

Gervasoni, Carlos

Article

Cuatro décadas de federalismo y democracia : tendencias y sorpresas

Desarrollo económico

Provided in Cooperation with:

ZBW OAS

Reference: Gervasoni, Carlos (2023). Cuatro décadas de federalismo y democracia : tendencias y sorpresas. In: Desarrollo económico 63 (240), S. 162 - 172.
<https://ojs.ides.org.ar/index.php/desarrollo-economico/article/download/629/343/1425>.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/652886>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte. Alle auf diesem Vorblatt angegebenen Informationen einschließlich der Rechteinformationen (z.B. Nennung einer Creative Commons Lizenz) wurden automatisch generiert und müssen durch Nutzer:innen vor einer Nachnutzung sorgfältig überprüft werden. Die Lizenzangaben stammen aus Publikationsmetadaten und können Fehler oder Ungenauigkeiten enthalten.

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence. All information provided on this publication cover sheet, including copyright details (e.g. indication of a Creative Commons license), was automatically generated and must be carefully reviewed by users prior to reuse. The license information is derived from publication metadata and may contain errors or inaccuracies.



<https://savearchive.zbw.eu/terms-of-use>

Cuatro Décadas de Federalismo y Democracia: Tendencias y Sorpresas

Carlos Gervasoni*

Resumen

Se analizan las peculiaridades del federalismo argentino y su impacto en la democracia y desarrollo del país a partir de 1983. La gran autonomía provincial, el alto desequilibrio fiscal vertical, el reparto irracional de la coparticipación entre provincias y un *malapportionment* legislativo record contribuyen a una bifurcación entre 1) unas pocas provincias productivas y democráticas, demográficamente dominantes pero políticamente débiles (como Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe) y 2) un mayor número de provincias rentísticas y poco democráticas, demográficamente pequeñas pero políticamente poderosas (como Formosa, Santa Cruz y Santiago del Estero). Esta configuración explica varias "sorpresas" de estas cuatro décadas, como el sometimiento de la provincia de Buenos Aires, la preponderancia de los políticos de las provincias "periféricas" por sobre los de las "centrales" y, en parte, la paradójica combinación de una democracia robusta con un pobrísimo desempeño macroeconómico y un fuerte aumento de la pobreza y la desigualdad.

Palabras clave: federalismo argentino, democracia, desequilibrio fiscal, *malapportionment* legislativo

Four Decades of Federalism and Democracy: Trends and Surprises

Abstract

The peculiarities of Argentine federalism and its impact on the country's democracy and development since 1983 are analyzed. The great provincial autonomy, the high vertical fiscal imbalance, the irrational distribution of co-participation among provinces and a record legislative malapportionment contribute to a bifurcation between 1) a few productive and democratic provinces, demographically dominant but politically weak (such as Buenos Aires, Mendoza and Santa Fe) and 2) a larger number of profitable and undemocratic provinces, demographically small but politically powerful (such as Formosa, Santa Cruz and Santiago del Estero). This configuration explains several "surprises" of these four decades, such as the subjugation of the province of Buenos Aires, the preponderance of politicians from the "peripheral" provinces over those from the "central" ones and, in part, the paradoxical combination of a robust democracy with a very poor macroeconomic performance and a sharp increase in poverty and inequality.

Key words: Argentine Federalism, Democracy, Fiscal Imbalance, Legislative Malapportionment

* Universidad Torcuato Di Tella. cgervasoni@utdt.edu

El federalismo nos dio varias sorpresas desde 1983 para acá. En este trabajo voy a tratar democracia y desarrollo en la Argentina, y de cómo el federalismo los afecta. O más bien el particular tipo de federalismo que tiene la Argentina, con características muy especiales, como por ejemplo muy altos niveles de desequilibrio fiscal vertical y de *malapportionment* legislativo. El primero implica que las provincias dependen fuertemente de transferencias fiscales federales porque tienen muchas responsabilidades de gasto, pero escasa recaudación tributaria propia, y esto no necesariamente porque “hagan algo mal”, sino porque así está diseñado nuestro federalismo fiscal. El *malapportionment* implica que la mayoría de las provincias (las escasamente pobladas) están fuertemente sobrerrepresentadas en el Congreso nacional.

Hay, estilizadamente, dos etapas de la literatura internacional sobre federalismo. Una temprana, teórica y optimista, que se asocia con metáforas como las de “votar con los pies” y los “laboratorios de la democracia”: el federalismo es visto como un esquema de sana competencia territorial conducente a la innovación virtuosa en *policies*. La segunda etapa es empírica y pesimista (y fue en buena medida liderada por politólogos como Erik Wibbels, Jonathan Rodden y Pablo Beramendi), y asocia al federalismo con políticas macroeconómicas de mala calidad y con resultados distributivos regresivos. La idea básica es que las complejas interacciones políticas y fiscales entre el gobierno nacional y los subnacionales, con diferentes intereses y preferencias, hacen más difícil la coordinación fiscal necesaria para sostener equilibrios macroeconómicos y, además, conduce a una agenda distributiva más dominada por el reparto intergubernamental de los recursos fiscales que por la distribución interpersonal del ingreso. Los gobernantes clave –presidentes, gobernadores, legisladores nacionales– dedican gran energía a los conflictos sobre la distribución primaria (entre la nación por un lado y las provincias por el otro) y secundaria (entre provincias) de la recaudación tributaria, relegando a un lugar secundario al impacto de los impuestos y el gasto público en el desempeño macroeconómico nacional y en la igualación de las condiciones de vida. La Argentina ilustra esta correlación (presumiblemente causal) mejor que nadie: un país que era claramente el más desarrollado y uno de los más igualitarios de América Latina a mediados del siglo pasado, es el que más declinó en términos relativos (hoy Chile, Panamá y Uruguay son bastante más ricos que Argentina), uno de los que más aumentó sus niveles de pobreza y desigualdad, y es además de los más desiguales del mundo en términos territoriales. Algo está pasando en nuestro federalismo para que luego de cuarenta años de democracia y muchos más de coparticipación federal, los niveles de desarrollo económico sean tan diferentes en Santiago del Estero o Formosa respecto de Tierra del Fuego o CABA.

Creo, combinando estas literaturas con la evidencia de estas cuatro décadas, que hay algo en el federalismo, en nuestra versión del federalismo, que contribuye al enorme fracaso argentino. Digo “enorme” porque en nuestro acostumbramiento, podemos subestimar la escala del declive económico y social. Nuestro país es el único del mundo que no puede controlar su inflación desde hace muchas décadas (con la excepción del período 1991-2001). La inflación es establemente baja en naciones hermanas de menor desarrollo como Bolivia, Paraguay o Perú, en países paupérrimos

como Benín, Níger o Uganda, e incluso en los beligerantes Ucrania y Rusia (todos los nombrados con inflaciones anuales de un dígito). Argentina es prácticamente el único país del mundo que no crece hace 50 años y que ha aumentado dramáticamente sus tasas de pobreza desde los años setenta. Lejos de mejorar, en este 2023 alcanzamos un récord histórico de inflación y pobreza. Hay pocos ejemplos de una decadencia tan aguda (el derrumbe de la economía venezolana en la última década es uno). Desde ya no afirmo que nuestro federalismo sea el único o principal responsable de este persistentemente pésimo desempeño macroeconómico y social, pero hay evidencia de que contribuye en forma no menor a explicarlo.

A continuación, detallo algunas características peculiares de nuestro federalismo político y fiscal de las últimas cuatro décadas, que podrían razonablemente ser explicativas del declive, y que han generado diversas consecuencias que hubieran sido difíciles de predecir en 1983.

Federalismo incongruente: población y economía en un lado, poder político en otro

La primera característica del federalismo argentino que quiero destacar es su incongruencia (Gervasoni, 2017). El mayor peso demográfico y económico está en Buenos Aires, CABA, Córdoba, Santa Fe y Mendoza. El poder político y legislativo está en otro lado. Las provincias con menos población cuentan con una representación muy mayoritaria en el Senado. Alfonsín, por ejemplo, derrotó 52% a 40% al peronismo de Lúder, pero quedó en minoría en el Senado (20 bancas para el PJ, 18 para la UCR y 6 para partidos provinciales). ¿Cómo puede ocurrir que un partido derrote por 12 puntos al segundo, pero este obtenga más escaños? La respuesta es: debido al *malapportionment*. Siguiendo esta idea y en mi opinión, un autoritario y decadente líder del partido derrotado, proveniente de una de las provincias menos pobladas del país (Vicente Leonidas Saadi, que en 1985 sucedería a “Isabel” Perón en la presidencia del PJ), lideró a los senadores peronistas, bloqueando iniciativas del gobierno nacional y condicionando la aprobación de pliegos judiciales. Ocurre que el senado argentino es el de mayor desproporcionalidad del mundo, no por ninguna rareza institucional (nuestra constitución sigue la regla de muchos otros senados: le da la misma cantidad de bancas a cada entidad federativa), sino porque la población argentina está extremadamente concentrada en unos pocos distritos, haciendo que estos estén muy subrepresentados. Como contraparte, 13 provincias que solo albergan al 14% de la población controlan al 54% de los senadores, mayoría suficiente para vetar cualquier iniciativa que provenga del 86% restante. Algunas de esas 13 provincias no solo tienen muy poca población, sino que también, siendo mucho más “rentísticas” que “productivas” (ver abajo), prácticamente no contribuyen nada al PBI, a las exportaciones y a la recaudación impositiva del país (los casos más extremos son Catamarca, Formosa, La Rioja, Santiago del Estero y Santa Cruz). Sin embargo, líderes de esas provincias han tenido y tienen roles centrales en la política nacional, sea en la presidencia (Carlos Menem, Néstor Kirchner y su esposa Cristina Fernández de Kirchner), en la presidencia provisional del Senado (Eduardo Menem, Gerardo Zamora y su esposa Claudia Ledesma Abdala de Zamora), en la presidencia del bloque mayoritario en el Senado (el mencionado Saadi

en los ochentas o el actual José Mayans), etc. Uno esperaría ver en esos cargos a políticos de Buenos Aires (los ha habido de CABA), Córdoba o Santa Fe, pero en buena medida gracias al *malapportionment*, nuestro sistema amplifica la presencia nacional de los políticos de estas provincias, que como explico abajo, tienden a ser económicamente rentísticas y políticamente híbridas (es decir, no son estrictamente autoritarias porque eligen sus autoridades en elecciones regulares, pero la competencia está gravemente sesgada en favor del oficialismo, y buena parte de los derechos y controles democráticos son débiles o inexistentes).

Es difícil exagerar nuestro agudo nivel de *malapportionment* legislativo. El senado argentino es, como queda dicho, el más desproporcional del mundo: muchas provincias con menos población que un municipio del GBA o incluso que un barrio porteño, tienen tres senadores cada una. Además, la Cámara de Diputados que debería ser casi perfectamente proporcional, es la decimosegunda más “*malapportioned*” del mundo (todos los datos de Samuels y Snyder 2001), debido a un inconstitucional e ilegítimo decreto que la dictadura militar emitió en 1983, otorgándole un piso de 5 diputados a todas las provincias. Así, contra la visión del “centralismo porteño”, las provincias pequeñas tienen el control total del Senado, y una voz muy amplificada en la Cámara de Diputados. Y dado que las provincias más pequeñas tienden a ser las más rentísticas y menos democráticas, lo que nuestro federalismo hace es dar más poder a políticos en general socializados en hábitos contrarios al desarrollo capitalista y democrático: gastar recursos fiscales sin preocuparse demasiado por su recaudación, hacerlo más para gastos corrientes improductivos que para inversiones reproductivas, pensar en el Estado (y sus recursos fiscales) como una herramienta para reducir a los ciudadanos a una situación de dependencia económica del estado (que genera actitudes prooficialistas, Gervasoni, 2023) y no como una herramienta para ampliar su bienestar, libertad y opciones de desarrollo personal. Para decirlo con figuras emblemáticas de estos cuarenta años, nuestro *malapportionment* privilegia a políticos como Carlos Juárez (y su esposa Nina), Néstor Kirchner (y su esposa Cristina), Carlos Menem (y su hermano Eduardo), Adolfo Rodríguez Saá (y su hermano Alberto), Vicente Saadi (y su hijo Ramón) y Gerardo Zamora (y su esposa Claudia), a expensas de otros como Raúl Alfonsín, Hermes Binner, José Bordón, Antonio Cafiero, Alfredo Cornejo, Mario Negri o Juan Schiaretta.

Federalismo fuerte: provincias autónomas y poderosas

Una segunda característica, que contrasta con cierto sentido común de “país centralista”, es que las provincias son muy autónomas. Pensemos comparativamente en México, por ejemplo. Allí los gobernadores no se pueden reelegir porque la constitución nacional lo impide. Nuestras provincias, en cambio, se dan sus propias constituciones y reglas electorales con amplia libertad. Así, en 1983 ninguna carta magna provincial permitía la reelección consecutiva del gobernador. Hoy solo quedan dos provincias en esa condición (Mendoza y Santa Fe, dos de las más democráticas del país). En el otro extremo, Carlos Menem, los Saadi, los Rodríguez Saá, Gildo Insfrán y Néstor Kirchner lograron aprobar normas de reelección indefinida en sus

provincias (La Rioja y San Luis luego revirtieron a un sistema de solo una reelección consecutiva, que es el que rige en la mayoría de las provincias). De la misma forma, hay provincias con y sin ley de lemas, con y sin ballottage, con y sin cámara alta. Esta heterogeneidad institucional surge justamente de la gran autonomía que nuestro federalismo les otorga a las provincias.

Estas muy autónomas provincias son, además, poderosas en términos de *policías*: están a cargo de casi todos los fueros judiciales, la seguridad (cada una tiene su propio cuerpo de policía), la educación primaria y secundaria y la provisión de salud pública. Por eso decía antes que es lógico que gasten mucho, y agrego ahora, que es eso también lo que explica que la gran mayoría de los empleados públicos argentinos sean provinciales: aproximadamente dos tercios de todos los asalariados de sector público argentino son maestras/os, médicas/os, enfermeras/os, policías y burócratas provinciales. Nuestras provincias, además, pueden endeudarse en moneda extranjera, y hasta han llegado al extremo de emitir “cuasi-monedas” (Patacones, Lecores, Petrobonos y otros títulos de deuda provincial de aceptación y curso forzoso durante la crisis de 2001-2). La pandemia Covid-19 mostró los poderes casi dictatoriales que las provincias pueden ejercer en ciertas situaciones críticas. Así, el gobernador Insfrán, entre otros, cerró las fronteras de Formosa incluso a sus residentes, prohibiendo a unos 6 000 formoseños regresar a sus hogares. En resumen, más allá de la retórica del “unitarismo” y el “centralismo porteño”, las provincias argentinas cuentan con autonomía y poder para tomar sus propias decisiones en una amplia gama de políticas provinciales, y también para influir significativamente sobre las políticas nacionales dado su total control del Senado.

Federalismo con alto (y heterogéneo) desequilibrio fiscal vertical: poca correspondencia entre gasto público y recaudación impositiva

Una tercera característica, económica y políticamente central, es el alto nivel de desequilibrio fiscal vertical (o baja “correspondencia fiscal”) que caracteriza a casi todas las provincias. Estas, decía, ejecutan un alto nivel de gasto público porque están a cargo de muchas e importantes políticas públicas. Pero recaudan poco porque los grandes impuestos, como el IVA y Ganancias, están en manos nacionales. Los gobiernos kirchneristas acentuaron esta centralización fiscal al impulsar un fuerte aumento de dos impuestos clave y no coparticipables, las retenciones a las exportaciones y el impuesto inflacionario (la inflación fue del 13% en 2003, el año en que Kirchner asumió la presidencia, sosteniendo desde entonces una tendencia creciente hasta el aproximadamente 170% con el que termina en 2023 el gobierno de Alberto Fernández y Cristina Kirchner). El sistema “cierra” por lo que se conoce como “la coparticipación” (el régimen establecido por la Ley N° 23 548, sus modificatorias, y varios otros regímenes de transferencias del gobierno nacional a los provinciales).

En todos los federalismos del mundo una parte del gasto subnacional es financiado por transferencias federales, pero esa parte es en promedio muy alta en Argentina. Y además, ese promedio es muy disperso. En un extremo Buenos Aires financia aproximadamente el 50% de su gasto público con impuestos propios (en parte porque recibe poco de coparticipación,

en parte porque hace un gran esfuerzo recaudatorio). En el otro extremo, están provincias como Catamarca, Formosa, La Rioja o Santiago del Estero, que solo cubren con recursos propios menos del 10% de sus erogaciones, dependiendo para el resto de las transferencias federales. Esto redunda en enormes diferencias en el monto que recibe cada provincia. Así, en 2022 el gobierno nacional transfirió a Buenos Aires (por coparticipación, leyes especiales y compensaciones) 113.000 pesos por habitante (en pesos de diciembre 2022), cifra que palidece frente a los 397.000 a 534.000 pesos por habitante de Catamarca, Formosa, La Pampa, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego.¹ Esto es, Buenos Aires recibió, *per cápita*, apenas entre el 21% y el 28% de lo recibido por las provincias más beneficiadas por nuestro federalismo fiscal. Estas agudísimas diferencias interprovinciales no ocurren en casi ningún federalismo del mundo. Hay entonces, en un extremo, una Buenos Aires crónicamente en crisis fiscal, y en el otro extremo provincias hiper-subsidiadas que “viven de la coparticipación”. No extraña que quienes las estudiamos hayamos acuñado conceptos tales como “provincias fiscales”, “apéndices fiscales del estado nacional” o “provincias rentísticas”.

Federalismo económicamente bifurcado: provincias “productivas” y “rentísticas”

La cuarta característica que quiero destacar, surge directamente de la tercera. Las provincias se dividen, estilizadamente (como en todo modelo debemos simplificar), entre provincias “productivas” y provincias “rentísticas” (esto es, que viven de las “rentas del federalismo fiscal”). Las primeras tienen economías basadas en el sector privado, alguna producción y regulación económica por parte del estado provincial (que recauda impuestos y provee servicios públicos) y gozan de un sistema político razonablemente democrático. En el extremo opuesto están las provincias “rentísticas” (Gervasoni, 2011, 2018), controladas por oficialismos (típicamente peronistas) que reciben mucho dinero (per cápita) del Estado Nacional, recaudan muy pocos impuestos propios, emplean a muchísima gente en el estado provincial, distribuyen generosos planes sociales, ofrecen holgadas pautas publicitarias a los medios locales y, no sorprendentemente, son reelegidos cada cuatro años con el 60%, 70% u 80% de los votos. Buena parte de la población tiene empleos públicos estables y teme al cambio. El sector privado de la provincia produce muy poco y exporta prácticamente nada. Algo de agricultura y ganadería no muy productiva, tal vez minería o petróleo (si la “lotería geológica” le fue favorable), un pequeño sector turístico, nada de industria ni servicios basados en el conocimiento. El estereotipo es Formosa, liderada hace 40 años por el PJ y hace casi 30 años por Insfrán. Es una provincia estancada en el último lugar del desarrollo provincial a pesar de la generosísima coparticipación que recibe hace décadas. Estas provincias son equivalentes a Arabia Saudita o Qatar, estados rentísticos subnacionales que viven del dinero que obtienen fácilmente (del petróleo o la coparticipación) en vez del dinero “difícil” que surge de cobrar impuestos.

1 IARAF. 2022. “La distribución de la coparticipación federal de impuestos en Argentina ¿Cuánto recibió un habitante de cada provincia y de CABA en 2022 y cuánto recibiría en 2023?” www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/area-fiscal/484-informe-economico-2023-02-26

Quien crea que hay algo cultural o la geográfico que impide el desarrollo de estas provincias, que mire la maravilla agroindustrial y turística que los mendocinos han construido sobre un desierto (a pesar de –o quizás debería decir, “gracias a”– ser una de las provincias más perjudicadas por la coparticipación) o el saludable desarrollo económico que Paraguay ha experimentado en los últimos años. Sin embargo, en la provincia más pobre y menos democrática del país, a Insfrán lo reeligen cada cuatro años con más del 70% de los votos, hazaña imposible para los oficialismos de las “productivas” Córdoba, Mendoza o Santa Fe.

¿Por qué no se desarrollan provincias que reciben tantos subsidios? Diría que principalmente por dos motivos. El primero es que las transferencias federales, una vez más contra el sentido común, no necesariamente ayudan a las provincias a desarrollarse. La teoría económica y estudios empíricos asocian a las transferencias federales excesivamente generosas con la “enfermedad holandesa” (Capello y Figueras, 2007). El Estado (nacional o subnacional), beneficiado de un ingreso extraordinario de dinero (sea por exportaciones de gas en Holanda o por transferencias federales en Formosa), tiene un sector en “boom” que, por varios mecanismos, genera una depresión en todos los demás (en los países es vía sobrevaluación del tipo de cambio, en las provincias vía aumento del precio de los no transables, y en ambas también vía el sobre-empleo de insumos productivos por parte del sector en boom –digamos empleados en la industria del gas o en el hipertrofiado estado formoseño– a costa de todos los demás sectores). O, dicho de otra forma, las empresas productivas que hay en Formosa o las que quieran invertir allí, deberán enfrentar la dura competencia del sector público, que ofrece empleo estable a mucha gente por hacer poco y nada.

Una segunda explicación de la no convergencia de las provincias rentísticas con las demás, es también contraintuitiva, y mucho más política que económica: el desarrollo económico capitalista no les conviene a sus gobernantes. ¿Por qué querría Insfrán cambiar el actual equilibrio político-económico formoseño? ¿Por qué querría impulsar una economía privada pujante y menos dependiente de la coparticipación, como las de Mendoza o Santa Fe, si en esas provincias la mayor parte de los votantes no dependen de un empleo estatal, los medios son frecuentemente críticos y, consecuentemente, los oficialismos son a menudo derrotados o reelegidos con lo justo? Es mucho más “racional políticamente” gastar las rentas del federalismo fiscal en patronazgo, clientelismo y pauta (esto es, gasto corriente que no genera desarrollo) que en infraestructura y educación (esto es, inversión, que sí genera desarrollo).

Una de las muchas percepciones erradas que tenemos sobre nuestro federalismo, es que repartimos el dinero de esta forma para “ayudar a las más pobres”. Sin embargo, La Pampa, Santa Cruz y Tierra del Fuego son tres de las provincias más prósperas de Argentina, y también están entre las que más coparticipación reciben (siempre en términos per cápita). Las dos primeras además recaudan importantes regalías por hidrocarburos. Salta y Misiones, por ejemplo, son mucho más pobres que las tres nombradas, pero reciben mucha menos coparticipación per cápita. La correlación estadística entre NBI y coparticipación per cápita es esencialmente cero. No estamos subsidiando a las más pobres, estamos subsidiando a las demográficamente

pequeñas, y lo estamos haciendo a una escala desproporcionada. Deberíamos tener una ley como las anteriores a la 23 548 (de 1987), que distribuya la masa coparticipable entre las provincias según la población, la brecha de desarrollo y/u otros “criterios objetivos de reparto”. La Constitución Nacional reformada en 1994 obliga en su cláusula transitoria sexta y en su artículo 75, inc. 2, a aprobar antes de 1996 una ley con tales “criterios objetivos de reparto”. Hace 27 años que el Congreso incumple la Constitución. En otra manifestación de su declive, la Argentina distribuía su masa coparticipable de acuerdo a criterios objetivos y actualizables a mediados del siglo XX, pero usa un sistema de coeficientes fijos en el siglo XXI.

Federalismo políticamente bifurcado: provincias “democráticas” e “híbridas”

La quinta característica es, de alguna manera, la manifestación “superestructural” de la “estructura” económico-fiscal dual del punto anterior. Aunque medir democracia y autoritarismo siempre complejo en unidades políticas que, como nuestras provincias, celebran regularmente elecciones multipartidarias, las diversas estrategias de medición que vengo desarrollando (Gervasoni, 2018) muestran que desde 1983 para acá las provincias más establemente “poco democráticas” han sido Formosa, Santiago del Estero, La Rioja, San Luis y Santa Cruz. Tres de ellas nos han dado presidentes. Carlos Menem, Néstor Kirchner y Cristina Kirchner dominaron 6 de los 10 mandatos presidenciales “regulares” que hemos tenido desde entonces (Adolfo Rodríguez Saá también fue presidente, pero en un irregular y brevísimo mandato). Ni un solo político de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza o Santa Fe alcanzó la presidencia en forma electoral luego de que lo hiciera Alfonsín en 1983.

Los rasgos autoritarios de algunas provincias no son extremos ni alevosos. No hay gobernadores que supriman las elecciones o hagan fraude masivo. La democracia electoral funciona, pero con una cancha demasiado inclinada en favor de los oficialismos. Los resultados de las Encuestas de Expertos en Política Provincias que hice en 2008 (Gervasoni 2018) y 2020-21 (aún no publicados) muestran que en general las provincias son razonablemente democráticas en lo estrictamente electoral, pero muy débiles en garantizar condiciones equitativas de competencia o en establecer límites legislativos y judiciales al poder del gobernador. Y muchas tienen bajos niveles de libertad de expresión y prensa, como Formosa, San Luis o Santiago del Estero. En jerga politológica contemporánea, varias de estas provincias, lejos del ideal de la democracia liberal, son “autoritarismos electorales” o “competitivos”, “democracias iliberales” o, más ampliamente, “régimenes híbridos”.

Conclusión

Seguramente hubiera sido razonable imaginar en 1983 que el funcionamiento de las instituciones y los incentivos electorales de la democracia, combinados con un sano ambiente macroeconómico (que podría haberse esperado luego de los cataclismos económicos del “Rodrigazo” en 1975 y la crisis de la deuda en 1982) hubieran generado, con el correr de las décadas,

una Argentina con una mejor distribución de la población que redujera gradualmente los agudos y persistentes desequilibrios demo-territoriales de nuestro país y, como subproducto virtuoso, redujera también los altísimos niveles de incongruencia y *malapportionment* legislativo que afectan a nuestro federalismo, según detallamos anteriormente. Algo de esto ocurrió, con un muy gradual aumento de la población de provincias pequeñas, especialmente las patagónicas. Pero fue muy poco y muy lento como para cambiar radicalmente la situación.

A su vez, una convergencia de las provincias menos desarrolladas con las más desarrolladas para generar una Argentina territorialmente más justa. Esto, sin embargo, no ocurrió (ver Grotz y Llach, 2013). Aunque hubo algunas provincias relativamente atrasadas que lograron desarrollarse a una velocidad mayor al promedio (como San Luis, en parte gracias a un costoso esquema de promoción industrial que la favoreció) y una de las provincias más desarrolladas, Buenos Aires, declinó socioeconómicamente (en buena medida debido al muy bajo nivel de coparticipación per capital que recibe) lo cual contribuyó, tristemente, a una mayor igualdad territorial, el panorama general no ha cambiado: riqueza en CABA, algunos partidos del conurbano bonaerense, en las zonas más productivas de la Pampa Húmeda, en la Patagonia atlántica y andina y en algunos enclaves como Mendoza o el Alto Valle, y aguda pobreza en buena parte de los conurbanos de Buenos Aires y otras grandes ciudades y en casi todo el Norte del país.

También, con una democratización de provincias que ya antes de 1983 habían manifestado rasgos de autoritarismo (caracterizados entonces como “caudillismo” o “feudalismo”). Quizás esta fue el área de menor progreso. Nunca tuvo la Argentina un contraste mayor entre una democracia robusta y duradera a nivel nacional, y un grupo de regímenes provinciales poco democráticos tan consolidados como los que hoy dominan Formosa, La Rioja o Santiago del Estero. Las elecciones de 2023 trajeron algo de aire fresco en este frente, con las derrotas de oficialismos “híbridos” en San Luis y Santa Cruz, pero solo el tiempo dirá si los nuevos gobiernos impulsan regímenes más democráticos. Santiago del Estero ofrece una lección pesimista; un matrimonio “feudal” (Carlos Juárez-Nina Aragonés) fue reemplazado por un matrimonio opositor que resultó tan o más feudal (recordemos que Gerardo Zamora ganó la gobernación en 2005 siendo intendente opositor de la capital provincial por la UCR). De la misma forma en que el muy democratizador gobierno nacional de Alfonsín no osó desafiar el dominio provincial de los Juárez, los Rodríguez Saá o los Saadi, los siguientes presidentes en general prefirieron mantener, por alineamiento partidario o por conveniencia política, buenas relaciones aún con los gobernadores más recalcitrantemente antidemocráticos. Las intervenciones federales fueron pocas (seis en 40 años) y en general precipitadas no por afanes democratizadores nacionales, sino por puebladas y/o crímenes de alto perfil vinculados al poder (como los de María Soledad Morales en Catamarca y de Leyla Nazar y Patricia Villalba en Santiago del Estero). En los últimos años se ha desarrollado una innovación positiva: la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha intervenido para detener atropellos institucionales de los gobernadores menos democráticos, en particular sus intentos de ser reelegidos cuando las constituciones de

sus provincias no lo permiten (así, por ejemplo, Gerardo Zamora en 2013 y Sergio Casas en 2019 no pudieron presentarse a la reelección).

Hubiese sido deseable un dominio de la política nacional por parte de los gobernadores (y otros líderes políticos) de las provincias demográficamente más importantes, especialmente Buenos Aires. Si la elección de 1983 enfrentó a dos candidatos de raigambre bonaerense, las elecciones siguientes traerían la sorpresa de un inusual número de candidatos relevantes de La Rioja, San Luis y Santa Cruz (junto a varios porteños como De la Rúa, Macri y Alberto Fernández). Ciertamente, varias figuras de gran relevancia provinieron de las provincias más pobladas –Angeloz, Cafiero, De la Sota, Duhalde, Scioli– pero ciertamente muchas menos, y con menos éxito electoral (ninguna fue elegida presidente por el voto popular) que lo que el gran peso demográfico de sus distritos predeciría. Especialmente sorprendente resulta, desde lo que hubiera podido esperarse en 1983, la debilidad y el declive de la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires ha sido la gran perdedora en términos fiscales y legislativos de estas cuatro décadas de federalismo (tiene apenas 3 de los 72 senadores, y solo 70 diputados, en vez de los aproximadamente 100 que debería tener proporcionalmente a su población). Aporta aproximadamente el 35% de los impuestos nacionales pero la Ley N° 23 548 le asigna sólo el 21,5% de los fondos coparticipables. Esto explica en buena medida la paradoja de que una de las provincias de mayor desarrollo económico, tenga la mayor concentración de pobres del país, y haya experimentado declives relativos desde 1983 en casi todos los indicadores sociales. De alguna manera la mayor provincia argentina está “atrapada sin salida” (Ollier, 2010), entre el poder nacional y el de las demás provincias (Gervasoni 2017). Hay algo de estructural en esta configuración. Ya en la segunda mitad del siglo XIX las provincias del interior se aliaron con el gobierno nacional para contrabalancear el predominio de Buenos Aires, al punto que esta fue derrotada electoral y militarmente dos veces, en ocasión de las fallidas candidaturas presidenciales (y consecuentes rebeliones) de Bartolomé Mitre en 1874 y de Carlos Tejedor en 1880.

En todas estas dimensiones, entonces, han ocurrido cosas que eran poco previsibles en 1983. Poco previsible era también que el lento declive relativo de la economía argentina que se inició en algún momento de mediados del siglo XX y se agudizó a mediados de la década de 1970, continuara (con marcados altibajos) durante las cuatro décadas que siguieron. Argentina ha sido capaz de combinar una democracia estable y resiliente, con un desempeño económico y social deplorable. Por motivos aquí explicados, es plausible suponer que varias características de nuestro federalismo explican en parte este fracaso.

Referencias bibliográficas

- Capello, M. y A. Figueras (2007). Enfermedad Holandesa en las Jurisdicciones Subnacionales: Una Explicación del Estancamiento. *Cultura Económica*, 69, 15-24.
- Gervasoni, C. (2011). Una Teoría Rentística de los Regímenes Subnacionales: Federalismo Fiscal, Democracia y Autoritarismo en las Provincias Argentinas. *Desarrollo Económico*. 50(200), 579-610. Originalmente publicado como Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine provinces. *World Politics*, 62(2), 302-340.
- Gervasoni, C. (2017). Incongruent Federalism as a Solution to Territorial Conflict: (Political) Virtues and (Normative) Pitfalls. In J. Gordin and L. Renno (eds.), *Institutional Innovation and the Steering of Conflicts in Latin America*. ECPR Press.
- Gervasoni, C. (2018). *Hybrid Regimes within Democracies. Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Cambridge: University Press.
- Gervasoni, C. (2023). Economic dependence on the State and Pro-Authority Attitudes: Evidence from 18 Latin-American Countries. *Acta Política*. <https://doi.org/10.1057/s41269-022-00282-3>.
- Grotz, M. y J. J. Llach (2013). Coparticipación casi sin Convergencia, 1950-2010. En Gervasoni y Porto (eds.), *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino*. Edición Revista Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Samuels, D. y R. Snyder (2001). The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science*, 31(4), 651-671.