

## ¿NUEVO FEDERALISMO O POSTFEDERALISMO?

Por Pedro J. FRÍAS

Director del Centro Interdisciplinario  
de Federalismo de la Universidad  
Nacional de Córdoba

- Prof. Reis: “... a federação na realidade não existe mais...”
- Prof. Madeiros: “Por que não dizer que ela existe, tendendo para um novo tipo de federação?”.

### *El predominio del Poder Ejecutivo Central en los Estados Federales de América Latina*

Nacen nuestras reflexiones del análisis que hemos hecho del predominio del Poder Ejecutivo central, a través de la “desfederalización” de Argentina, Brasil y Venezuela.

Porque el predominio del Poder Ejecutivo que diagnosticó para América Latina en 1938 EMILE GIRAUD es un hecho. Pero la supremacía del Ejecutivo no se ha materializado sólo porque en nuestras sociedades sea “una individualidad la que deba eclipsar y subyugar a las asambleas”, como decía GIRAUD hace casi cuarenta años. No sólo la sociedad andaba en busca de líderes. También la historia, su aceleración, el cambio debían alterar los roles.

El rol ha sido hecho para el Poder Ejecutivo: la defensa contra el cambio, la respuesta al cambio, la institucionalización del cambio. Todo junto. Y el cambio es a la vez un crecimiento de escala —de población, de relaciones regionales y planetarias, de sofisticación de la realidad—, un crecimiento de expectativas y de peligros, una propuesta de reemplazo.

Todo parece analizado en el crecimiento del Poder Ejecutivo: las razones profundas, los sectores, los instrumentos. Lo que quisiéramos rescatar en nuestro examen es un área que tiende a escapar a los observadores: la dependencia de los Estados particulares, en los Estados federales de Iberoamérica, respecto al Poder Ejecutivo central.

### *Oportunidades para el Ejecutivo*

En dos etapas y hasta en una sola, se produce la dependencia de los Estados particulares al gobierno central y el de éste al Ejecutivo.

*El Poder Ejecutivo crece a partir de toda interrelación que pueda preverse o reglarse, porque se convierte en administración y la administración es área ejecutiva.*

*A su vez, la dependencia de los Estados particulares crece, en relación con el gobierno central, en todos estos supuestos:*

- recursos naturales que deben sujetarse a explotación que concentra capital y tecnología: *empresas de Estado*;
- ingresos fiscales menos susceptibles de legislación y recaudación jurisdiccional: *regímenes de participación*;
- prioridades por igual imperativas para el sector público del Estado central, Estados particulares y municipios: *planeamiento*;
- desequilibrios financieros por repercusión preponderante de las políticas nacionales (cambiaria, salarial, etcétera): *aportes del Tesoro nacional*;
- áreas políticas, económicas y sociales que requieren *innovación legislativa, coordinación de régimen o improvisación de soluciones*;
- instrumentos de gobierno para las múltiples *emergencias* del Estado actual.

Dentro de esta tendencia, *se presume* que todo lo que importe *innovación* —hechos nuevos, nuevo régimen, coordinación y emergencia— es competencia del Ejecutivo central...

Y es más: cuatro son las funciones de todo buen gobierno: promover, ayudar, coordinar, controlar. Las asume en su orden propio toda gestión pública. Pero han tomado carácter nacional sus principales connotaciones: la promoción es desarrollo, la ayuda se llama tesoro nacional, el control seguridad del Estado, la coordinación reconoce generalmente instancia nacional o interregional. No agotamos esas funciones con una descripción tan parcial. Pero la realidad suele ser más irreverente.

La conclusión fáctica, que no queremos formular como tesis, es que *toda materia de gobierno que por su originalidad, dimensión o estrecha vinculación operativa con facultades del gobierno central, requiere en alguna etapa su asistencia técnica y económica o su concertación interjurisdiccional, tiende a ser dominada o integrada entre los poderes del gobierno central.*

*Redimensionar el Ejecutivo  
Dependencias por desarrollo político*

Hemos tenido presentes las experiencias de Argentina, Brasil y Venezuela. Fácticamente, sobresalen las dependencias internas inducidas por el desarrollo político, por la tecnología y por el gasto público.

El acrecentamiento en la cantidad y calidad de roles asumidos por el Estado explica que las autonomías hayan cedido ante el gobierno central y en éste, ante el Ejecutivo. No está de más decir que para la improvisación de respuestas, sólo parece habilitado el efecto multiplicador del poder y del dinero paulatinamente concentrados en el gobierno nacional. Este análisis excede nuestro propósito y nos conduciría a una valoración actual del federalismo, más como técnica de vida social que como forma de Estado. Lo hemos intentado en otro estudio y la reflexión nos ha fortalecido en la convicción de su utilidad, como recurso de la sociedad frente el poder y justificación de su ejercicio, antes que como homenaje al legado histórico. *El desarrollo político, en suma, ha favorecido al Poder Ejecutivo, pero puede empobrecer la calidad del gobierno.* Estamos acaso, en el tiempo de la "cuantificación" del Ejecutivo, nada más.

El riesgo es que, como la física de los "cuanta", no toda competencia se convierte en poder, no todo poder se convierte en autoridad, no toda autoridad se convierte en gestión, no toda gestión se convierte en bien común. La concentración del poder puede ser tanto estímulo de crecimiento como causa de impotencia. La descentralización del poder con base territorial —federalismo— sigue siendo una manera privilegiada de asegurar autonomía y participación a las entidades históricas de cada país. En esta perspectiva, y en relación a la sola descentralización administrativa, hemos encontrado valiosa la previsión de la Constitución de Venezuela que admite la delegación a los Estados y Municipios de materias de competencia nacional con fines de descentralización administrativa. Así la Constitución se aproxima al ideal de definir un sistema modular de relaciones sociales.

La acumulación de roles en el gobierno central no debiera debilitar la participación de los Estados-miembro cuando el Congreso se integra con sus representantes en un Senado federal. Pero sería ingenuo desconocer que es de la naturaleza del predominio del Poder Ejecutivo actual el que la intervención de los órganos legislativos sea, a la vez, esencial y marginal. Por eso el redimensionamiento del Poder Ejecutivo, su adecuación profunda y sincera a la multiplicidad de sus roles, su complementación con inspiraciones que no nazcan y mueran solamente en la Capital Federal, exige la participación de los Estados particulares en el seno del mismo de la Administración federal. Las reflexiones que hemos dedicado a este tema en otro estudio nos permiten sugerir una fórmula general: "La ley

organizará la participación de los Estados en todo órgano de la administración centralizada o descentralizada del Estado Nacional, cuya gestión de poderes concurrentes o de regímenes concertados adquiera significativa importancia pudiendo limitarse esa participación, en su caso, a los Estados interesados". Tememos que las expresiones "poderes concurrentes" y "regímenes concertados" tengan un uso más específico en la Argentina y no en otros países, por lo cual señalamos que en dicho léxico se alude al desarrollo y al bienestar económico social y a las administraciones vinculadas a ley-contrato entre la Nación y las provincias, o aservicios que las afectan decisivamente. Agregamos ejemplos: en los órganos de planeamiento nacional, de la hacienda pública (por los regímenes de participación de Argentina y Brasil y del "situado" venezolano), de las Empresas de Estado...

Las fórmulas de participación de los Estados particulares pueden variar entre la consulta y voz y voto en las decisiones, pero como integrantes del órgano administrativo; mientras la conducción la conserve la Administración federal por el predominio de su decisión, esta variante de participación no altera la forma de Estado y no exige probablemente correcciones constitucionales.

#### *La dependencia tecnológica*

Los Estados particulares parecen, en general, excluidos del acceso a la tecnología avanzada. Tampoco lo tienen, por derecho propio, a las Empresas del Estado Nacional, que al explotar sus recursos naturales condicionan su vida cultural y económica, cuando no política, y en definitiva su autonomía.

¿Habría cambiado algo si las Empresas de los Estados federales, pertenecientes al sector público, hubieren sido genuinamente federales, incorporando a los Estados-miembro, por ejemplo, según sus reservas calculadas? Pensamos, ya está dicho, en Empresas donde el Estado Nacional conserva el poder de decisión. Respondemos que nada hubiera obstado a las ventajas que se esperaban de la nacionalización o estatización de estas Empresas. Pero mucho hubiera cambiado por la asociación de quienes, como los Estados particulares, tienen por lo menos el derecho de ser consultados sobre las operaciones realizadas en su territorio.

En última instancia, las respuestas las da una filosofía política que se abre a la participación. O no.

#### *La dependencia financiera*

El gasto público tiene una repercusión que no necesita de comentarios. Para los Estados federales cuyo análisis da ocasión a este informe, pueden

sugerirse cuatro correcciones: asignar servicios entre los diferentes niveles de gobierno, según el principio general de divisibilidad o no del servicio por territorio o jurisdicción; fortalecer la esfera de reserva de los tributos de propia recaudación; coparticipar en un sistema que asegure la homogénea calidad de los servicios, la automaticidad de la percepción y la justicia interregional; y, finalmente, poner a cargo del tesoro nacional, mediante aportes obligatorios, las repercusiones negativas de las políticas nacionales en los presupuestos de los Estados particulares y municipios. Con esta última sugestión, aludimos especialmente a las consecuencias de la inflación, del aumento de costos y salarios y demás resultados de la gestión económica a cargo del gobierno nacional.

### ¿NUEVO FEDERALISMO O POSTFEDERALISMO?

Frente a las oportunidades que el cambio ofrece al Ejecutivo, las fórmulas jurídico-políticas para redimensionarlo aparecen como simples consejos de moderación. La respuesta profunda debe darla la sociedad a través de la participación de una comunidad que vuelva a ser orgánica. Y a falta de ella organizada. Esta respuesta pertenece a la historia próxima, pero se prepara desde ya. La relativa rigidez de los factores de poder y la postración de las comunidades intermedias que no alcanzan influencia suficiente, insinúan un poder concentrado hegemónico y subpoderes feudales en relativa dependencia. Todo el sector público, desde luego, y áreas del sector privado, y por tanto los Estados particulares y los municipios, serán los nuevos enclaves de esta partición-participación del Poder. La concertación, o algo menos noble, parece una imposición natural de las cosas, a fin de crear las reglas de juego entre los protagonistas, a fin también de optimizar la escala y coordinar competencias.

Parecen deducirse entonces tres constantes: la del Poder con los atributos de la decisión que asume el gobierno central; los poderes marginales que coronan la gestión local, asumidos por las provincias y los municipios; la concertación de influencias y competencias.

Este esquema confirma la tendencia actual: no más federalismo sino menos. ¿Pero por qué obstinarse en hablar de federalismo? ¿Por qué no reconocer que ha muerto?

Nos parece todavía prematuro anunciar la disolución del federalismo. La situación actual aconseja distinguir las hipótesis de un nuevo federalismo y de un postfederalismo.

La Argentina y el Brasil de 1975 están en la fase tentativa de un federalismo cooperativo o concertado que sucede al régimen eventualmente competitivo de años atrás. No es la concertación la que muda una realidad unitaria en federal, pero es el reaseguro de eficiencia y viabilidad de un régimen federal. Por tanto, *seguiremos hablando de un federalismo*

*nuevo mientras haya una cierta cantidad y calidad de descentralización territorial del poder, y no sólo de la administración; mientras haya, entonces, autoridades electivas en los Estados particulares y provincias; unos poderes o competencias conservadas o atribuidas a favor de los mismos que no sean sólo asignación de servicios; y por fin, medios específicamente políticos con que dichos Estados particulares participen o en la elección o en el control del gobierno central.*

Desde luego, para evitar hipocresías, repetimos que este federalismo cooperativo o concertado está operando sobre una descentralización política residual, presionada por el acrecentamiento de poder del Ejecutivo central.

Venezuela, en 1975, se nos aparece en situación postfederal. La dependencia de los Estados particulares, simbolizada por la designación presidencial de los gobernadores, pero no sólo por esto, ha llegado a un punto que es inútil hablar de federalismo. Pero tampoco es propio reducirlo todo a unitarismo. Los Estados tienen competencias y clase política y la Constitución permanece abierta a una restauración del régimen federal propiamente dicho, simbolizada también en la posibilidad de volver al sistema de gobernadores electivos. *Llamamos situación postfederal la del Estado en que las autonomías regionales operan más como administración de servicios que como gobierno de personas.*

Sin perjuicio de la profundización ulterior necesaria, se advierte que la distinción entre los federalismos mitigados que inician el último cuarto del siglo XX y los postfederalismos es relativa. El juicio, si interesa darlo, depende no tanto de las estructuras como del comportamiento del sistema político y de la manera particularísima con que cada región saca partido del tiempo y del espacio social que conquista en competencia y con el concurso de las demás.

Digamos, por fin, que este esquema puede ser afectado por algunas variables. Retenemos tres: una social: el federalismo como enclave de subculturas; una política: el federalismo como cobertura de nuevas relaciones de poder; un administrativa: el federalismo como racionalización final de una significativa expansión de la descentralización administrativa. Pero el estudio de estas variables debe ser materia de específico examen.