.600
11	Estados Unidos	Estados y territorios	50 estados, 5 territorios	1 Distrito Federal y 3 estados libremente asociados	324.008.000	9.371.174
12	Etiopía	Regiones	9 regiones	2 ciudades con estatuto	92.256.000	1.104.300
13	India	Estados y territorios	29 estados	7 territorios de la unión	1.320.900.000	3.287.263
14	Irak	Organización territorial	18 provincias	1 región Autónoma (Kurdistán Iraquí)	37.638.000	438.317
15	Malasia	Estados	13 estados	3 territorios federales	31.446.000	329.847
16	México	Estados	32 estados	Ciudad de México, sede de los tres poderes	122.273.000	1.964.375

N°	Federación	Subdivisiones	Número de Subdivisiones	Otras	Población	Superficie km ²
17	Micronesia	Estados Federados	4 estados		102.000	702
18	Nepal	Zonas	14 zonas		28.436.000	147.181
19	Nigeria	Estados	36 estados	1 territorio	189.636.000	923.768
20	Pakistán	Provincias y Territorios	4 provincias	1 territorio de la capital y 3 territorios federales	199.321.000	796.095
21	Rusia	Sujetos federales	46 óblasts, 22 repúblicas, 9 kraís, 4 distritos autónomos, 3 ciudades federales, 1 óblast autónomo		146.535.000	17.098.242
22	San Cristóbal y Nieves	Islas y Parroquias	2 islas y 14 parroquias		46.000	261
23	Sudáfrica (sujeto a debate)	Provincias	9 provincias		55.011.977	1 219 090
24	Sudán	Estados	15 estados		39.620.000	1.861.484
25	Sudán del Sur	Estados	10 estados		13.265.000	644.329
26	Suiza	Cantones	20 cantones y 6 semicantones		8.362.000	41.277
27	Venezuela	Estados	23 estados		31.029.000	916.445

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Wikipedia.

Nota: 193 son los países reconocidos por la ONU, aunque no necesariamente por la totalidad de sus miembros. Consideramos federales a aquellos países que se nominan a sí mismos en esta clasificación, tienen más de un nivel de gobierno con estatus constitucional y cuentan con una cámara territorial.

Bibliografía

Calvo E y JM Abal Medina (2001): *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires, EUDEBA.

Cao H y A Vaca (2017): *Administración Pública y Federalismo Cooperativo*. Buenos Aires, CIAP 9-2, CIAP/FCE/UBA.

Dwight D (1978): "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América". Madrid, *Revista de Estudios Políticos* 6.

Elazar D (1987): *Exploring Federalism*. Tuscalosa.

Máiz R (2006): "Federalismo Plurinacional: una teoría política normativa". Barcelona, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* 3.

Ostrom V (1971): *The political theory of a compound republic*. University of Nebraska.

Stewart W (1984): *Concepts of Federalism*. Boston, University Press of American Books.

Suárez Cao J (2011): "¿Federal en teoría, pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina". *Revista SAAP* 5-2.