

## **LA PROVINCIA ARGENTINA ENTRE ALBERDI Y LA REALIDAD POR PEDRO J. FRIAS \***

**SUMARIO** : Proemio.- 1. Propósito.- 2. El federalismo en regresión.- 3. Federalismo en recuperación.- 4. Las relaciones federales y sus nuevos escenarios.- 4.1. Normas y principios.- 4.2 Los principios de subsidiariedad, solidaridad federal y concertación.- 4.3. Más sobre los nuevos escenarios.- La reinención del federalismo.- Las provincias y el Senado.- Otras experiencias.- La igualdad de oportunidades.- La difícil divisoria.- Los inhibidores de la igualdad.- Sobrecarga crítica.- La autonomía de Buenos Aires.- La coparticipación impositiva.- La municipalización de la vida pública argentina.- 5. Tiempo nublado.- 6.- Los desafíos.- 7. Nuestros deberes para superar la penuria argentina.- 8. Federalismo y globalización.- 9. Federalismo y reforma del Estado.- 10. Mi respuesta a la inviabilidad de las provincias.

### **PROEMIO**

No importa si Alberdi alguna vez fue juzgado frívolo en su juventud o ambiguo en su ancianidad. No importa si una y otra vez fue criticado por hombres que también respetamos. Pero fue tan larga su lucidez, tan clara y convocante su bandera, tan conformadoras de nuestra experiencia histórica sus ideas, tan innovador dentro de la sucesión de las generaciones, que podría decirse que su ciclo se inicia en 1837 y se cierra en 1929, cuando la gran depresión mundial cambió las reglas de juego que parecían sernos favorables y otra depresión de las instituciones nos deslizó a la ruptura del 30.

Hay unas cuantas cosas que conviene recordar siempre en Alberdi.

Tuvo una memoria activa del pasado para no verse obligado a repetirlo. Pero no fue su prisionero. Primero había repudiado el despotismo y después se empeñó en hacerlo imposible.

Fue el primer argentino –si se tiene en cuenta que lo hizo con más deliberación que Mariano Fraguero- que vinculó política y economía, en una profundización aún hoy rara entre nosotros de dos artes conformantes de la acción humana, una que emplea los medios y otra que los aumenta.

Fue el sembrador de algunas ideas básicas, pero en sistema, y de mucho pragmatismo. No un “maximalista” ciertamente : sólo privilegió en sus estudios la organización constitucional y económica del país; no un utilitario tampoco, aunque no hiciera demasiado sitio a inquietudes trascendentes que por demasiado tiempo habían permanecido ociosas. Fue un pensador para la acción, para la contingencia, para las consignas concretas, para las tareas importantes y también para las urgentes. Cuando Ortega nos increpó : “Argentinos, a las cosas” pudo apoyarse en Alberdi.

Y Alberdi junto a las Bases para la organización se ocupó de la organización misma, de sus problemas envolventes, de sus cursos de acción. Fue el inspirador de esa República imperfecta pero perfectible en que los argentinos obtuvimos los logros mejores de este siglo.

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

Alberdi pertenece a muchas generaciones de argentinos pero hay algunos a quienes no pertenece; ni a los violentos a los cuales repudió en “El crimen de la guerra”; ni a los facciosos a quienes pulverizó con las Bases; ni a los colectivistas de la nueva usura estatal que empobrece a todos, a los cuales denunció en “El sistema rentístico y económico”; ni a la simplificación centralizadora para lo cual editó en Valparaíso hace 126 años sus “Elementos de derecho público provincial”

## 1. Propósito

Mi intención no es recordar al autor de “Las Bases” en un ensayo histórico, sino más bien en un ensayo prospectivo. Porque Alberdi era precisamente un pensador que de la realidad pasaba al futuro. No sólo su inteligencia tenía ese desafío de la imaginación ordenada, sino que la vida le obligó a dejar atrás muchas realidades de su tiempo. Como escribe bien Jorge M. Mayer, “el acierto de Alberdi...fue medir como provinciano la fuerza de cada uno de los factores y coordinar las soluciones para fundar la autoridad del gobierno nacional, garantizar la seguridad personal en los campos ensangrentados de la Confederación, promover el florecimiento de las industrias y del comercio y legitimar los derechos de las provincias sobre el puerto y el comercio de extranjería, en un país aún en formación”.

El fundador del derecho público provincial diseñó las provincias argentinas a partir de los “trece miserables ranchos” según la expresión despectiva de algunos y mi propósito es reconstruir el proceso federal argentino hasta nuestros días. A ese fin, interrelacionaré abreviando las descripciones publicadas en mis obras “El Proceso federal argentino” (I y II) de 1988 y 1998 y páginas inéditas.

Simplificando, presentaré algunas reflexiones sobre el ciclo del federalismo en regresión hasta 1983, sobre la recuperación atenuada a partir de ese año, sobre los reconocimientos de la reforma constitucional del 94 a las provincias, y en “tiempo nublado” las propuestas de fusión de algunas provincias por considerarlas inviables.

## 2. El Federalismo en regresión

1. Introducción. El reparto de competencias entre la Nación y las provincias viene de un fondo histórico signado por el espacio territorial, las tradiciones locales y las luchas de unitarios y federales. Alberdi inspiró un régimen mixto de descentralización y gobierno fuerte. El nuestro fue un federalismo definido con el mayor rigor de la ciencia política pero movilizado hacia la unidad del Estado-nación.

Según el art. 104 las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal. Además de las facultades conservadas y delegadas, las hay concurrentes, de gestión común.

Los poderes remanentes son los conservados por las provincias. Una especie de ellos son los reservados al tiempo de su incorporación, cuyo único ejemplo son los privilegios

reconocidos al Banco de la Provincia de Buenos Aires, a consecuencia del Pacto de San José de Flores, que está eximido de tasas que todos los demás Bancos de Provincia pagan al Central.

Los poderes delegados al gobierno central son enumerados, es decir, son los explícitos más los implícitos del inc. 28 del art. 67; los poderes provinciales son indefinidos; los concurrentes son coextensivos a “la prosperidad, al adelanto y bienestar de todas las provincias”, según el inc. 16 del mismo art. 67, o sea al desarrollo como decimos hoy, al fomento como decíamos antes.

**Decrecimiento de los poderes provinciales** Decía Gorostiaga que en estos poderes remanentes e indefinidos de las provincias estaba la parte principal del derecho público argentino. ¿Qué ha ocurrido para que hoy al contrario, nos parezcan tan instrumentales y secundarios?

Han ocurrido tres “accidentes” en el proceso federal argentino, que son bien conocidos por todos:

- se han desarrollado las virtualidades centralizadoras de los poderes delegados;
- han mediado distorsiones del federalismo;
- ha cambiado, deformándose, la infraestructura socio –económica.

En primer lugar, el cambio social y técnico ha desarrollado, a veces inesperadamente, ciertos poderes delegados a la Nación. El inc. 12 del art. 67 es un ejemplo bien conocido en los países descentralizados: la jurisdicción federal sobre el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí, lleva consigo todas las formas de comunicación interjurisdiccional con su enorme importancia como tecnoestructura. Los poderes implícitos han hecho de la modesta atribución de crear un Banco, con facultad de emitir billetes (inc. 5) y de “hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras (inc.10), la dirección de la economía y del crédito hasta el punto de ejercerla por medio de comunicaciones telefónicas del Banco Central.

Pero si estos desarrollos rara vez son objetables desde el punto de vista constitucional, no ocurre lo mismo con las distorsiones sufridas por nuestra forma de Estado. En efecto, las hay derivadas del liderazgo nacional que se expresa a través del Presidente, a veces, de los bloques legislativos, que mediatiza la personalidad provincial no tanto a favor de la única soberanía de la Nación, cuanto de la preocupación uniformante de la política. También hay distorsiones nacidas del desconocimiento de las posibilidades cooperativas de un federalismo de concertación, que a través de convenios permite unificar una política, ignorancia que antes dio lugar a la substitución de las competencias provinciales en asuntos que aconsejaban coordinación. Por fin, hay distorsiones que imprimieron carácter a la Argentina interior como la mezquina cuota que el conjunto de las provincias tuvo en la coparticipación federal hasta 1973.

Dije también que el cambio en la infraestructura económica social denunciaba un comportamiento tendencialmente unitario. Y así es porque el 80% de la riqueza nacional está concentrada en el 20% del territorio.

### 3. Federalismo en recuperación

La transición democrática, a partir de diciembre de 1983, ha desembocado en recuperación franca en los hechos y en las ideas excepto en las relaciones financieras. Podemos decir que en 1987 la “desfederalización” ha tocado fondo y las tendencias se revierten. Los Estados unitarios se regionalizan. La comunidad académica confirma su interés por las autonomías. El gobierno central no “sucursaliza” a las provincias argentinas. El diálogo federal prosigue, aunque no sin sobresaltos. La actividad interjurisdiccional crece como modo de suplir la insuficiencia eventual de las competencias aisladas. La descentralización territorial del poder se enriquece siempre con su destinación nacional. El ciclo constituyente provincial, incesantemente renovado –en siete provincias, con reformas totales y una parcial- que no ha esperado la revisión de la Constitución nacional, manifiesta esa misma energía autonómica. Se nos ha prometido una nueva Capital Federal y reforma del Estado para lograr una deseada pero hipotética descentralización, participación y eficacia. Concluyo aquí esta “recuperación” limitada del federalismo.

#### **4. Las relaciones federales y sus nuevos escenarios**

##### **4.1. Normas y principios**

Más que hablar de “nuevo” de régimen federal, tenemos que reconocer que la reforma 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<sup>1</sup>

La reforma ha sido prudente luego de tensas negociaciones. Contempla todos los aspectos del contencioso federal<sup>2</sup>. 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;
- los poderes de policía e imposición de las provincias en los establecimientos de utilidad nacional en tanto no interfieren en sus fines ;
- autonomía municipal a reglar por cada provincia;
- la creación de regiones;
- convenidos 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;

---

<sup>1</sup> 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 agregado un 106 bis; ha añadido un último párrafo al art. 107 y una cláusula transitoria

<sup>2</sup> Todos los temas aquí tratados han sido analizados en nuestra obra *la provincia argentina en Introducción al Derecho Público Provincial*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1980 en *Derecho Público Provincial*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1987 y *El proceso federal*

- su derecho a conservar organismos de seguridad social para sus empleados públicos y profesionales.

#### **4. 2. Los principios de subsidiariedad, solidaridad federal y concertación**

El texto constitucional está presidido por dos principios : el de la 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 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 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 Croisat 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 hidro-electricidad; acostumbrarse también a la integración transfronteriza sin su tutela; a las gestiones internacionales de las provincias sobre sus poderes conservados o 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.

### 4.3. Mas sobre los nuevos escenarios

Omito el análisis de las reformas que conciernen a las provincias y que he estudiado<sup>3</sup>, para referirme más bien a la prospectiva de las relaciones federales.

#### 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 reservadores 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 población. Pero con la elección directa, el poder de la provincia de Buenos Aires resulta incontrastable, con el 33 % del padrón 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 el 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 la 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 reinventarlo 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 interesan 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.

---

<sup>3</sup> Pedro J. Frías, La Ley, 4/10/94

En cambio, no hago más 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 reinención 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 liderazgos 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 federal que reemplazará a la Comisión Federal de Impuestos debería tener algo más de 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 su 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 más sobre la gobernabilidad, pero se van abriendo camino 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.

### **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 cómo 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 indispensable 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, es 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; oros, manos de obra sin entrenamiento. La espontaneidad cuenta poco pues en la Argentina y 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 un excesiva autonomía. Esto explica que la gente crea que los economistas carecen de sensibilidad. Probablemente no es así. La dificultad es superable, pero no objetiva. Échense 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 Claus Offe, de Europa del Este, y lo divulga Giovanni Sartori. Donde el empleo público lo domina todo, no hay ahorro interno ni empresariado de riesgo. No hay creación de empleos privados. Este es el escenario que hay que modificar.<sup>4</sup>

### **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, 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 ciudad-Estado ni provincia ni municipio del Art. 123 CN. 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 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 y ahora llega ese momento.

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.

---

<sup>4</sup> El economista Antonio Besil ha demostrado que en el Chaco, en los últimos 20 años, el empleo público se cuadruplicó respecto de la población.

## **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 incurrió 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 de 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 provincias cuando 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 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 aun 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. Los últimos aportes han sido recogidos por la Comisión de Coparticipación del Senado en su libro “Elementos para la discusión de una nueva ley de convenio de Coparticipación (2001).

## **La municipalización de la vida pública argentina**

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 construidos desde la ciudad.

- Treinta años tardaron entre el libro de derecho municipal de Alcides Greca y el de Antonio 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 Secretaría 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 consolidado en 1980/83 al 43 por ciento en 1993. Según el rubro de estos datos varían (*La Nación*)

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

## **5. Tiempo nublado**

Los poderes reconocidos a las provincias en la reforma constitucional nacional de 1994 tuvieron algún desarrollo, pero no el esperado por la insolvencia. La Argentina ingresó en el nuevo siglo con diez provincias en cesación de pago y las demás insolventes y endeudadas como la Nación misma.

El gasto y la deuda públicas pueden seguirse en los notables “Balances de la economía argentina” de la Bolsa de Comercio de Córdoba. Las estadísticas han cubierto páginas de los medios. El costo político ha sido “leit motiv” en la crítica a los partidos y a los gobiernos. La Revista “La Nación” (24/6/01) con números completos diferencia “gasto público y gasto político”

Esta realidad ha tenido efectos en la reflexión de académicos y políticos. Jorge R. Vanossi nos ha desafiado a pensar en una disertación publicada por la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Alberto Novillo Saravia ha revisado con conclusión negativa la viabilidad de las provincias. Pero si algo puede asombrar es la propuesta del ex Presidente Menen para modificar –sería un acto fundacional- la estructura federal del país, suprimir las provincias para integrarlas en seis regiones y la ciudad autónoma de Buenos Aires.

Algunos economistas reconocen que en su fuero interno han comenzado a meditarlo.

Bien entendido, Alberdi se creería en otro país, no en la Argentina que desde el exilio ayudó a organizar. Se sentiría exiliado en su propio país de origen. Me sería fácil intentar una refutación. Me temo que si llegamos a la conclusión de que **las provincias no son viables, tampoco la es la Argentina.**

El constitucionalista riojano Ricardo Mercado Luna, nos recordó en la X Jornada de Reflexión sobre Federalismo del Instituto de esta Academia de Derecho de Córdoba, el principio de la indestructibilidad de las provincias. Y cita a Joaquín V. González : “Existe en este aspecto, una especie de mandato tácito de la Constitución Nacional en el sentido de imponer a las generaciones sucesivas, la conservación íntegra de las personalidades que realizaron el pacto federativo en cuya virtud se originó la Constitución”.

Y la Corte Suprema sentenció en 1937 : “La Constitución ha fundado una unión indestructible pero de estados indestructibles”.

## 6. Los desafíos

Las provincias pueden recuperarse si la sociedad argentina se acostumbra a vivir de sus ingresos, si es algo más creativa y se incorpora a la sociedad de conocimiento, si supera su falta de competitividad, si mantiene con la legitimidad de sus instituciones a los descontentos en la legalidad y así recupera la confianza externa.

Asimismo, si disminuye el gasto público ineficiente, el gasto político y la solidaridad se extiende de modo que no haya excluidos ni gente por debajo de las necesidades básicas.

Y es más : debe crecer en su dirigencia política y social el administrador estratégico. Para decirlo más ampliamente creo que lo mejor será añadir algunos brevarios, como llamo a grupos de reflexiones que sí son desafíos para que el sueño de Alberdi sobre la Argentina, tenga la misma resonancia que le dio Ortega y Gasset en “La redención de las provincias” a su última consigna : “Eh, vosotras las provincias, de pie”.

El federalismo, arbitrando entre lo uno y lo diverso, merece atención porque está en cambio.

¿Qué cambio?, nos preguntamos si logramos distraernos de los que ha causado la insolvencia generalizada del Estado.

Contesto que son varios pero me detengo en los más importantes : son dos : el federalismo es hoy tanto normativo –la Constitución Nacional y las provinciales- como contractual. La asociación y la coordinación se han hecho intensos no ya sólo en la ley de coparticipación impositiva –demorada en cuatro años- sino en Pactos Fiscales y Pactos Federales, pero también en las modalidades que voy a sintetizar.

La contractualidad la señaló Antonio La Pégola, ex presidente de la corte Constitucional de Italia, en su libro “Los nuevos senderos del federalismo”. ¿Cómo se manifiesta? En la regionalización incesante y en las relaciones intermunicipales.

Las regiones están ya organizadas en la Argentina y en muchos países y tiene por objeto alcanzar las ventajas de escala. Las regiones agrupan a provincias con alguna homogeneidad geográfica, cultural o económica. Así la Patagonia, el NOA, el Centro, etc.

Las relaciones intermunicipales siguen la misma lógica. Todas las municipalidades y comunas de Córdoba están ligadas en 25 entes recaudadores. El Adesur cuenta con 48

municipios y comunas del sur. El del norte –Eincor- bastante más. Pero hay entes intercomunales intermedios como los del norte de Punilla, aunque algún municipio se niega a incorporarse con el argumento de que su intendente dejaría de serlo. Es decir, se ve afectado en sus facultades o advierte alguna desventaja en la coordinación.

En la región bonaerense hay numerosos consorcios de municipios y alguno tiene la concesión de la ruta 63, cobra peaje y con las maquinarias viales complementados entre ellos mantienen la obra.

Podrían seguir los ejemplos, pero hay un segundo desafío al federalismo y es la *igualdad de oportunidades*, a la cual hay que invocar siempre.

En efecto, en la diversidad de un país federal hay grados diversos de desarrollo y naturalmente de expectativas, o de infraestructura, que llevan las inversiones a las provincias con más ventaja. La igualdad de oportunidades lo propone al revés. Tienen que crecer pero no pueden...

Igualdad de oportunidades no significa igualdad de ingresos *ahora* sino que los hijos de unos y otros puedan alcanzarlos. Exige redistribución a favor de los postergados, lo que puede medirse por el producto bruto interno de cada jurisdicción y otros indicadores. El elegido por la ley de coparticipación impositiva en la Argentina, es la densidad de población y está bien.

Pero la igualdad de oportunidades no es un espejismo. Si la sociedad mejora su desempeño lo logra. Hacen falta austeridad y conductas ejemplarizadoras en la sociedad política y en la sociedad civil. Hace falta renovar el pacto de confianza entre uno y otro. No es fácil en las condiciones actuales. Pero no imposible.

## **7. Nuestros deberes para superar la penuria argentina**

1. Será básico construir una espiritualidad genuina que sostenga los valores morales y sociales sin los cuales el equilibrio futuro será frágil, aún si superamos los desencantos actuales y posibles.

2. El dinamismo social y la conducción del Estado exigirán la paciente construcción del consenso propio de una sociedad abierta y pluralista. Deberá por una parte conjugarse con las imposiciones de incipientes oligocracias mundiales y oligopolios del mercado. Por otra, deberá acoger las mutaciones socioeconómicas y empeñarse en mantener a los descontentos en la legalidad.

3. El problema de mayor incidencia individual y social será el desempleo. La sociedad, el Estado y el mercado deberán coordinarse para facilitar capacitación, estimular emprendimientos y con o sin el mercado, habilitar una red de solidaridad que restará capitales activos al crecimiento económico, pero mantendrá un mínimo de dignidad personal.

4. Las comunicaciones sociales no serán el cuarto poder, sino el poder envolvente o englobante que mediatiza todo. Los manuales de estilo no bastarán, si no crece el compromiso de los medios con la verdad y el bien moral.

5. Debemos asegurarnos que el Estado sea el propio heredero de sí mismo, en la sucesión abierta del Estado-nación como todavía lo conocemos. El arbitraje de la política exterior, de la macroeconomía, la justicia, la seguridad y los grandes equilibrios entre el capital y el trabajo y la producción y la producción y el consumo no pueden escapar del Estado, pero con otro modo de gestión, abierto a la sociedad.

6. La integración evitará que quedemos más solos en un mundo más unido. Pero la integración es el reconocimiento de la interdependencia de pueblos y personas, con su propia identidad. En “todos los hombres” debe estar “todo el hombre”.

7. Será indispensable conjugar la solidaridad entre las generaciones, porque la baja natalidad nos promete una clase activa reducida respecto a una clase pasiva que acrecienta su longevidad y debe ser sostenida.

8. La ecología debe ser un objetivo de la conciencia y de las políticas, no una ideología. La Tierra no es un planeta como los otros porque está cubierto por una delgada capa de vida. Y como siempre, el hombre es una promesa o una amenaza. Debemos confirmarnos como promesa.

9. La corrupción es una tentación demasiado fuerte, cuando la conciencia social vacila sobre los valores. Hay que restablecer la “vergüenza” para asegurar transparencia y la vida austera para reordenar los deseos hacia los bienes inmateriales. Más que nunca, nos será necesaria una “ética de la penuria”.

10. Todo será posible si la familia sigue transmitiendo fe en la vida, reconcilia las tensiones y encamina los aprendizajes, sobre todo los que combinan innovación, organización y entrenamiento. Y si la sociedad mantiene las creencias en diálogo y las autonomías legales y morales y las diferencias que respeten el orden y la moral pública, como lo quiere la Constitución.

## **8. Federalismo y globalización**

1. Si la globalización importa el aumento de las interrelaciones y la limitación de las subordinaciones que la acompañan, el federalismo es su ordenador: con la subsidiariedad, respeta las autonomías y hace útil la coordinación.

2. La globalización sólo será humanizante si articula las autonomías tanto legales como las morales consolidadas, para asegurar espacios de libertad que no rehúsan los vínculos sociales.

3. La globalización al modo federal permitirá a los Estados-nación reforzar su autonomía con la identidad de su pueblo.

4. Nos exigirá ser a la vez provincianos y cosmopolitas, parados en diagonal, con una pierna en nuestro medio local, entre nuestros afectos e intereses próximos y otra pierna en cualquier parte del mundo.

5. Cada municipio será expresión de su medio social y reflejará la aldea global; las intrusiones serán asumidas por una red de vecinos y sociedades menores que deberán adaptarlas según su tradición y sus estrategias de evolución.

6. Las redes de solidaridad de intereses en la sociedad civil convergerán sobre el Estado para impedir el vasallaje hacia las multinacionales que dominarán el mercado mundial.

7. Las supremacías deben ser limitadas por las autonomías concebidas como espacios de creatividad, de reelaboración de las tendencias y las modas, de filtración también.

8. Hay que asegurarse que en las microrregiones los municipios se proyecten con servicios, las asociaciones con estrategias de desarrollo sustentable, el territorio mejor ocupado sin favorecer la concentración extrema de población.

9. La igualdad de oportunidades a través de la promoción sin especulaciones y de la educación que es factor de desarrollo social debe equilibrar las diferencias.

10. Sin articular los poderes nuevos o antiguos al modo federal, en lo uno y lo diverso, sin el ordenamiento territorial como geografía voluntaria, sin equidad social, sin respeto a la competencia, la globalización mantendrá o creará nuevos grupos de exclusión social o miseria extrema, o sea descontento.

### **9. Federalismo y reforma del Estado**

1. La reforma del Estado se compromete a sí misma si no estimula la recuperación del federalismo.

2. El actual proceso de “mundialización” debe ser compensado por la provincialización y la municipalización.

3. En la asignación de competencias, debe darse a la Nación sólo lo necesario y a las provincias y municipios todo lo posible.

4. La provincia es la interlocutora válida del gobierno central, incluso en la política federal para municipios que se intenta.

5. La región en sus tres dimensiones –internacional, interprovincial e intermunicipal– es una corrección de escala de la provincia, pero no debe tener competencias, recursos ni funcionarios electivos propios.

6. Junto al federalismo de derechos, la reforma del Estado instala un federalismo de deberes, pero no para que la Nación administre la caja y las provincias las responsabilidades.

7. La provincialización y municipalización de obras, servicios y gastos exige recursos y gradualidad.

8. Las relaciones intergubernamentales deben coordinar competencias, pero no confundir roles, declinar deberes o herir susceptibilidades.

9. La subsidiariedad, por la cual, las autoridades superiores no deben hacer lo que pueden hacer las inferiores, es un principio constitucional implícito para interpretar las relaciones entre diferentes niveles de gobierno.

### **10. Mi respuesta a la inviabilidad de las provincias**

En los últimos tiempos se insinúa el fracaso del federalismo argentino. El ex Presidente Menem sugiere que desaparezcan las provincias sustituidas por seis regiones y la ciudad autónoma de Buenos Aires.

Las propuestas del Instituto de Federalismo son muy diferentes :

1) La Argentina es “La unión indestructible de Estados indestructibles”. La sustitución de las provincias supondría una reforma constitucional fundacional que no tendría consenso.

2) La fusión de varias provincias entre sí provocaría conflictos de supremacía insuperables.

3) La economía que se aspira a lograr se obtiene con Legislaturas unicamerales, donde cada diputado tenga un solo secretario y reduciendo la burocracia en los Poderes Ejecutivos.

4) Mediante las regiones ya organizadas las provincias acceden a las economías de escala.

5) El equilibrio fiscal debe lograrse secundando leal y valientemente la política que tiende al “déficit cero” y a la competitividad.

6) Excepcionalmente, la cesación de pago de alguna provincia puede superarse con la emisión de bonos de cancelación de deuda.

7) Es indispensable un plan de solidaridad para los desocupados y las necesidades básicas insatisfechas.

8) No hay que perder la esperanza : el “Mezzogiorno” del sur de Italia, siempre subsidiado, crece con pequeñas empresas rápidamente (ver “Corriere de la sera”, 20/7).

9) Debemos recuperar la confianza y vencer el desencanto de una recesión que dura tres años.