

EI FEDERALISMO A TRECE AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Por el DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

I. INTRODUCCION.

Señalamos que para realizar un análisis de una reforma constitucional debemos considerar los 3 períodos del proceso constituyente: el “preconstituyente”, de declaración de la necesidad de la reforma, a cargo del Congreso y que culmina con la elección popular de los Convencionales; el “constituyente”, con la Convención que ejercita el poder constituyente y sanciona las reformas y el “postconstituyente”, destinado a la reglamentación y cumplimiento de la reforma producida.

Asimismo queremos indicar que para la consideración del período específicamente constituyente debemos efectuar otra distinción más entre las ideas fuerza, valores y finalidades que guiaron a la Convención por una parte y su diseño más o menos acertado a través de su redacción en las normas respectivas, por el otro.

En base a estos criterios, consideraremos los períodos constituyente y postconstituyente de la reforma constitucional de 1994 en relación al federalismo. La Convención de Santa Fé y Paraná tuvo como una de sus ideas fuerza la acentuación de la descentralización del poder en nuestro país, como se observa en tres capítulos fundamentales de la reforma: el federalismo, la autonomía municipal y la ciudad de Buenos Aires. (1)

Esta cuestión es de aquéllas en que más se apreció la distancia entre la “norma” y la “realidad” constitucional, pues a lo largo de la historia argentina, se fue produciendo un extraordinario proceso de centralización en el área metropolitana de Buenos Aires, que impidió la vigencia efectiva de los principios federales de la Ley Suprema de 1853 y 1860. A ello se debe sumar el prolongado debate que se produjo sobre la naturaleza de nuestro régimen municipal y la particular situación institucional de la Capital Federal, que en el texto supremo originario, estaba ampliamente sujeta a los poderes del Presidente y del Congreso Por este motivo, la Convención Nacional Constituyente de 1994 destinó su segundo debate en extensión a esta temática, cuya importancia es extraordinaria para nuestro Estado como para la teoría constitucional. En consecuencia, iremos abordando cada uno de los aspectos de la reforma en relación al federalismo, con

su respectivo análisis que incluye la visión actual, para concluir con una reflexión general sobre la cuestión.

II. EL FEDERALISMO

II.1. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y POLITICOS.

II.1. A. Los cuatro órdenes de gobierno de la federación argentina.

Sostenemos que luego de la reforma constitucional de 1994 existen cuatro órdenes de gobierno en la federación argentina: 1) el gobierno federal, al que la ley suprema destina el título primero, "Gobierno federal", arts. 44 a 120, de la segunda parte; 2) los gobiernos de provincia, regulados en el título segundo, "Gobiernos de provincia", arts. 121 a 128, de la segunda parte; 3) el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, art. 129, en el título segundo de la segunda parte, que tiene naturaleza de ciudad-Estado, distinta de las provincias y municipios; y 4) los gobiernos municipales autónomos, según lo dispuesto por los arts. 5 y 123.

En consecuencia, la reforma ha profundizado la descentralización para el Estado argentino, como fraccionamiento del poder en relación al territorio.

La consagración constitucional de las autonomías de la ciudad de Buenos Aires y de los municipios significan incuestionablemente la afirmación del federalismo, por la íntima relación entre estas instituciones

Asimismo, en la misma línea de fortalecimiento del federalismo, se debe inscribir la posibilidad del nivel regional, para el desarrollo económico y social, pero no como gobierno político de un conjunto de provincias, según lo prescrito por el art. 124 de la ley suprema.

Ahora la sociedad federal argentina está integrada por el gobierno federal, 23 provincias, y la ciudad-Estado de Buenos Aires, que tienen entre sí relaciones federales directas; pues si bien en la reforma se ha consagrado la autonomía municipal, por el art. 123, las que deben asegurar dicho régimen siguen siendo las provincias.

V.1. B. La distribución de competencias.

En el fundamental tema de la distribución de competencias en el Estado federal, la reforma constitucional de 1994 no modificó la regla máxima en la materia, que es el antiguo art. 104 -actual 121-, que resumió el derecho histórico de los argentinos, en la expresión de Joaquín V. González.

Es cierto que esta regla sufrió modificaciones, a medida que se fue produciendo el proceso de centralización del país; e incluso la propia jurisprudencia de la Corte Suprema fue admitiendo los avances del gobierno central, como lo han destacado

autores como Vanossi, Frías, Bidart Campos, Romero, etc., pero confiamos en los cambios que deberán operarse en el futuro, conforme el mandato constitucional emergente de la reforma de profundizar el federalismo.

En este aspecto, la reforma agregó competencias tanto al gobierno federal como a los provinciales, en las que no nos detendremos por razones de brevedad, remitiéndonos para ello a nuestra obra citada (2)

II.1. C. El Senado y su rol federal.

El Senado es el órgano federal por antonomasia en razón de la representación paritaria de las provincias, según fue instituido por la Constitución nacional de 1853, siguiendo el antecedente de la ley suprema norteamericana. Pero a lo largo de la historia no pudo cumplir adecuadamente su rol federal.

Expresamos en tal sentido en la Convención Nacional Constituyente de 1994: "Señalo la falta de cumplimiento de rol federal por parte del Senado. Y esto se advierte cuando analizamos lo que ha ocurrido con las intervenciones federales, con las leyes de promoción industrial o con las leyes de coparticipación impositiva" (3)

La reforma constitucional de Santa Fe y Paraná ha introducido profundas modificaciones, para que el Senado pueda desarrollar eficazmente el rol institucional correspondiente en nuestra federación. A ello apuntaron: a) la incorporación del tercer senador por cada provincia; b) la elección directa y la reducción del mandato de los senadores; y c) la acentuación de su rol federal. Desafortunadamente, todavía no hemos apreciado que el objetivo perseguido por el constituyente se haya logrado, pues el Senado ha continuado con un desempeño institucional similar al que señaláramos.

a) La incorporación del tercer senador por cada provincia.

El convencional García Lema ubicó al tema -junto a la elección directa de los senadores- dentro de la idea fuerza de la consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático y el convencional Paixao agregó que con el tercer senador se equilibraba la representación en el Senado, sin variarse la igualdad de representación de las provincias. Se manifestaron en contra del tercer senador por provincia algunos convencionales y estudiosos de la materia, argumentando una lesión al federalismo, para favorecer la partidocracia y asimilar el Senado a la Cámara de Diputados.

No compartimos dicha crítica, por cuanto no se alteró la esencia del sistema, que es la representación igualitaria de las provincias, que teóricamente puede permitir que las provincias "chicas" definan a su favor en el Senado, una votación que fue inversa en la Cámara de Diputados, en razón del peso poblacional de las provincias "grandes". Pero

además, pensamos que el tercer senador correspondiente a otro partido político, provocará un mejoramiento funcional del Senado en el cumplimiento de su rol federal, ya que se producirá una legítima competencia entre los representantes de la provincia, a los fines de la más eficaz defensa de los intereses regionales y provinciales.

Asimismo, no se puede desconocer la importancia de los partidos políticos en las democracias constitucionales contemporáneas.

Tampoco creemos que con el aumento del número de senadores y con el cambio en su forma de elección, se asemejará a la Cámara de Diputados, pues para nosotros existen grandes diferencias de funciones, número de miembros, caracteres y estilos con ella.

De paso, destacamos que la que tendrá representación en la Cámara de Senadores será la Ciudad de Buenos Aires, conforme su nuevo status constitucional, mientras que ello no ocurrirá con la Capital Federal, según el art. 54.

b). La elección directa y la reducción del mandato de los senadores.

El art. 54 de la Constitución, que corresponde al anterior 48, estableció la elección directa de los senadores, en lugar de la indirecta por las legislaturas provinciales y por el Colegio Electoral en la Capital Federal.

Bien ha dicho Burdeau que la historia de la democracia está resumida en la de los sistemas electorales, y, en consecuencia, a fines del siglo XX no podía mantenerse una elección indirecta, propia del siglo pasado y del "orden conservador" señalado por Natalio Botana.

Estamos convencidos además que la elección directa posibilitará una mejor y más auténtica representación de las provincias, frente al sistema anterior que presentó no pocos casos de senadores que ni siquiera vivían en ellas.

El art. 56 modificó al anterior 48, al reducir el mandato de los senadores de nueve a seis años. Ello no sólo mejora la representación de las provincias, sino que también se adecua más a la legitimidad democrática. A pesar de los incuestionables fundamentos de la elección directa, no sólo de los senadores sino también del presidente y vicepresidente de la Nación, mediante modificaciones en los anteriores arts. 81 a 85, se escucharon voces, tanto en la Convención como en la doctrina, que indicaban que con la supresión del Colegio Electoral se otorgaba mayor peso a las provincias más pobladas y se lesionaba al federalismo.

Nosotros pensamos que la legitimidad democrática hacía imposible la continuidad del anterior régimen, y que en consecuencia no podía ya relacionarse al federalismo con él, que provenía de la visión política del siglo pasado. El convencional Rosatti efectuó una

inserción titulada "La elección presidencial indirecta no se vincula con el federalismo" , donde analiza detenidamente estas cuestiones, distinguiendo los principios fundantes del federalismo y de la elección indirecta, e indicando que fue la deformación demográfica posterior la que originó los problemas. Asimismo, acompaña las intervenciones a favor de la elección directa de presidente y vicepresidente de los convencionales Sampay, Bagnasco, Sobral y Luder en la Convención Nacional Constituyente de 1949 y los dictámenes en tal sentido emitidos en la Convención Nacional Constituyente de 1957.

c) La acentuación de su rol federal.

La reforma acentuó el rol federal del Senado al instituirlo como cámara de origen en dos temas fundamentales: la ley-convenio de coparticipación impositiva y las iniciativas sobre crecimiento armónico de la Nación y poblamiento de su territorio y promoción de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, según lo dispuesto en el art. 75, incs. 2 y 19, respectivamente.

Todos sabemos la importancia que tiene la cámara de origen en un sistema bicameral, puesto que su voluntad puede finalmente imponerse a la cámara revisora. En consecuencia, el constituyente, advertido de los problemas de funcionamiento del Senado en el pasado, decidió fortalecerlo en su rol, como órgano de representación de las autonomías provinciales y de la ciudad de Buenos Aires al que se le han reconocido especiales atribuciones sobre las cuestiones del federalismo, tal como lo indican las normas analizadas. En este sentido, no puede soslayarse la extraordinaria trascendencia de estas cuestiones, que indican la intergiversable finalidad constitucional de revertir los graves y profundos desequilibrios de nuestro país.

II.1 D. La intervención federal.

La intervención federal es el lamento clásico del federalismo argentino, dice Pedro J. Frías, quien además señala que la institución no pudo ser reglamentada por el Congreso, lo que revela debilidad en el comportamiento federal. (4)

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el célebre caso "Orfila" también había determinado la atribución congresional para la intervención, pero en el orden fáctico, estas medidas extraordinarias continuaron ejercitándose por el Poder Ejecutivo en la mayoría de los casos.

Por eso no puede soslayarse la trascendencia de esta reforma efectuada en 1994, de indicar expresamente, en el inc. 31 del art. 75, que la facultad de intervenir las provincias o la ciudad de Buenos Aires compete al Congreso de la Nación, que además

puede aprobar o revocar la intervención decretada por el Poder Ejecutivo, durante su receso. A su vez, el art. 99, inc. 20, prescribió que si el Poder Ejecutivo decreta una intervención durante el receso del órgano legislativo, lo debe convocar simultáneamente para dicho tratamiento.

A esta determinación debemos sumar que se ha ampliado considerablemente el período de sesiones ordinarias del Congreso, según el actual art. 63, por lo que en el futuro no podrán presentarse los desbordes institucionales del pasado, que tanto afectaron al federalismo.

II.1. E.. Los partidos políticos y el federalismo.

La reforma de 1994 constitucionalizó los partidos políticos, en el art. 38, caracterizándolos como "instituciones fundamentales del sistema democrático".

La ley suprema estableció como su control ideológico que "su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos" (segundo párrafo del art. 38).

Resaltamos el concepto de "respeto a esta Constitución", que para nosotros importa la obligación para los partidos de aceptar en sus bases programáticas los grandes principios y valores de nuestra carta magna, y, entre ellos, el federal.

La democracia constitucional contemporánea se asienta indudablemente sobre los partidos políticos, de cuyo funcionamiento y destino incluso depende aquélla, como lo enseñaron Kelsen y Vedel. Por eso, y en relación al federalismo, afirmamos que su futuro se vincula en gran medida a la actitud de compromiso y de lucha que asuman al respecto los partidos políticos, para dar cumplimiento a las altas finalidades de la reforma.

Incluso pensamos que la exigencia de la "organización" y "funcionamiento" democráticos se vería mejor cumplida por los partidos si efectivamente tuvieran en ambos aspectos un ponderable grado de vigencia de principios federales.

En efecto, el federalismo comporta espacios de descentralización, de participación, de libertad, que se pueden asociar a la democracia tanto en la organización como en el funcionamiento de los partidos políticos. Sería sumamente valioso para el país que las grandes fuerzas políticas nacionales, modificando actitudes del pasado, se oxigenen, modernicen y abracen el proyecto federal de la Constitución.

II.2. ASPECTOS FINANCIEROS

II.. A. Coparticipación impositiva.

a.. La coparticipación impositiva en la reforma constitucional.

La reforma al constitucionalizar la coparticipación impositiva (5) bajo estrictas condiciones, también cumplió su objetivo de fortalecer el federalismo, como lo veremos.

Primeramente, la reforma define con claridad la distribución de competencias entre el gobierno federal y provincias, en relación a los tributos indirectos externos, como nacionales -en el inc. 1 del art. 75-; a los tributos indirectos internos, con carácter de concurrentes -en el inc. 2, primer párrafo, del art. 75-, y a los tributos directos, como correspondientes sólo en forma excepcional al gobierno federal -en el inc. 2, segundo párrafo, del art. 75-, tal como lo había señalado la doctrina .

Inmediatamente después, el inc. 2 del art. 75 prescribe como coparticipables a los tributos indirectos internos y a los directos que en forma excepcional recaude el gobierno nacional, salvo la parte o el total de ellos que tengan asignación específica. Esta última cuestión fue objeto de intensas negociaciones, ya que fue un sistema comúnmente utilizado para detraer fondos de la masa coparticipativa perjudicando a las provincias, y por ello se fijaron especiales condiciones en el inc. 3, como oportunamente se apreciará. Aprovechamos para expresar que tampoco integran la masa coparticipable los tributos que corresponden a las provincias que poseen recursos naturales, v.gr., regalías petroleras, como una derivación de su propiedad, reconocida en el art. 124 de la Ley Suprema.

Seguidamente el inc. 2 dice: "Una ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos".

Dicha ley-convenio debe cumplir además las siguientes condiciones según la ley suprema: 1) El Senado es la Cámara de origen. 2) La sanción debe ser con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. 3) No puede ser modificada unilateralmente. 4) Tampoco puede ser reglamentada. 5) Debe ser aprobada por las provincias. 6) La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto. 7) Estos criterios deben ser: la equidad, la solidaridad y la prioridad para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La incorporación del instituto de la ley-convenio a la Constitución es, para nosotros, una trascendental reforma destinada a afianzar el federalismo de concertación, en uno de los

capítulos más conflictivos de la historia argentina: la relación financiera entre Nación y provincias.

La Ley Fundamental, en un notable avance, obliga a la concertación: 1) En primer lugar, del Presidente y de los Gobernadores, y también del jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, pues no se puede soslayar su participación, tanto en el debate sobre la distribución primaria, como luego en la distribución secundaria, -como expresamente lo menciona el inc. 2 del art. 75-, para formular la base de acuerdos sobre la coparticipación. 2) En segundo lugar, el proyecto de ley-convenio debe recibir aprobación por mayoría calificada, específicamente mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, lo que obliga entonces a un alto grado de consenso entre los representantes del pueblo y de las provincias, pues el funcionamiento legislativo indica las dificultades para alcanzar dicho quórum agravado. 3) En tercer lugar, para culminar este trabajoso trámite de la ley-convenio, signada por el consenso y la concertación, debe lograrse la aprobación por parte de cada una de las legislaturas provinciales.

Estos especiales requisitos intentan revertir, por un lado, las simples adhesiones que las provincias debían prestar a la legislación que imponía casi siempre el gobierno central frente a la dependencia de las provincias, y, por otro lado, fijar un régimen definitivo con reglas claras, que permita un desarrollo equilibrado de la federación, en lugar de la arbitrariedad que ha signado la relación Nación-provincias.

La Constitución ha prescrito la integración de la masa coparticipable con los impuestos indirectos internos y los directos que correspondan a la Nación en forma excepcional, según el inc. 2 del art. 75; pero ha admitido la posibilidad de detracción de una parte o de la totalidad de ellos mediante asignaciones específicas. Sin embargo, como por esta vía se afectó el federalismo, - en casos como la creación del Fondo Transitorio para financiar desequilibrios fiscales provinciales (ley 23.562), o el impuesto sobre intereses y ajustes de los depósitos a plazo fijo en beneficio de determinadas provincias (ley 23.658) -, el inc. 3 del art. 75 ha establecido requisitos especiales para ellas. En efecto, se ordena que las leyes que establezcan o modifiquen asignaciones específicas de recursos coparticipables tengan tiempo determinado y que sean sancionadas por un quórum especial de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Reiteramos que sobre todo este último requisito es muy importante como garantía para las provincias, ya que no es fácil alcanzar dicho quórum en la tarea legislativa, sin un alto grado de consenso.

La reforma ha impuesto criterios de reparto, tanto para la distribución primaria como para la secundaria. En relación a la distribución primaria, o sea, entre la Nación por un lado y las provincias y la Ciudad de Buenos Aires por el otro, debemos señalar: a) lo vinculado a asignaciones específicas, recientemente analizadas, y b) "la relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto", como dice el inc. 2 del art. 75, en una frase que se correlaciona con un párrafo posterior de la misma norma que expresa: "No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires, en su caso". Resaltamos la trascendencia de este criterio, ya que una de las herramientas del gobierno federal para lesionar el federalismo fue imponer trasferencias de competencias, servicios o funciones a las provincias o a la Ciudad de Buenos Aires, con lo que centralizó recursos y federalizó los déficits.

Lamentablemente ya sabemos que tampoco se cumplió la disposición transitoria sexta de la reforma, que indicó como plazo para la sanción de la ley-convenio de coparticipación "antes de la finalización del año 1996", pero señalamos que este criterio será determinante para el momento de la discusión sobre la distribución primaria, pues muchos servicios han pasado a la órbita provincial e incluso a la municipal, en un proceso de descentralización que juzgamos fundamental para el futuro del país, y que, en consecuencia, requerirá un aumento del porcentaje correspondiente a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires y después al resto de los Municipios.

La disposición transitoria que acabamos de mencionar, también insiste en el concepto a que nos referimos, pues prescribe que "la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada"; y asimismo agrega: "tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación. La presente cláusula no afecta los reclamos administrativos y judiciales en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias".

Los criterios de reparto para la distribución secundaria, o sea, entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, deben ser, según la norma constitucional que estamos estudiando: a) objetivos: es decir, claramente determinados, razonables y exentos de parcialidad; b) equitativos: o sea, con justicia en el caso concreto, v.gr., a mayor

capacidad contributiva o poblacional sería equitativa una mayor participación ; c) solidarios: con ayuda mutua entre las provincias, v.gr., con redistribución que beneficie a las más rezagadas; y d) prioritarios para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional: de tal manera que estos propósitos –vinculados a los del art. 75, inc. 19, que aspira a ser la nueva cláusula del progreso, con especial énfasis en el "desarrollo humano"-, obligan a un gran esfuerzo para corregir los desequilibrios, desigualdades e injusticias de la sociedad argentina. Ya veremos que estos mismos criterios deben informar la Ley de Presupuesto, como lo indica el inc. 8 del art. 75, y las iniciativas sobre crecimiento armónico de la Nación, poblamiento de su territorio y políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, según lo prescribe el inc. 19 del art. 75.

Para nosotros es de fundamental importancia que se alcance un nuevo sistema de coparticipación sobre estas bases, expresivas de los principios de la solidaridad y lealtad federales, que son esenciales para las federaciones. Es que aún las más ricas y desarrolladas no dejan de presentar asimetrías, como se observa en los Estados Unidos o en Canadá. Acaso son similares los índices económicos y sociales que se aprecian en California o Alabama o en Alberta o Nueva Escocia? (6)

Por ello, también aquí han sido acertados los criterios del constituyente y sobre ellos debe avanzarse para producir un desarrollo más justo, equilibrado e integrado del país. Es que no debe olvidarse la distancia que separa al distrito más rico, o sea la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de los más pobres, como Santiago del Estero y Formosa., lo que refleja la magnitud de nuestros desafíos y problemas.

Se impone en consecuencia la necesidad de una verdadera política de Estado que persiga la superación de los gravísimos desequilibrios que se observan entre los distritos provinciales, mediante un sistema de igualación como el canadiense, que contemple el accionar auténticamente federal del gobierno nacional y la solidaridad entre las provincias, sobre la base de los mandatos constitucionales que estamos analizando.

No obstante la claridad y altura de los objetivos perseguidos por el Constituyente, se han difundido en estos años algunas propuestas que no sólo desconocían la letra y espíritu de la Ley Suprema en esta materia, sino que pretendían volver al sistema anterior de completa separación de fuentes, con el indisimulado propósito de ahondar las diferencias existentes entre las provincias y centralizar aún más el país. (7)

La ley-convenio de coparticipación impositiva no fue sancionada en los plazos fijados, con lo que se verificó una nueva violación a la Constitución. Más allá de la sentida protesta que efectuamos por esta demora -como hombres de derecho y convencionales constituyentes que trabajamos firmemente en defensa del federalismo-, alentamos la pronta sanción de este trascendental instrumento de la ley convenio.

Estamos convencidos de que éste es uno de los debates más importantes, en el que habrá que utilizar al máximo la inteligencia, la imaginación, la prudencia y la solidaridad, para resolver el "laberinto" de la coparticipación, que es una base fundamental para desarrollar el proyecto federal rumbo al siglo XXI.

En este sentido, resulta imprescindible poner el énfasis en la distribución primaria, pues se han producido muchas modificaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires. A ello hay que sumar el delicado problema de las transferencias intergubernamentales, la crisis en el sistema previsional, la futura regionalización, la profundización de los procesos de integración y de descentralización y el deterioro de la situación económico-social, con altos índices de desocupación, marginalidad social y pobreza.

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires -que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios-, hará relativamente más sencilla la discusión posterior de la distribución secundaria, donde se advierten las disputas entre las provincias grandes y las chicas, además de la incorporación de la ciudad de Buenos Aires.

Estudios interdisciplinarios deben fundamentar la decisión política que finalmente establezca la ley convenio, que, respetando los criterios constitucionales, afirme la solución estructural y gradual de los problemas, mediante un sistema integral, justo y perdurable.

Debe ejercitarse en esta materia una verdadera política arquitectónica, que supere antagonismos partidarios, fortalezca las relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país

II.2. B. El organismo fiscal federal.

La reforma constitucional, en el inc. 2 del art.75, dispone: "Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición".

Esta fue otra trascendente decisión del constituyente, que elevó a la máxima jerarquía normativa, un organismo con las funciones que actualmente desempeña la Comisión Federal de Impuestos, cuya creación se debió a la ley 20.221, con posterior ratificación en la vigente ley 23.548.

Sus funciones serán de Interpretación de la ley de coparticipación; de ejecución de la misma; de asesoramiento de los fiscos adheridos y de tribunal administrativo para decidir si los gravámenes locales se oponen al régimen de coparticipación. Sus resoluciones podrán ser recurridas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Lamentablemente tampoco se cumplió el plazo fijado por la disposición transitoria sexta para la reglamentación de este órgano, coincidente con el de la ley convenio. Insistimos en la necesidad de cambiar sustancialmente el actual proceso postconstituyente de la histórica reforma de 1994.

II.2. C. Pautas federales del presupuesto nacional.

La otra gran materia donde la reforma constitucional ha introducido lineamientos de federalismo financiero es el presupuesto nacional.

En efecto, el inc.8 del art. 75 indica que dicho instrumento debe ser fijado por el Congreso, "conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo". Recordemos que ellas son la relación directa a las competencias, servicios y funciones de la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, contemplando criterios objetivos de reparto, los cuales hemos analizado anteriormente.

Además hay que resaltar que el inc. 8 dice que el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos debe efectuarse "en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas", lo que para nosotros implica una definición constitucional que relaciona a la importante ley con la planificación, pues no se puede dar otro sentido a las palabras "programa" y "plan" que utiliza la ley suprema. A su vez, el presupuesto es considerado por la doctrina clásica del derecho financiero como un instrumento de gobierno, de administración y de planificación.

En consecuencia, tanto para el gasto público como para el cálculo de recursos previstos por el presupuesto, debe existir como base un programa de gobierno y de inversiones públicas que también respete las pautas constitucionales: objetivas, equitativas, solidarias y prioritarias para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Este inciso que documentamos, contiene una política constitucional que vincula al presupuesto con temas esenciales del proyecto federal: la regionalización, la

integración, la descentralización y el fortalecimiento de las autonomías provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y municipales.

Mucho va a costar hacer realidad los elevados propósitos de esta norma, por la magnitud de los cambios que deben operarse, que demandan gran voluntad, inteligencia y consenso político.

La modificación del formidable proceso de concentración operado en nuestro país resulta imprescindible para la efectiva vigencia del federalismo, en el cual las cuestiones fiscales son de especial trascendencia. Bien decía Friedrich, que el federalismo más que un "estereotipo" era un "proceso" de dicha estirpe, y que en consecuencia había que analizar cada una de las realidades estatales, sin efectuar generalizaciones.(8)

Es tan rica la norma constitucional analizada, que señala rumbos de notable significación para el futuro, como la descentralización, que es la reforma del Estado del mañana. En este sentido, tanto la ley convenio de coparticipación como el presupuesto, deberán establecer criterios precisos para las transferencias de competencias, servicios y funciones de la Nación a las provincias en un proceso que requerirá reasignaciones de recursos y concertación con los respectivos órdenes gubernamentales, para el debido respeto de las autonomías provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y, posteriormente, de las municipales.(9)

II.3. ASPECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES .

II.3. A. El banco federal.

El inc. 6 del art. 75 de la Constitución Nacional prescribe que corresponde al Congreso: "establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales".

En nuestro anteproyecto de reforma constitucional presentado en la Convención, preveímos la modificación del inc. 5 del anterior art. 67, con la siguiente redacción: "Establecer y reglamentar un banco monetario federal, con facultad de emitir billetes, así como otros bancos nacionales".

En el seno de la Convención, hizo uso de la palabra en nombre de la Comisión de Redacción, el convencional Juan Carlos Maqueda. quien explicitó que el sentido de la reforma era adecuar el actual Banco Central, en su denominación y concepción, al Estado federal, citando como ejemplos las instituciones similares de los Estados Unidos, Suiza y Alemania. (10)

Compartimos la interpretación que efectúa de esta norma Humberto Quiroga Lavié : "El carácter federal que ahora le impone la Constitución al banco encargado de la emisión

de la moneda, no es sólo una cuestión de nombre, sino que define la política constitucional en el sentido de que las provincias deberán intervenir en el gobierno de dicha institución. Será el Congreso, por ley, quien defina dicha intervención, para lo cual puede servir de modelo la organización federativa de la Reserva Federal en los Estados Unidos". Además el autor señala como segunda apreciación, que dicho banco tiene por misión principal emitir moneda, con dos consecuencias: el carácter "monopólico" de dicha atribución y la competencia de "fijar la política monetaria en todo el país".(11)

El inciso hace mención a "otros bancos nacionales", en referencia a los actuales de la Nación, Hipotecario y de Desarrollo.

Por la importancia que tiene la cuestión monetaria y bancaria en la política económica, fácil resulta colegir el alto objetivo de esta norma en derredor de la profundización del federalismo. Tampoco se ha podido consagrar aquí por parte del Congreso, la pertinente legislación reglamentaria, que se vincula incuestionablemente con los aspectos económicos del federalismo.

II.3.B .Las regiones para el desarrollo económico y social.

El art. 124 de la ley suprema dispone, en su primera parte: "Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines".

En cuanto a los antecedentes de la norma, sólo nos detendremos en los vinculados a la Asamblea Constituyente.

En nuestro proyecto de reforma constitucional propusimos la creación de regiones y en los fundamentos expresamos al respecto: "La regionalización es un instrumento apto para el desarrollo económico y social de importantes sectores de nuestro territorio. En tal sentido, el proyecto prevé la posibilidad de crear regiones en un marco de coordinación y consenso, evitando la imposición, desde escritorios de tecnócratas, de estructuras carentes de sustento real". Más adelante, al intervenir en el debate sobre el despacho de la Comisión de Redacción, dijimos: "El artículo 106 bis que se postula comporta la cláusula federal, como sostiene Pedro J. Frías, y tiene tres aspectos muy claros. En primer lugar, una regionalización para el desarrollo económico y social. Esto significará que, más allá de la existencia de órganos para el cumplimiento de sus fines, no se podrá afectar ni las autonomías provinciales ni las autonomías municipales. Naturalmente, tendrá que ponerse énfasis en el desarrollo de las economías regionales para asegurar una Argentina que no siga siendo un desierto, como decía Aberdi, con

algunas pequeñas islas de desarrollo económico, sino que exista la posibilidad de un desarrollo equilibrado de la Argentina" (12)

Para la interpretación de esta norma constitucional nos remitimos también a nuestra obra citada.

El énfasis debe ser puesto en la coordinación interjurisdiccional entre los diversos órdenes de gobierno y en el ejercicio de las facultades concurrentes o compartidas, a los fines de la promoción del desarrollo económico y social.

"Se trata de crear unidades funcionales -dice Castorina de Tarquini (13)-, que den respuesta a emprendimientos que por su complejidad exceden las posibilidades de las provincias y que no son atendidos debidamente por la Nación".

De estos criterios de flexibilidad, funcionalidad y coordinación interjurisdiccional que deben utilizarse en nuestro concepto para la creación de las regiones, llegamos a estas conclusiones: a) Además de las provincias, pueden intervenir los otros órdenes gubernamentales: el federal, la ciudad de Buenos Aires y los municipios. Incluso bajo esta figura -piensa Badeni (14)- pueden integrarse otros entes nacionales o extranjeros, constituyéndose una figura interjurisdiccional, cuyo régimen jurídico quedará fijado en el acto de creación. b) Una provincia puede formar parte de más de una región, si así lo requiere su desarrollo. c) No debe existir necesariamente un solo mapa regional en la Argentina. d) La descentralización del gobierno federal no debe unirse en forma imprescindible con la regionalización de las provincias. e) La conformación de regiones responde a diversos aspectos históricos, geográficos, económicos, sociales, culturales y políticos y reclama una visión y estudios interdisciplinarios. f) La regionalización del país para la integración y el desarrollo económico y social, también supone una interrelación con la integración supranacional y la provincial, que exigirá la promoción de las relaciones intermunicipales. g) La regionalización, como instrumento del proyecto federal, requerirá de una concertación interjurisdiccional con eficaz gestión técnica y alta calidad en la dirección política. h) Este proceso importará una profunda reforma y modernización de los distintos órdenes estatales. i) También se impone una planificación estratégica, flexible, moderna, democrática y con la participación de las fuerzas del mercado.

En cuanto al conocimiento del Congreso Nacional el art. 124 de la Constitución exige que tanto la creación de regiones como la celebración de convenios internacionales, sean efectuados "con conocimiento del Congreso nacional". El constituyente de 1994 impuso, para estos casos, el mismo requisito ordenado por el anterior art. 107 para los

tratados "domésticos" entre las provincias. O sea que se ratificó aquel apartamiento del precedente norteamericano, que disponía el "consentimiento" del Congreso (art. I, secc. 10, cláusula 3) y nuevamente se insistió sólo con el "conocimiento".

El objetivo no ha sido otro que favorecer aún más la autonomía de las provincias, ya que el consentimiento o la aprobación hubiesen implicado una marcada dependencia del Congreso.

De todas maneras el requisito del conocimiento apunta a la mejor articulación y control de las competencias e intereses federales y provinciales.

Horacio Daniel Piombo, profesor de La Plata (15) sostiene que el Congreso podría desaprobado el acuerdo regional, aunque no sea necesaria su aprobación expresa.

Nosotros creemos que en la instancia hipotética de que el Congreso considere que el acuerdo interprovincial vulnera los principios constitucionales, habría dos posibles soluciones: una jurídica, con la eventual participación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y otra política, la intervención federal, como remedio extremo para asegurar la supremacía del orden constitucional federal. Pero un pronunciamiento negativo del Congreso no dejaría sin efecto al acuerdo, como si fuera el caso de la desaprobación

II.3. C.. Las provincias y los convenios internacionales.

En el debate en la Convención Nacional Constituyente de 1994, al referirnos al despacho de la Comisión de Redacción, dijimos sobre esta norma del art. 124 -que denominamos cláusula federal-, y respecto a esta cuestión: ". . . En segundo lugar, este artículo propuesto contiene la idea de las gestiones y convenios internacionales. Esto se relaciona con las facultades que no se pueden desconocer a las provincias como estados de la federación. ¿Cómo vamos a impedir que las provincias puedan hacer gestiones y convenios internacionales, promover las exportaciones, fomentar el turismo, buscar inversiones y celebrar créditos si existe el conocimiento del Congreso Federal? Las provincias, en virtud de sus autonomías, resguardando lo que son las atribuciones delegadas al gobierno nacional, sin afectar la política exterior de la Nación, podrán llevar adelante estas materias" (16).

La reforma ha consignado la potestad de las provincias de celebrar "convenios internacionales", utilizando un término distinto del existente antes en la Constitución, que al referirse a los acuerdos expresaba la palabra "tratados", en los arts. 27, 31, 67, inc. 19 (ahora 75, inc. 22), 86, inc. 14 (ahora 99, inc. 11), y 100 (ahora 116), cuando se realizaban con las potencias extranjeras u organizaciones internacionales por parte del

gobierno federal, y "tratados parciales", en los arts. 107 (ahora 125) y 108 (ahora 126), cuando se trataba de pactos interprovinciales.

Para nosotros -conforme las opiniones de Pedro J. Frías y Horacio D. Piombo (17)- los constituyentes usaron esta denominación para indicar un alcance más limitado de los acuerdos internacionales que pueden celebrar las provincias, en comparación a los tratados internacionales del gobierno federal, en ejercicio de las facultades delegadas en relaciones exteriores.

La reforma amplió las potestades provinciales sobre la gestión internacional, sobre la base de los antecedentes y experiencias anteriores, y con clara conciencia del rumbo autonomista que debe afirmarse en pos del fortalecimiento del federalismo en un mundo integrado y competitivo; pero con la prudencia suficiente que indica la pertenencia a una federación -no una confederación-, donde las facultades en política exterior corresponden al gobierno nacional.

Ello explica los límites impuestos en la materia a las provincias, en la norma que comentamos. En primer lugar, consideramos con Badeni y Quiroga Lavié (18) que en virtud de la prohibición del art. 126 de la Constitución de celebrar tratados parciales de carácter político, las provincias tampoco pueden realizar convenios internacionales de esa naturaleza, porque se afectaría el ejercicio de la política exterior delegada al gobierno nacional. En consecuencia, concordamos con Sagüés en que "los convenios provincial-internacionales no deben exceder en su contenido las competencias provinciales (razón por la que solamente pueden operar en los temas propios de las provincias, o en los que poseen facultades concurrentes con la Nación) y además tienen que respetar el derecho federal (constitucional e infraconstitucional) existente, previo y posterior al convenio provincial-internacional" (19).

En cuanto al análisis de los otros límites, también por razones de brevedad, nos remitimos a nuestra obra citada. Estamos convencidos de la irreversibilidad de este proceso de integración supranacional, que requerirá del ejercicio de relaciones interjurisdiccionales que importarán la reforma de los Estados, la modernización institucional y la elevación de la cultura política y jurídica.

II.3. D.. Las provincias y el dominio originario de los recursos naturales.

También el art. 124 reconoció a las provincias el dominio originario de los recursos naturales.

En el debate en general en la Convención Nacional Constituyente expusimos al tratarse el dictamen de la Comisión de Redacción: "Finalmente, se indica que corresponde a las

provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Esto significa reafirmar los principios de los arts. 3, 13 y 104 de la Constitución nacional. Se trata de una unión indestructible de estados indestructibles, como lo dijo el juez Chase en una famosa causa sancionada por la Corte Suprema de Justicia norteamericana. Entendemos que las provincias tienen el dominio de todo su territorio: suelo, subsuelo, espacio aéreo y sobre el litoral marítimo. Por supuesto que también creemos que el dominio se hace extensivo a todos los recursos renovables o no. Oportunamente habrá que seguir los lineamientos de Frías, de Bidart Campos, de Cano y del Consejo de Consolidación de la Democracia que, con respecto al mar, establecieron que una cosa es el dominio y que deben existir formas de jurisdicción concurrente para una explotación racional de los recursos entre gobierno federal y provincias, a través de empresas federales que naturalmente logren el mejor aprovechamiento posible" (20).

El agudo proceso de centralización que sufrió el país, tuvo como uno de sus aspectos más negativos, el avance del gobierno nacional sobre el dominio de los recursos naturales de las provincias. Ese desapoderamiento se fue afirmando en leyes del Congreso y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que bajo nuestro punto de vista presentaban la tacha de inconstitucionalidad, pues si bien el texto de 1853/1860 no definía expresamente la cuestión, debían aplicarse los principios federales de los arts. 1, 3, 13 y 104. Incluso llegamos -durante la corta vigencia de la reforma de 1949- al reconocimiento del dominio nacional según el art. 40, que constitucionalizaba el despojo.

Por eso esta asignación a las provincias del dominio originario de los recursos naturales, efectuada por la Convención de Santa Fe y Paraná de 1994, debe observarse como una contundente expresión del fortalecimiento del federalismo argentino, que fue una de las grandes ideas-fuerza de la reforma.

Aclaremos además que para nosotros, por la reforma constitucional ya producida, la legislación centralista ha perdido sus efectos, por una elemental aplicación de la gradación normativa, determinada por el art. 31 de la ley suprema de la Nación.

Luego de la reforma, estimamos que se han operado cambios sustanciales en esta materia, con respecto a los puntos antes controvertidos como el mar, hidrocarburos, minerales, los recursos hídricos y la energía, y que no sólo alcanzan al dominio, sino también a la jurisdicción. Un ejemplo notable en este último aspecto, es la modificación efectuada en el art. 75, inc. 30, que deja a salvo el ejercicio de los poderes de policía y

de imposición de provincias y municipios en los establecimientos de utilidad nacional, siempre que no interfieran su específica finalidad y que reviste especial trascendencia para el futuro del federalismo.

La última parte de la norma que comentamos hace referencia al territorio, y ello también se vincula con la extensión del dominio de los recursos naturales por las provincias. Así lo dijimos en la Convención Constituyente, en nombre de la Comisión de Redacción, en el debate en particular de la norma: "Cuando nos referimos al alcance de lo que corresponde a las provincias en cuanto al dominio de los recursos naturales existentes en su territorio, la Comisión interpreta que el territorio comprende tanto el suelo, como el subsuelo, el espacio aéreo y el litoral marítimo. Por supuesto, también son de dominio de las provincias los recursos renovables o no" (21).

Esta clara definición constitucional sobre el dominio de los recursos naturales por las provincias en sus respectivos territorios, ha significado un cambio trascendental para afirmar el federalismo económico, pero todavía no ha podido efectivizarse por la inacción legislativa y la falta de una adecuada jurisprudencia. (22)

Asimismo consideramos que para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, con un concepto de desarrollo sustentable, se abre un campo amplísimo para el federalismo de concertación, mediante la utilización de las relaciones y entes interjurisdiccionales. Esta modernización institucional será el requisito indispensable para afrontar el gran desafío que supone transformarnos en un país desarrollado, integrado y equilibrado.

No desconocemos que este proceso demanda una elevación de nuestra cultura política, para poder superar al individualismo exacerbado, las tendencias corporativas y la imposibilidad -que muchas veces padecemos- de proyectar y ejecutar políticas arquitectónicas frente a los problemas estructurales de la sociedad y el Estado argentinos.

II.3. E. Organismos de seguridad social y otras facultades concurrentes.

La reforma constitucional de 1994, en el art. 125, agregó el siguiente párrafo al anterior art. 107: "Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura".

La cuestión se inscribe, bajo nuestro punto de vista, en el fortalecimiento de otro aspecto del federalismo: el específicamente social.

Esta norma debe correlacionarse con el art. 75, inc. 19, que contiene la cláusula nueva del progreso o del desarrollo humano, y cuya extraordinaria importancia huelga destacar.

Las materias comprendidas: promoción del progreso económico, desarrollo humano, generación de empleo, educación, ciencia, conocimiento y cultura, integran el aspecto social del federalismo en su más amplia dimensión.

II.3.F Principios federales en educación, ciencia y cultura.

Además del art. 125 que menciona estas materias como concurrentes, el art. 75, sobre atribuciones del Congreso, expresa en su inc. 19, tercera cláusula: "Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; [. . .]", y en su cuarta cláusula: "Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales".

La reforma no sólo ha confirmado -como antes lo vimos-, la distribución constitucional de competencias existente, sino que al referirse a las facultades congresionales en educación y cultura, ha impartido precisas directivas de naturaleza federal. No puede interpretarse de otra manera el respeto a las "particularidades provinciales y locales" o la protección de la "identidad y pluralidad cultural", de la "libre creación y circulación de las obras" y del "patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales" .

En consecuencia, el Congreso, al dictar leyes reglamentarias, deberá cumplir escrupulosamente con estos principios federales en la educación y la cultura, que son esenciales para la argentinidad y para nuestra realidad una y diversa. Por ello uno de los aspectos más importantes del proceso de globalización es el cultural y precisamente en relación a dicho ámbito se ha creado la palabra "glocal", para expresar la vinculación de lo global con lo local. (23).

Por otra parte, las referencias a la educación, la ciencia y el conocimiento en el art. 125, nos imponen otro gran desafío rumbo al siglo XXI, que será el "siglo del conocimiento", y para el cual necesitamos siempre recordar la formidable obstinación de Sarmiento y de otros prohombres de la nacionalidad en ese sentido. En consecuencia, al finalizar este breve repaso de la reforma operada, sostenemos que ha sido notablemente positiva en sus finalidades y en su diseño constitucional. En cambio, no pensamos lo mismo en cuanto al período post constituyente, según seguidamente lo advertimos.

III. LA REALIDAD DE NUESTRO FEDERALISMO Y EL INCUMPLIMIENTO DEL PROYECTO DE LA CONSTITUCION NACIONAL

El federalismo argentino en su **faz normativa** se ha desarrollado en 3 etapas: 1853, 1860 y 1994.

Para completar dicho análisis, debemos resaltar que a partir de la década de 1950 se produjo el tránsito del federalismo “dual” o competitivo al federalismo “cooperativo”, (como lo denominaron los autores norteamericanos) y que Frías ha llamado de “concertación” (24).

Es que comenzaron nuevamente a ejercitarse las atribuciones del art. 107 (hoy 125) del texto constitucional de 1853-1860, que dispuso: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal... ”.

En efecto, los pactos interprovinciales que habían dejado de celebrarse en 1853, comienzan a aparecer tímidamente a partir de 1948, para luego afirmarse a fines de la década de los 50 y así continuar hasta la actualidad, con distintos objetivos y denominaciones, que posibilitaron la construcción de puentes y un túnel interprovincial, el tratamiento de los ríos interprovinciales como unidad de cuenca, la creación de comités hídricos, la creación del Consejo Federal de Inversiones y de otros Consejos Federales para diversas materias, así como para la solución de problemas y tratamiento de proyectos.

En consecuencia, nuestra forma de Estado fue descentralizada desde el inicio, a través del federalismo y el régimen municipal, consagrados a partir de la sanción constitucional de 1853.

Dicho federalismo se “descentralizó” en la reforma de 1860 al modificarse la influencia albertiana y finalmente, en 1994, se avanzó notablemente en la descentralización del poder, que abarca no solamente la profundización del federalismo, sino también el reconocimiento de la autonomía municipal y la institucionalización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.(25).

Pero a lo largo de la historia argentina hemos padecido un profundo proceso de centralización, que ha producido una notoria discordancia entre la constitución formal y la realidad vigente.. Ello obliga a la consideración del federalismo en su **faz sociológica o realista**, que apunta a la observación de la real vigencia de la faz normativa del mismo.

Al **incumplimiento del proyecto federal de la Constitución** han concurrido una multiplicidad de razones, que Frías ha sintetizado en

a) el avance del gobierno federal sin adecuada resistencia de las provincias, b) el desarrollo de las virtualidades centralizadoras de la propia Constitución y c) la infraestructura de concentración socioeconómica en el área metropolitana de Buenos Aires en desmedro del interior y del equilibrio del país..(26)

Finalizamos el desarrollo de este último punto sobre el incumplimiento del proyecto federal de la Ley Suprema, reiterando los siguientes conceptos contenidos en un artículo que tituláramos **“El fracaso del proyecto centralista”** (27), ya que ambas cuestiones están íntimamente entrelazadas: “Los recientes informes de fines del año 2002 sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y del Instituto de Investigaciones de la Bolsa de Comercio de Córdoba han coincidido en su diagnóstico sobre los graves problemas de desigualdad, injusticia, inequidad y desintegración, ocasionados entre otras causas, por la extrema centralización del país. Baste observar para ello los índices de desarrollo humano contenidos en el primero de los Informes, que en el caso de Formosa como punto más bajo alcanzan a 0,156 y que en el caso de la ciudad de Buenos Aires como punto más alto, llegan a 0,867, o sea casi 6 veces más, como demostración de las diferencias en relación al territorio.

Se han confirmado los peligros y males que desde el siglo XIX señalaron entre otros Alberdi en sus “Bases” al oponerse a la capitalización de Buenos Aires, Sarmiento en “Argirópolis” y Alem en su famosa profecía del 80 en el debate sobre la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Ya en el siglo XX, Martínez Estrada nos habló de la “cabeza de Goliath” y más recientemente Félix Luna en su libro “Buenos Aires y el país”, sostuvo que éste es un problema estructural no resuelto que atraviesa toda nuestra historia..

Este fenómeno notable de concentración que alcanzara todos los órdenes de la vida social argentina en relación a su capital y que se repite en casi todas las provincias, ha sido similar al producido en otros países latinoamericanos, que desafortunadamente no han podido evitar este rasgo común a las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial, con marcadas asimetrías.

El proceso de centralización del país en torno a su área metropolitana de Buenos Aires, donde en menos del 1% del territorio se asienta casi el 35 % de la población, se complementa con la circunstancia de que casi el 80 % de la producción argentina se origina en un radio que apenas excede los 500 km a partir de dicha área.

Para nosotros resulta claro que el federalismo como forma de Estado consagrada en la Constitución Nacional de 1853 y 1860, fue una decisión correcta para solucionar los

graves problemas políticos, económicos y sociales de un país tan extenso, que necesitaba de una efectiva descentralización del poder.

Pero también pudo observarse que la dificultosa vigencia de la Constitución se hizo particularmente evidente en este aspecto, ya que en la realidad se fue imponiendo un proyecto unitarizante, de centralización del poder en el Gobierno llamado Federal, asentado en el puerto de Buenos Aires, que fue avanzando sobre el diseño constitucional y las autonomías provinciales, así como tampoco se respetaban las autonomías municipales. .

Este proceso negativo no pudo ser impedido ni siquiera por la reforma Constitucional de 1994, que tuvo como una de sus ideas fuerza la profundización de la descentralización del poder...”

Observamos que en tiempos recientes se ha revelado la intención de seguir violando la Ley Suprema en esta materia, como se observa en los siguientes temas:

1. La Ley convenio de coparticipación impositiva.

En primer lugar, señalamos el intento de aprobación por parte del Poder Ejecutivo de la Nación durante el año 2004 de un “Acuerdo para la creación del Sistema de Coordinación de Relaciones Fiscales Intergubernamentales”, que según su art. 1º se conformará por: 1. Un nuevo régimen de Coparticipación Federal. 2. La adopción de principios de Responsabilidad Fiscal y 3. Un Consejo de Coordinación Fiscal y Financiero.

En cuanto a la coparticipación se prescribía en el art. 2º un nuevo régimen a partir del 1º de enero de 2005 que constará de un régimen general y de dos regímenes especiales, según el art. 10º del convenio. Luego la norma establece en cuanto a las asignaciones específicas que se creará la destinada al Fondo de Equidad Social, prevista en los arts. 6º y 7º y que se mantendrán las que figuran en el Anexo 1 del Acuerdo.

Sobre dicho Fondo, el art. 6º previó su formación en base a lo proveniente del incremento de la recaudación de impuestos de la masa coparticipable, con un límite anual de 2.400 millones de pesos y el art. 7º indicó que el mismo tendrá como destino disminuir las asimetrías económicas y sociales de las provincias del noroeste y noreste por una parte y por la otra, morigerar la deuda social respecto a la población que habita los grandes aglomerados urbanos. Este artículo finalmente ordenó que estos recursos serán administrados a través de un Comité integrado por los Ministerios de Economía y Producción, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Desarrollo Social de

la Nación y por aquellas Provincias que representen a las distintas zonas geográficas del país y coordinado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En cuanto a la distribución primaria de la masa coparticipable, el art. 4° dispuso que sería la correspondiente a este año 2004, de acuerdo a la legislación vigente y mediante aplicación de los respectivos coeficientes. Por otra parte, el Gobierno Federal debía ceder de su participación en la distribución primaria del 2004 la parte correspondiente a la Provincia de Tierra del Fuego y para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se incluiría en la participación del Gobierno Nacional en la distribución primaria. Por el art. 5° se mantuvo el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias, integrado por el 1°% de la parte correspondiente al Gobierno Federal y destinado a atender situaciones de emergencia y/o desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales, según asignación del Ministerio del Interior.

Respecto a la distribución secundaria, también se prescribió por el art. 8° del Acuerdo que se debía alcanzar el nivel de transferencias efectuadas durante el año 2004, en base a los coeficientes de la ley 23.548, con las modificaciones operadas posteriormente.

Asimismo se ordenó que una vez superado dicho límite, los excedentes se distribuirían en un 90% según los coeficientes de la ley precedentemente fijada con algunas modificaciones y el 10% conforme a coeficientes que tengan en cuenta indicadores de eficiencia.

Finalmente, en relación a la coparticipación, el art. 17° hacía referencia al Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiero, en cuyo ámbito funcionará el Organismo Fiscal Federal, “en el marco de lo establecido por el inc. 2 del art. 75 de la Constitución Nacional”.

Los otros artículos se referían principalmente al tema de la Responsabilidad Fiscal y por tanto exceden este análisis.

De la comparación de este Acuerdo con la Constitución Nacional en esta materia, surge de manera evidente que el mismo no se adecuaba a las precisas bases establecidas por la Ley Suprema. En primer lugar, porque no era una ley convenio. Y en segundo lugar, porque no estaban fijados específicamente los criterios objetivos de reparto señalados en las bases constitucionales de la coparticipación. Por otra parte, esta iniciativa sólo buscaba consolidar la situación actual, que beneficia al Gobierno Federal en perjuicio de las Provincias y Municipios, al mantenerse prácticamente los mismos criterios en cuanto a la masa coparticipable, distribución primaria y secundaria y asignaciones específicas vigentes al 2004. En este último aspecto debemos destacar que la

modificación del sistema de la ley 23.548, sancionado en la Presidencia de Alfonsín, fue comenzado durante el gobierno del Presidente Menem y su Ministro Cavallo, -a través de decretos de necesidad y urgencia en no pocas oportunidades- con el objetivo de disminuir el porcentaje que se había reconocido a las Provincias, lo que fue continuado por los sucesivos gobiernos nacionales. Es más, en esta materia se ha venido aplicando la misma política centralista y en la negociación con las Provincias han seguido interviniendo casi los mismos funcionarios del Ministerio de Economía desde aquella época de comienzos de la década de los 90 hasta la actualidad. La prueba concluyente de ello es que este Acuerdo, además pretendía introducir un nuevo Fondo para aumentar la discrecionalidad política del gobierno central.

No es éste el camino señalado por la letra y espíritu del proyecto federal de la Constitución. Y por ello consideramos acertada la actitud de los Gobernadores de Córdoba, Buenos Aires, Santa Fé, Corrientes, Neuquén y La Pampa, que formularon serias objeciones al proyecto de Acuerdo del Gobierno Nacional.

Este rechazo al Acuerdo no debe servir para la continuidad del inconstitucional e injusto esquema actual. Como se comprenderá, es absolutamente impostergable sancionar la ley convenio de coparticipación, no por una exigencia del Fondo Monetario, sino para terminar con la violación de la Constitución, que ha fijado un plazo ya largamente vencido y porque ello es imprescindible para cambiar la deprimente realidad de nuestro federalismo.

Para salir del “laberinto” actual de la coparticipación debemos seguir nuestro hilo de Ariadna que no es otra cosa que respetar los mandatos de la Ley Suprema. Hay que fijar una masa coparticipable que no sea disminuída por la elevada cantidad de asignaciones específicas hoy vigentes, que deberán ser derogadas en su mayoría o en totalidad. Luego hay que fijar la distribución primaria y secundaria en base a los criterios constitucionales. En este sentido, resulta decisivo poner el énfasis en las modificaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires.

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires- que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios-, hará relativamente más sencilla la discusión posterior sobre la distribución secundaria donde se advierten las disputas entre las provincias más grandes y desarrolladas y las más pequeñas y atrasadas. En este aspecto, lo que he denominado el triunfo del proyecto centralista ha dado como resultado un país de enormes diferencias y

desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso per cápita, que es menester modificar. Los criterios de solidaridad exigidos por la Constitución deben respetarse, como lo hacen otras federaciones como la canadiense, la australiana o la alemana, que son notables ejemplos para considerar.

Debe comenzar ahora mismo este debate complejo y decisivo, según las bases constitucionales establecidas. Para ello es imprescindible el ejercicio de una verdadera política arquitectónica que supere antagonismos partidarios, fortalezca relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país conforme al proyecto federal de la Ley Suprema.

2. El “Plan” de Seguridad del Gobierno Nacional

También señalamos con preocupación algunas de las enunciaciones efectuadas por el Ministerio de Justicia en relación a este tema en su momento, hace varios años atrás, que afectaron incuestionablemente los principios federales de la Constitución como la idea de establecer un código procesal penal uniforme para el país, la posibilidad de intervención de las policías provinciales por parte de la agencia federal de investigaciones a crearse o el establecimiento de nuevas asignaciones específicas que afectarían recursos provinciales para el fondo fiduciario que solvente el plan. También objetamos muy especialmente el anunciado proyecto de considerar definitivamente a los ex Jueces llamados “nacionales” de la Capital Federal” como jueces “federales”, pues ello significa desconocer las atribuciones consagradas por el art. 129 de la Ley Suprema para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (28) y consolidar la evidente injusticia que significa para las provincias el pagar el servicio de justicia de la ciudad más rica del país.

3. El destino del gasto público federal.

Consideramos que no se viene dando cumplimiento al inc. 8 del art. 75 que establece que el presupuesto general de gastos de la Nación debe fijarse anualmente “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo”, o sea las referidas a la ley de coparticipación impositiva, en cuanto a objetividad, equidad y solidaridad. En consecuencia, no se modifica la situación actual de asfixiante centralización que impide un desarrollo armónico del país.

4. La insuficiencia del avance del proceso de integración regional.

Estimamos que aunque el mapa regional se encuentra casi formalizado con las regiones ya constituídas del gran Norte Argentino, Patagonia, Nuevo Cuyo y Centro, -faltando sólo la integración de la Provincia de Buenos Aires y de la ciudad Autónoma-, no se

aprecia un avance de dicho proceso. Las graves situaciones institucionales, económicas y sociales atravesadas sumadas a la ausencia de una política arquitectónica seguramente han influido en ello. Sólo se advierte últimamente una cierta actividad destacable en la Región Centro. Urge la modificación del ordenamiento territorial con proyectos estratégicos como los corredores bioceánicos.

5. El no cumplimiento de otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo.

En este sentido mencionamos lo vinculado a la falta de creación del Banco Federal, al mantenimiento de la legislación centralizante que no se adecua al principio de la propiedad de los recursos naturales por parte de las provincias y al insuficiente ejercicio de las nuevas competencias en materia de convenios internacionales que faciliten la integración supranacional, con la participación de provincias y municipios.

6. Las leyes de financiamiento educativo y Nacional de Educación.

Esta leyes sancionadas por el Congreso, también han significado otra lesión al federalismo, ya que por la primera se dispone por parte del Gobierno Federal de los fondos de coparticipación que corresponden a las Provincias. Y en cuanto a la nueva Ley Nacional de Educación, también la reputamos inconstitucional ya que no se adecua a las pautas federales de la organización de la educación. No es casualidad que en vez de Ley Federal de Educación, ahora la norma se titule Ley Nacional, lo que ya indica la centralización operada en la materia.

7. Las violaciones a la autonomía provincial operadas en la Provincia de Santa Cruz.

No podemos obviar en este análisis la gravísima situación institucional que atravesó recientemente la Provincia de Santa Cruz, donde luego de la protesta social operada, el Presidente de la República por teléfono ordenó el cambio del Gobernador, como lo había hecho antes con quien había sido electo por el pueblo. Esta es una demostración más de la falta de autonomía política que atraviesan las provincias, subordinadas al poder del Presidente. O sea que el hiperpresidencialismo que hoy padecemos afecta no solamente al sistema republicano sino también a nuestra forma federal de Estado.

Nosotros vinculamos este proceso de incumplimiento de la Ley Suprema a la **anomia** que padecemos, como señalara Carlos Nino en su libro titulado “Un país al margen de la ley” y que anticipara Juan Agustín García hace años al sostener que los argentinos teníamos un verdadero desprecio por la ley. Por nuestra parte, cuando presidimos la

Asociación Argentina de Derecho Constitucional realizamos una Encuesta de Cultura Constitucional, que arrojó como síntesis que nuestra sociedad era anómica.(29)

Por ello, se incumplió el proyecto federal de la Constitución y se consolidó el proyecto unitarizante, que como hemos observado, ha fracasado a juzgar por sus resultados disvaliosos.

Sostenemos entonces que ésto es lo que hay que corregir, abandonando el centralismo, en lugar de confundirse con la idea de modificar el federalismo, que ha sido bien definido en el texto constitucional pero incumplido, como otros aspectos de nuestra carta fundamental. En consecuencia, el cambio debe apuntar a una elevación de la cultura política y jurídica que respete y asegure la fuerza normativa de la Ley Suprema y de su proyecto federal.

Frente a la profunda decadencia de nuestro Estado no resta otra actitud que recordar La Lucha por el Derecho, que nos enseñó Von Ihering, por lo que celebro iniciativas como las del Club de Derecho, que me convocara para opinar sobre temas de nuestra realidad nacional.

NOTAS

(1) Hemos estudiado este tema en nuestro libro “Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1997, donde efectuamos un análisis amplio de la descentralización del poder en nuestro país y obra a la que nos remitimos en razón de brevedad.

(2) “Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”, obr cit., Cap. II.

(3) Antonio María Hernández (h.), “Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.)”, Imprenta del Congreso de la Nación Argentina, Buenos Aires, 1995, p. 66.

(4) En el proyecto legislativo sobre la institución que presentamos el 3 de junio de 1992, en nuestro carácter de Diputado de la Nación, obrante en el trámite parlamentario nº 25, expresamos en los fundamentos: "La historia de la intervención federal en nuestro país es la historia de desencuentros entre la Nación y las provincias, pues durante los 123 años transcurridos entre 1853 y 1976, se ordenaron 174 intervenciones provinciales. Estos números son el mejor registro del uso y abuso que hizo el gobierno federal del instituto de la intervención, en especial si se tiene en cuenta que los datos que se

presentan no incluyen las numerosas situaciones de allanamiento a la autonomía provincial decididas por los gobiernos militares que se sucedieron -sólo interrumpidos por breves interregnos democráticos y semidemocráticos- desde 1930. Considerado un remedio extremo por la Constitución nacional, los sucesivos gobernantes apelaron al instrumento de la intervención federal en forma reiterada, y la mayoría de las veces para subordinar el poder provincial al dictado de Buenos Aires. Prueba de ello es el procedimiento elegido para ordenar la intervención: de las 174 intervenciones, tan sólo 32 % (56) fueron decididas por el Congreso de la Nación; el resto, es decir 68 % (118), fueron dispuestas por decreto del Poder Ejecutivo sin intervención del Poder Legislativo".

Después de hacer referencia a los debates producidos y a los distintos proyectos presentados, que otorgaban la facultad al Poder Ejecutivo o al Congreso, indicamos las razones por las que sosteníamos que las intervenciones debían efectuarse por el órgano legislativo, por tiempo limitado, por causales específicas y con limitaciones expresas para las atribuciones del interventor. Asimismo rescatamos del pasado la institución del interventor-mediador, para favorecer la solución consensuada de los conflictos institucionales y que no significaba la afectación de los mandatos de las autoridades provinciales.

(5) Para un análisis de la coparticipación impositiva en nuestro país antes de la reforma constitucional de 1994, véase nuestro libro "Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994", obr. cit., págs. 47/54. Allí se puede observar la evolución ocurrida desde la década de los 1930 y en particular, los avances producidos en los últimos años por el gobierno federal sobre los recursos provinciales, pese a lo establecido en el sistema de coparticipación vigente de la ley N° 23.548.

(6) Resulta muy ilustrativo analizar el caso de la federación canadiense donde las provincias "pobres" (Nova Scotia, New Brunswick, P.E.I. y Newfoundland) reciben más fondos del Gobierno Federal que las provincias "ricas" (British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario y Québec, en aplicación de un sistema de igualación ("equalization system") que es un programa puramente federal. Asimismo existen distintos impuestos en las provincias, además de producirse una clara transferencia de recursos de las Provincias más ricas: Alberta y Ontario, a las restantes. Véase al respecto el trabajo de Michael Butler, titulado "Federal-Provincial Fiscal relations in Canada", preparado para el Forum of Federations, en el Seminario Internacional sobre

Federalismo, realizado en Pilar, Provincia de Buenos Aires, los días 2 y 3 de octubre de 2003, con la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

(7) En definitiva, el objetivo de estos sectores ha sido el de impedir que efectivamente se cumpla con el mandato constitucional que establece la coparticipación. Incluso se ha llegado a sostener desde una visión economicista que existen provincias y municipios inviables. Como otra de las paradojas argentinas, mientras el mundo desarrollado avanza en la descentralización, en nuestro país hay sectores de enorme poder político y económico que persiguen lo contrario, pese al mandato constitucional.

(8) En la Convención Nacional Constituyente de 1994 expresamos al respecto :

"¿Qué ha pasado con la participación en el gasto por niveles de gobierno? Voy a utilizar cifras de 1988. En un importante estudio sobre federalismo fiscal realizado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas bajo la dirección de Artana y López Murphy, se dice con claridad que en este año la Nación participaba en el gasto con el 42 %; las provincias con el 47 % y los municipios con el 11 %. Pero cuando se analiza la participación de los recursos por niveles de gobierno nos encontramos con que la Nación tiene el 74 % de los recursos, las provincias sólo el 20 %, y los municipios el 6 %. Esto significa que no existe el principio de correspondencia fiscal; que no existe correspondencia entre gastos y recursos. Esto tiene que ser necesariamente corregido porque ésta es la expresión más cabal de lo que significa la dependencia de las provincias y de los municipios con respecto al tesoro federal.

"Veamos también lo que ha pasado en la redistribución regional en la Argentina. Así llegaremos a la conclusión -y no citaré cifras de ese estudio para no detenerme- de que se careció de cualquier fundamento económico en esta materia, y por eso la Argentina no ha avanzado en un desarrollo integrado de la República. Lo mismo se puede decir de las transferencias del gobierno nacional a las provincias en la década del 80".(Cfr. Antonio María Hernández (h.), "Reforma constitucional de 1994-Labor del Convencional Constituyente Antonio María Hernández (h.). obr. cit.)

(9) En este sentido, constituye un estudio destacable en la materia el mencionado trabajo de Artana y López Murphy, "Hacia un nuevo ordenamiento fiscal de la Argentina", de 1993, ya que efectúa una propuesta sobre descentralización, luego de una investigación comparativa con otras federaciones. También debemos señalar los aportes del Licenciado Orlando Bracelli , que luego de demostrar que la conducción económica del gobierno nacional de Menem y Cavallo centralizara el país, utilizando

como variable de ajuste las finanzas provinciales y que en los presupuestos nacionales existen mínimas referencias a la localización territorial del gasto público, plantea una reforma del Estado sobre la base de la descentralización, con especial referencia a la relación Nación-provincias y provincias-municipios. El investigador mendocino pone énfasis -con criterio que compartimos- en la imperiosa necesidad de capacitar y modernizar todos los niveles de la Administración pública, para enfrentar estos desafíos del futuro argentino

Bracelli fue ministro de Hacienda de la provincia de Mendoza y presidente del Consejo Federal de Inversiones, y que presentó los trabajos “Metodología no convencional para el tratamiento de la relación Nación-provincias y provincias-municipios, Aspectos metodológicos para el análisis de las políticas fiscales provinciales, período 1983/1994” y “La política fiscal, la asignación de recursos públicos y el presupuesto nacional”, correspondientes a las Jornadas de Finanzas Públicas de los años 1994, 1995 y 1996, respectivamente, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

Hemos opinado sobre estas cuestiones en relación a los gobiernos locales en nuestro libro “Derecho municipal”, tomo I, Depalma, Buenos Aires, 1997, al cual remitimos en razón de brevedad.

(10) Ver el Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, ps. 3819 y ss. del tomo IV.

(11) Humberto Quiroga Lavié, “Constitución de la Nación Argentina comentada”, Zavalía, Buenos Aires, 1996, ps. 358 y ss.

(12) “Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.)”, ob. cit., ps. 34, 42 y 71.

(13) “Derecho constitucional de la reforma de 1994”, tomo II, ob. cit., p. 373.

(14) Gregorio Badeni, “Reforma constitucional e instituciones políticas, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1994, p. 436.

(15) “Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos”, Depalma, Bs. As., 1994, cap. 10.

(16) “Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.)”, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1995, p. 71.

(17) Sostiene Frías que "es correcto el uso de la expresión convenios y no tratados, que quedan reservados a la Nación" (“El federalismo en la reforma constitucional”, "E.D.", t. 158, p. 1126). Piombo sostiene que "aun cuando la doctrina iusinternacionalista

emplea con similar alcance las palabras convenio, pacto y tratado para referirse a los acuerdos entre Estados soberanos, la voz tratados siempre exterioriza lo conceptualmente más genérico y comprensivo. [. . .] En el siglo actual la palabra tratado sugiere un acuerdo más formal o de mayor importancia o jerarquía" ("Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos", Depalma, Buenos Aires, 1994, págs. 140/141).

(18) Gregorio Badeni, "Reforma constitucional e instituciones políticas", obr. cit., p. 438, y Humberto Quiroga Lavié, "Curso de derecho constitucional", Depalma, Buenos Aires, 1985, págs. 168.

(19) Néstor P. Sagüés, "Los tratados internacionales en la reforma constitucional argentina de 1994", en "La Ley", 11/3/94.

(20) "Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.)", ob. cit., pág. 71.

(21) "Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente", Santa Fe-Paraná, 1994, tomo IV, p. 3864. Uno de los temas más importantes es el del mar, donde ya no pueden quedar dudas sobre dominio de las provincias costeras, tal como lo venían señalando antes de la reforma Frías, Bidart Campos, Díez y Marienhoff, entre otros autores. El Congreso también deberá modificar el alcance de la jurisdicción provincial en el mar así como avanzar en fórmulas asociativas con la Nación, para la explotación de los recursos inmensos de la "zona económica exclusiva" que se extiende hasta las 200 millas.

(22) En este último aspecto, no podemos dejar de señalar el Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Total", en 2003, donde no se reconoció dicho alcance del territorio de la provincia de Tierra del Fuego para poder percibir tributos sobre las explotaciones petrolíferas que realiza la empresa en el mar. Así se ha observado nuevamente una jurisprudencia vacilante de nuestro más alto Tribunal en el cumplimiento de su función de garantizar los principios del federalismo.

(23) Véase nuestra obra "Integración y globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios", Depalma, Buenos Aires, 2000, donde explicitamos el concepto de globalización y sus distintos aspectos, que fundamentan este nuevo neologismo.

(24) "Derecho Público Provincial", Frías y otros, Depalma, Bs.As., 1985., pág. 389.

(25) Véase. Antonio María Hernández (h.), "Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994", (1997) Depalma, Buenos Aires, donde estudiamos detenidamente estas cuestiones. El debate sobre la

descentralización del poder -en el cual tuvimos el honor de participar en nuestro carácter de Vicepresidente de la Comisión de Redacción- insumió gran parte de la actividad de la Convención, y tal como lo indicamos en la obra citada, abarcó tres grandes capítulos: el federalismo, la autonomía municipal –que fue consagrada indiscutiblemente en el art. 123 de la Ley Suprema- y la ciudad autonomía de Buenos Aires, a la cual se le reconoció la categoría de ciudad Estado, con una jerarquía institucional muy similar a la de las Provincias, según se desprende del art. 129 de la Ley Suprema vigente.

(26) Cfr. Pedro J. Frías, “La provincia argentina entre Alberdi y la realidad” en “Homenaje a Juan Bautista Alberdi”, Tomo 1, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2002, págs. 58/59 y sus obras anteriores “Introducción al derecho público provincial”, Depalma, Bs.As., 1980; “Derecho Público Provincial”, en coautoría, Depalma, Bs.As., 1987 y “El proceso federal argentino”, 1988 y 1998, entre otras obras donde analiza el proceso de desfederalización sufrido por nuestro país.

(27) Publicado en el diario “La Nación”, de la ciudad de Buenos Aires, con fecha 8 de enero de 2003.

(28) Como lo reivindicara la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su Constitución de 1996 y lo sostuviéramos en el debate de la ley 24.588 en la Cámara de Diputados de la Nación, tal como lo analizamos con mayor profundidad en nuestro libro “Federalismo,...”, citado anteriormente, Cap.IV.

(29) Véase Antonio María Hernández, Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo, “Encuesta de Cultura Constitucional: Argentina, una sociedad anómica”, Universidad Nacional Autónoma de Méjico y Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Méjico, 2005.