

EL FEDERALISMO ARGENTINO.

Por Pedro J. Frías. *

SUMARIO. I. Normas y principios.- II. Los principios de subsidiariedad, solidaridad federal y concertación.- III. Las relaciones federales y sus nuevos escenarios.- III.1. La reinención del federalismo.- III.2. La igualdad de oportunidades.- III.3. La autonomía de Buenos Aires.- III.4. La coparticipación impositiva.- IV. El Derecho constitucional de las provincias para su regionalización.- V. La municipalización de la vida pública argentina.- VI. Logros y asignaturas pendientes.

I. Normas y principios.

Más que hablar de “nuevo régimen federal”, tenemos que reconocer que la reforma constitucional nacional de 1994 ha pasado en limpio el proceso federal ya cumplido, a través de alguna jurisprudencia, del Acta de Reafirmación Federal de Luján, de los dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia, de la doctrina y del ciclo constituyente provincial.¹

La reforma ha sido prudente luego de tensas negociaciones. Contempla todos los aspectos del contencioso federal.² Una síntesis sería la siguiente:

- el carácter contractual más que estático del actual federalismo de concertación;
- una mayor participación de las provincias y de los órganos legislativos;
- la promoción del desarrollo humano con justicia social;
- una mayor solidaridad federal en coparticipación e igualdad de oportunidades;
- las bases de la educación con identidad y pluralidad cultural;

¹ Bajo la denominación genérica de “régimen federal” la Convención Reformadora ha sustituido 5 incisos en el art. 67 y ha agregado dos incisos bis; ha reemplazado los arts. 68 y 106, y agrega el 106 bis; ha añadido un último párrafo al art. 107 y una cláusula transitoria.

² Todos los temas aquí tratados han sido analizados en nuestra obra “La provincia argentina”, en *Introducción al Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1980; y en *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, E. Depalma, 1980 y en *El proceso federal*.

*Presidente honorario de la Academia de Derecho de Córdoba y de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional

- los poderes de policía e imposición de las provincias en los establecimientos de utilidad nacional en tanto no interfieran en sus fines;
- autonomía municipal a reglar por cada provincia;
- la creación de regiones;
- convenios internacionales que no afecten la política exterior ni el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso;
- transferencias con reasignación de recursos;
- el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales;
- su derecho a conservar organismos de seguridad social para sus empleados públicos y profesionales.

II. Los principios de subsidiariedad, solidaridad federal y concertación.

El texto constitucional está presidido por dos principios: el de subsidiariedad, implícito y el de solidaridad federal.

Es una lástima que lo que hizo la Constitución de Tierra del Fuego no lo haya hecho la convención de Santa Fe; mencionar el principio de subsidiariedad, que está por el por el Tratado de Maastricht en el corazón de la Unión Europea. Subsidiariedad es atribuir la gestión administrativa al nivel de gobierno más bajo y más cercano del usuario, si es apropiado. Deriva de la doctrina social católica, es un principio democratizador por excelencia, porque baja obras y servicios a las bases sociales. Subsidiariedad quiere decir que las responsabilidades deben asignarse a los particulares antes que al Estado, al municipio antes que a la provincia, a la provincia antes que a la Nación. Lo malo es que la subsidiariedad nunca tuvo buena prensa en nuestra clase política. Pero el Congreso

Internacional de Derecho Comparado reunido en Atenas en agosto de 1994 lo ha reconocido como principio constitucional.

La solidaridad federal sí está mencionada y se traduce en la participación de las provincias y en los criterios de distribución de los recursos de coparticipación y en el desarrollo armónico del país para la igualdad de oportunidades.

Hace ya muchos años, opuse al federalismo preceptivo el federalismo de negociación. En realidad, no lo opuse sino que auspicié el desarrollo de la concertación. Es una característica actual del proceso federal, como lo reconoce en su nuevo libro Antonio La Pégola, el constitucionalista italiano más querido por sus colegas iberoamericanos. Es reconocer que el federalismo no es ya estático, puramente normativo, sino contractual: se acuerda entre la Nación y las provincias, o las provincias entre sí, se desarrollan políticas intercomunales; la gestión es marcadamente intergubernamental. Cuando Maurice Croiat recela que las relaciones entre niveles administrativos aumente la intervención centralista, no tiene en cuenta que esas relaciones son las que superaron la aguda desfederalización del mundo occidental.

La ley- convenio de coparticipación nace de la concertación entre las provincias y la Nación; el control del sistema estará a cargo de un organismo fiscal federal; el Banco Central será federal con el margen de regionalización operativa que autorice el Congreso, según el modelo alemán, suizo o norteamericano; el gobierno central tendrá que acostumbrarse a poderes provinciales de perfil bajo en las extensas áreas que en provincia ocupan los parques nacionales y las empresas de gas, petróleo o hidroelectricidad; acostumbrarse también a la integración transfronteriza sin su tutela; a las gestiones internacionales de las provincias sobre sus poderes conservados concurrentes. Las

provincias a su vez deberán concertar con sus municipios autónomos, aunque el grado de esa autonomía, como corresponde, será definido por cada provincia. Y entre sí, las provincias deberán coordinarse en regiones de desarrollo, según sus propias iniciativas.

Opinable como toda la reforma constitucional, hay que reconocer sin embargo que el régimen federal nace de una experiencia institucional que no asiste al núcleo de coincidencias básicas sobre el régimen político. Esa es la diferencia. Pero como siempre, los que interesan son los comportamientos.

III. Las relaciones federales y sus nuevos escenarios.

Omito el análisis de las reformas que conciernen a las provincias y que he estudiado³, para referirme más bien a la prospectiva de las relaciones federales.

III.1. La reinención del federalismo.

El título es voluntariamente provocativo, ya que la reforma constitucional de 1994 mejoró las bases de la relación entre las provincias y la Nación. Las bases están más claras en coparticipación impositiva, dominio provincial de los recursos naturales, poder tributario y de policía en los establecimientos de interés nacional, a veces de gran extensión; en gestión internacional de sus poderes reservados y concurrentes que no afecte ni la política exterior ni el crédito de la Nación, etc.

¿Por qué entonces reinventar el federalismo argentino? Porque dos efectos no deseados de otras reformas nacionales pueden amenazar el equilibrio federal. Por una parte, la elección directa de presidente priva de todo protagonismo a las provincias de menor población. Es cierto que su sobrerrepresentación en la elección indirecta era exagerada: tenían 150 electores en el colegio que elegía presidente y vicepresidente por arriba de su

³ Pedro J Frías, en La Ley, 4/10/94.

pobalación. Pero con la elección directa, el poder de la provincia de Buenos Aires resulta inconstrastable, con el 33% del patrón electoral. Esta desproporción que refleja nuestra deformación demográfica exige del Senado un comportamiento federal incisivo y lúcido, porque el Senado, a través de la representación paritaria de las provincias, no es sólo la cámara de las autonomías, sino el árbitro federal. Pero la reforma del Senado en la Constitución no va en este sentido, salvo en cuanto al poder de iniciativa de dos cuestiones de mucha trascendencia le recordarán su calidad de representante de las provincias. Digo que no van en este sentido ni la elección directa de los senadores por el pueblo ni representación que asumen los dos representantes tradicionales por la mayoría y el tercer senador por la primera minoría. El Senado queda más ligado que antes a los partidos y menos a los gobiernos.

Las provincias y el Senado.

Como el Senado en la Argentina no se ha caracterizado por su comportamiento federal, hay que reivindicarlo como cámara de las autonomías. Mi propuesta doctrinaria ya se ha reflejado en unas pocas reformas constitucionales de provincias. Son éstas:

1) Como titular de la autonomía, la provincia tiene el poder implícito (donde la Constitución lo dice es explícito) de **instruir** a sus senadores en políticas que interesen a su provincia. En este caso, no temo resucitar el “cahier” del mandato imperativo.

2) La provincia tiene el poder implícito de exigir a sus senadores **rendición de cuentas** de su gestión.

3) Los órganos políticos de la provincia – mejor, la Legislatura- pueden **aprobar o desaprobar** esa gestión.

En cambio, no hago mía la previsión de la Constitución riojana de pedir la destitución del Senador, porque me parece que roza los privilegios del propio Senado.

Sólo atenuando la disciplina partidaria para fortalecer los intereses de provincia el Senado podrá arbitrar el equilibrio federal. Desde luego, hablo de los intereses permanentes de la integración federal, y no de sus aspectos coyunturales.

Otras experiencias.

La reinvención del federalismo argentino pasará por otras pruebas; por ejemplo:

° En las relaciones intergubernamentales que caracterizan la gestión de todo Occidente, debe evitarse diluir responsabilidades, vacíos de gestión y liderazgo posesivos. Los frecuentes encuentros de operadores provinciales y nacionales deben resguardar la dignidad y la responsabilidad de la gestión.

° Para darle a la Nación el banco federal que la Constitución reclama, el Banco Central tendrá que regionalizarse en alguna medida.

° El órgano fiscal general que reemplazará a la Comisión Federal de Impuestos debería tener algo más que autonomía para no instrumentar sólo políticas coyunturales de emergencia.

° El resguardo de los intereses nacionales mientras la ciudad de Buenos Aires sea Capital Federal debe presidir la construcción de justa autonomía.

° Aumentar el número de diputados nacionales no sólo acelerará la ingobernabilidad de esa Cámara, sino que atenuará la única sobrerrepresentación que resta a las provincias de menor población que, por el hecho de elegir como mínimo cinco diputados, tienen 75 diputados nacionales de más. Es una anomalía feliz ahora porque contribuye al equilibrio federal.

° Para juzgar la gestión financiera provincial, a la que con razón se le reprocha el exceso de gastos, debe tenerse en cuenta que las transferencias de servicios desde la Nación a las provincias y municipios han aumentado ese gasto. El país ha cambiado de cajero...

Las expectativas de la sociedad argentina recaen sobre la gobernabilidad, pero se van abriendo caminos dos preocupaciones: la transparencia de la gestión pública y la equidad social o, si se quiere, la igualdad de oportunidades prometida en la Constitución reformada. El equilibrio federal hace tanto a la gobernabilidad como a la igualdad de oportunidades.

Desde Dardo Rocha, el gobernador de la provincia de Buenos Aires no ha logrado ser presidente. Ahora se iniciará la tradición contraria: el gobernador será candidato natural a la presidencia si su gestión acrecienta su prestigio.

III.2. La igualdad de oportunidades.

La Constitución histórica prometía igualdad desde su art. 16. Nuestros comentaristas la interpretaban como igualdad de los iguales. Sólo bastante tiempo después se enunció la fórmula de igualdad de oportunidades, que no postula una utopía de paridad absoluta. Es otra cosa: es que los hijos de quienes pertenecen a distintos estratos sociales tengan oportunidades, no queden excluidos. El debate de la “exclusión” es el que ocupa uno de los grandes escenarios de Europa.

¿Pero como se conjuga la igualdad de oportunidades con la afirmación de que los bienes públicos deben distribuirse igualmente a todos? Por bienes públicos entiendo los recursos tributarios, las obras públicas, los subsidios, hasta las zonas francas...

La difícil divisoria.

La respuesta parece ser ésta: la distribución debe ser igual, a menos que la desigualdad favorezca a todos. ¿Cuándo favorece a todos? Cuando permite superar la extrema pobreza y los inhibidores del crecimiento, cuando recompone el capital social y humano indispensables para el desarrollo.

Los economistas se detienen en este punto. Si la igualdad de oportunidades se convierte en una dinámica distributiva mediocre, populista, donde sólo gobiernan en el mejor de los casos los buenos sentimientos, la ineficacia perturba el verdadero desarrollo humano, incluso el desarrollo con justicia social, como lo manda la Constitución reformada.

Es difícil para la política y la economía definir la línea divisoria entre políticas de equidad social y la ineficacia. Habrá siempre transacciones más o menos inteligentes, que unirán o diferenciarán a los decisores. Hasta aquí el planteamiento del tema.

Los inhibidores de la igualdad.

Debo ser leal en exponer las dificultades de esta demanda de equidad que hago mía.

Ante todo, conocemos poco los flujos redistributivos de la Argentina. Mejor el de la coparticipación, que será otro de los escenarios de la puja exasperada que proseguirá. Poco sobre todos los demás: el impacto de grandes emprendimientos públicos, del Mercosur, de las asignaciones familiares, de la promoción industrial, fondo vial, aportes no reintegrables, Fonavi, Fondo del Conurbano, etc.

En segundo lugar, Víctor Elías, de la Universidad de Tucumán, revela en sus estudios econométricos lo que nuestra experiencia regional nos revelaba: las tendencias hacia un equilibrado nivel de vida en el país, es decir, la convergencia hacia la igualdad, Ges muy lenta entre nosotros. La razón principal es que las provincias parten de capitales

humanos por cabeza muy diferentes. Por ejemplo, Córdoba exporta a la Patagonia profesionales universitarios; San Luis exporta maestros; otros, manos de obra sin entrenamiento. La espontaneidad cuenta poco pues en la Argentina debe haber políticas voluntarias.

Pero la voluntad política no funciona con pereza. Es que la economía y la política, escribe el politólogo Jean Leca, no se entienden. Afirma que las ciencias sociales y políticas se escuchan mejor, pero aunque la moral y la política son arquitectónicas respecto de la economía, la economía no las escucha. Ha cobrado una excesiva autonomía. Esto explica que la gente crea que los economistas carecen de sensibilidad. Probablemente no es así. La dificultad es superable, pero es objetiva. Échesele la culpa al capitalismo. No basta. Las buenas intenciones no bastan cuando hacen falta buenos resultados.

Sobrecarga crítica.

Y hay un cuarto óbice a la dinámica distributiva: ampliar el mercado en las provincias argentinas en las que domina el empleo público, es una “sobrecarga” que sólo gobiernos de muchísimo consenso pueden aguantar. Lo dijo Clus Offe, de Europa del Este, y lo divulga Giovanni Sartori. Donde el empleo público lo domina todo, no hay ahorro interno ni empresario de riesgo. No hay creación de empleos privados. Este es el escenario que hay que modificar⁴.

III.3. La autonomía de Buenos Aires.

Sostuve hace años en La Nación que el intendente de la ciudad de Buenos Aires debía ser designado en elección directa por los porteños y que este cambio no exigía reforma constitucional. Por un lado, podía interpretarse que ser el presidente “jefe

inmediato y local de la Capital” no entrañaba una atribución, sino que confería una inmunidad. El presidente está en su casa en la Capital. Por otra parte, tenía en cuenta el desarrollo de la autonomía municipal, primero en la doctrina, luego en el ciclo constituyente provincial, un poco tarde en la jurisprudencia de la Corte y finalmente en la Constitución Nacional reformada.

Acepto sin reservas los preceptos sobre la ciudad de Buenos Aires, pero no sin condiciones. Entre las once interpretaciones que he examinado, sin contar las expuestas en libros recientes, prefiero la del profesor de Córdoba, en su tesis, Guillermo Barrera Buteler. Sostiene, como muchos autores, que el régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires no es el de la ciudad- Estado ni provincia ni municipio del art. 123 C.N. Es un municipio federado porque ha sido elevada la ciudad, en cualquier tiempo, a sujeto de la relación federal, con poderes de legislación y jurisdicción propios. Sujeto de la relación como las provincias, sin serlo, es un privilegio nuevo, porque no son sujetos ni los municipios argentinos ni las regiones que las provincias podrán crear.

En suma, ¿qué diría yo? Diría que las provincias aspiran a que la ley que resguarda los intereses del Estado nacional en la ciudad de Buenos Aires: 1°) Reconozca la plenitud de su autonomía institucional, administrativa y financiera para la gestión urbana en regulación de servicios, transporte, educación, vivienda, salud, vialidad, relaciones metropolitanas, urbanismo, ambiente y otras competencias municipales; 2°) que el Congreso retenga su carácter de Legislatura local en los demás ramos; 3°) que se mantenga la estructura judicial actual y se reconozca a la ciudad la justicia de faltas y menor cuantía; 4°) que las fuerzas de seguridad concierten con la ciudad las modalidades específicas de

⁴ El economista Antonio Besil ha demostrado que en el Chaco, en los últimos veinte años, el empleo público

gestión. En la doctrina nacional sobre la reforma prevalece la prudencia, que no es necesariamente ni la desconfianza ni la restricción. La gradualidad para crear comportamientos institucionales maduros siempre necesita más tiempo.

Debo aclarar que con posterioridad he aceptado la noción de “ciudad – Estado”, por la que se inclinan algunos autores, entre ellos Jorge de la Rúa y Antonio M. Hernández, porque una de las acepciones de Estado es territorio federalizado. Pero esto abre otra polémica porque Bidart Campos entre ellos niega que la Capital Federal sea ahora un territorio federalizado.

III.4. La coparticipación impositiva.

Como era previsible, la distribución de los recursos fiscales dio origen a tensiones que se superaron con la fórmula del inc.2º del art. 67 que constitucionaliza la ley- convenio, la solidaridad federal y por tanto la igualdad de oportunidades, la iniciativa del Senado y un organismo fiscal federal. No se interrumpió en el error de fijar porcentajes en la distribución de impuestos, lo que ya había sido excluido en los documentos elaborados por la Mutual de la Dirección General Impositiva durante las sesiones del federalismo fiscal que compartimos.

La ley- convenio, “sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias”, ha sido reconocida en el texto pero era ya una costumbre constitucional. La preveía el anteproyecto del convencional Antonio M. Hernández. La novedad que habíamos auspiciado es que el Senado tenga la iniciativa. Por lo demás, los poderes fiscales no han cambiado de titular. El texto reconoce que las “contribuciones” – lástima que se mantuvo esa palabra abandonada por el derecho fiscal- son concurrentes entre la Nación y las

se cuadruplicó respecto de la población.

provincias cuanto son indirectas y sólo excepcionales para la Nación cuando son directas. Estamos de acuerdo en mantener la clasificación del texto de 1853 pues aunque se propone una nueva distribución de fuentes, la de directas e indirectas, no ofrece dudas y están en la tradición argentina. Ya dijo Alberdi que casi tan difícil como cambiar de idioma y religión es cambiar el sistema impositivo de un país. Todos son coparticipables y el régimen flexible.

Tres principios dominan la distribución primaria entre la Nación y el conjunto de las provincias y la distribución secundaria de las provincias entre sí: la automaticidad en la remisión de los fondos para evitar negociaciones de motivación política ajenas a los recursos; la justicia interregional para la homogénea calidad de las prestaciones estatales y la relación con los servicios que ofrezca cada nivel de gobierno. Estos tres criterios se resumen en la solidaridad federal.

El organismo fiscal de control tendrá representación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires.

El inciso excluye de la coparticipación las asignaciones específicas y exige que las transferencias de servicios entre niveles de gobierno no sean compulsivas y desde luego, sean financiadas.

La inteligencia política argentina tampoco estuvo a la altura del mandato constitucional de dictar esta ley antes del fin del '96. Ya se sabe que en el Congreso hay un grave abandono de sus deberes constitucionales.

El debate de la coparticipación pendiente no será pacífico. Como la insolvencia de muchas provincias afecta –bien o mal- la legitimidad del plan económico, es probable que la Nación deba ceder: o algunos puntos en la

distribución primaria, o una limitación de las detracciones en favor del Tesoro Nacional aún justificadas o privarse de asignaciones que escapan al fondo de los recursos coparticipables. Hay propuestas para variar los índices actuales de la distribución primaria y secundaria.

IV. El derecho constitucional de las provincias para la regionalización.

La Constitución.- El art. 124 dice en lo pertinente: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...; con conocimiento del Congreso Nacional”.

Iniciativa.- La iniciativa de carácter vinculante pertenece sólo a las provincias. Ha quedado excluida la posibilidad de una ley- convenio del Congreso para crear regiones a partir de la adhesión de las provincias concernidas. La ley- convenio ha sido acogida en la Constitución, pero no para este supuesto. La posibilidad de un diseño integral interpretado por el Congreso era admitido pero se ha querido robustecer el protagonismo de los Estados mismos. El Estado Nacional podría ser parte del tratado si delega competencias.

Condiciones.- Son determinantes: a) la finalidad del “desarrollo económico y social”, desde su ser mismo como diría François Perroux; b) debe excluirse toda motivación política; c) siendo la región habitualmente nodal, con flujos sociales y económicos, la contigüidad geográfica es la regla, salvo que alguna provincias se excluya total o parcialmente abriendo un hiato, un espacio vacío entre provincias que quieren vincularse regionalmente; d) las provincias unidas por un interés común pero no por una

homogeneidad cultural, social o económica, o continuidad territorial no pueden constiuirse en región, sino que coordinan sus intereses en las corporaciones conocidas⁵.

Tratados interprovinciales.- El pacto regional es una especie de los tratados autorizados pro el art. 125 CN (antes 107), que suscitaron en las últimas cuatro décadas una actividad jurisdiccional que coordinó competencias y dio el carácter de sistema que corresponde a cualquier federalismo⁶. Ha sido exhaustivamente estudiado por Daniel Horacio Piombo⁷.

No es sujeto de la relación federal.- A pesar de su calidad de persona jurídica pública estatal, la región- escribe Guillermo Barrera Buteler⁸ - no es sujeto de la relación federal por su naturaleza instrumental para el desarrollo económico y social. Cuando el art. 75 inc. 19 CN atribuye al Congreso políticas de igualdad de oportunidades para las provincias y regiones, remite a las creadas por las provincias o a los estudios técnicos en las áreas en que las provincias no las hayan creado⁹.

Un modelo posible.- Con la salvedad de que el Congreso no puede crear las regiones, aconsejo tener en cuenta el anteproyecto de José Roberto Dromi¹⁰, tanto para la formulación del Pacto como para las competencias y, sobre todo, las que el gobierno federal puede delegar a la región. No será sin duda sin dificultades, por ej. en cuanto al agrupamiento regional de las Universidades Nacionales. Estas delegaciones pueden hacerse en una segunda etapa, cuando la gestión de la región esté consolidada, pero pueden ser de sugestiva importancia.

⁵ José Roberto Dromi, *Administración territorial y Economía*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983.

⁶ Frías, “Federalismo como sistema”, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y otras ediciones: Frías, “sobre poder y sociedad”, UNSTA, Tucumán, 1983, pág.113.

⁷ Horacio Daniel Piombo, “Teoría General y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos”, La Plata, 1994. Su anteproyecto puede considerarse norma supletoria de todo Pacto.

⁸ *La Provincia y la Nación*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

⁹ El interrogante ha sido suscitado por Germán J. Bidart Campos, *Tratado elemental de derecho constitucional*, Buenos Aires, Ediar, t. IV, pág. 525.

¹⁰ *Cuatro leyes Constitucionales*, Bs. As. , Ed. Ciudad Argentina, 1994,pág. 87.

Con conocimiento del Congreso.- El tema ha sido tratado eruditamente por Piombo¹¹, quien admite que el Congreso podría desaprobar el Pacto, aunque no sea necesaria su aprobación expresa. El Congreso opera como organismo de control. Tal desaprobación nulificaría per se la norma cuestionada, pero no falta objeciones a esta interpretación.

Los órganos de la región.- Conforme a la experiencia, los órganos que las provincias tienen libertad de organizar, asociarán por una parte a los Gobernadores, por otra a los Ministros y contarán con una Secretaría Técnica. Se interpondrá un Comité Ejecutivo. Al modo de los Parlamentos de la Patagonia y del NOA, este órgano podrá integrarse con representación proporcional de los bloques de sus Legislaturas. La posibilidad de un senador regional, con voz pero sin voto, elegido por el electorado de la región, no fue considerada por la Convención Constituyente de 1994.

Colofón.

- La región no puede ser otro logro burocrático, sino la superación del centralismo burocrático;
- la región no puede ser un nuevo pasatiempo para expertos y aficionados, sino una vocación y una misión;
- la región no es la contrafigura de la provincia o de la nación, sino el punto de concertación de las competencias y de la conciliación de intereses;
- la región no es la beatificación del localismo sino el servicio de un espacio donde el ser social adquiere la plenitud de su identidad pero también de su interdependencia;
- la región no es el nuevo ghetto de los marginados sino una promesa de justicia interregional;
- la región no es una perspectiva totalizante sino apenas un subsistema en el tratamiento global de los problemas de Estado y sociedad.

V. La municipalización de la vida pública argentina.

¹¹ Op.cit., Cap. 10.

La municipalización de la vida pública argentina es una de las consecuencias notables de la descentralización. El proceso concierne a lo institucional pero también a la cultura política. Veamos:

- Luego de décadas, crece el interés de la clase política por la vida municipal. Ahora hay liderazgos contruidos desde la ciudad.
- Treinta años tardaron entre el libro de derecho municipal de Alcides Greca y el de Antonio M. Hernández en Córdoba, quien anticipó un significativo auge de la bibliografía municipal, que prueba el interés académico por los Poderes locales.
- La autonomía municipal se afianzó primero en la doctrina, tardíamente en la jurisprudencia de la Corte Suprema, antes en el ciclo constituyente provincial y ahora ha sido coronada por la reforma nacional de 1994.

Simultáneamente, hubo un cambio de cajero en el país, documentando en el informe de la Secretaria del Programa Económico sobre “El gasto público consolidado”. La nación gastó en el trienio 1980/83, el 23 por ciento del producto bruto interno (PBI), y sólo el 15 por ciento entre 1991/93. Las provincias gastaron en el mismo período el 8 y 9,5 por ciento, y los municipios pasaron del 1,5 al 2,1 por ciento. De todos modos, el conjunto Nación- provincias – municipios disminuyó su gasto del 32,5 al 26,6 por ciento, lo cual ya revela una transformación profunda y necesaria. El gobierno nacional administra cultura, enseñanza universitaria, ciencia, tecnología y políticas básicas de salud y educación, seguridad social, control de sectores privados o concesionados y la inversión pública en sectores prioritarios.

A sus competencias propias, las provincias sumaron planes sociales y el fondo educativo, etc., pasando a ejecutar del 29 por ciento del gasto público conciliado en 1980/83 al 43 por ciento en 1993. Según el rubro estos datos varían (La Nación).

La transferencia de recursos y la graduabilidad en las transferencias resulta tan imperativa como la disciplina fiscal y la optimización de la gestión. Sin ellas, no hay descentralización saludable.

VI. Logros y asignaturas pendientes.

En apretada síntesis, estos seis años desde la reforma constitucional nacional, registran logros y frustraciones.

1. El ciclo constituyente provincial se inició en 1986, anticipándose por vez primera a la reforma nacional. De las veinte reformas, sólo dos demostraron patologías propias del sistema político. En las restantes convenciones se instaló un nuevo trato de la dirigencia política, más favorable al consenso.

2. La integración regional ha dejado instaladas, con todos sus órganos de gobierno, la Patagonia, Nuevo Cuyo, Noroeste (NOA) y la Región Centro, con Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, aunque Entre Ríos vacile por preferir su integración con Uruguay, lo que no es incompatible. El Norte Grande, integrado por diez provincias, se superpone al NOA e incorpora el Nordeste (NEA), el cual tiene relaciones en desarrollo con los Estados del sur de Brasil.

3. La insolvencia provincial compromete todo el sistema. Hay diez provincias colapsadas, tres en emergencia, y todas procurando consolidar sus deudas. El ajuste fiscal es severo, provoca reacciones, y no parece progresar rápidamente la eficiencia del gasto público.

4. La coparticipación federal impositiva desde hace cuatro años, sigue esperando la ley- convenio. Ciertamente la coincidencia es difícil, pero recién este año el Senado trabaja como debe.

5. Al divulgarse el gasto escandaloso de unas pocas Legislaturas provinciales, el poder central pierde apoyo para ayudar a esas provincias, y quizás a todas. Sigue pendiente la austeridad, pero es posible que se logre un acuerdo.

6. Las provincias de Mendoza, Tucumán y quizás Entre Ríos modificarán sus constituciones.

7. La descentralización se ha cumplido en áreas importantes y bajarán otras obras y servicios a las provincias y municipios. Pero está pendiente el aprendizaje de la descentralización.

8. El derecho constitucional argentino es un poderoso estímulo para vivir la Constitución y el Estado de Derecho, pero la dirigencia política prefiere sus propios juegos.