

## EL FEDERALISMO ARGENTINO Y LA CRISIS DE SU ESTADO FEDERAL

Pablo María Garat<sup>1</sup>

El federalismo argentino no ha sido un simple modelo constitucional para distribuir competencias entre las Provincias y el Gobierno Federal que aquellas decidieron reconocer y organizar al constituir la Confederación Argentina.

Ni siquiera caracteriza solamente nuestro modo de organización estadual.

El federalismo argentino representa el modo natural e histórico de ordenar las relaciones entre las ciudades - provincias fundacionales primero, y el conjunto de Provincias y municipios que conforman la Nación Argentina después. Modo natural e histórico de ordenar relaciones, pero también de resolver conflictos.

En esta perspectiva podemos adelantar, además, que la reforma constitucional de 1994 culmina formalmente un largo ciclo de reivindicación histórica del federalismo desde su misma base local al consagrar el reconocimiento de la autonomía municipal.

Hoy nuestro federalismo se expresa **constitucionalmente** en plenitud y con respeto por la tradición histórica.

Arraigados en esta convicción, y de cara al siglo que comienza, también debe afirmarse que en nuestro régimen de estado federal el nombre de la coordinación posible, entre todos sus niveles de gobierno, es el "concertación" o "cooperación".

Se trata siempre de un régimen de plena libertad y responsabilidad con subsidiariedad (que es la esencia del régimen federal), dentro del cual horizontal y verticalmente se relacionan los actores públicos con una dinámica especial.

Y aquí ya cabe advertir que, consecuentemente con esa dinámica, no resultaría admisible - especialmente en materia fiscal- pretender los beneficios del régimen federal con la responsabilidad **limitada** (para los gobiernos locales), del régimen unitario.

Toda libertad requiere de los medios para poder ejercerla. El federalismo es un acuerdo histórico de libertades concretas que solo puede desarrollarse en un marco de justicia, equidad, solidaridad y cooperación. Pero también de responsabilidad con el ejercicio de las competencias asumidas.

En otro sentido deberíamos recordar que el **federalismo** sólo se identifica con la **descentralización** en tanto esta suponga **reconocer derecho a la decisión** antes que **delegar poder de decisión**.

---

<sup>1</sup> Profesor de Derecho Constitucional

Por ello el **federalismo** es aplicación constante del principio de **subsidiariedad** en sus dos sentidos: como respeto de la libertad del nivel más pequeño (lo que constituye verdaderamente acercar la decisión al destinatario de ella) y como acción subsidiaria (solidaria) cuando ese nivel, por causas objetivas no puede ejercer plena y eficazmente sus libertades y facultades (para atender las necesidades a su cargo).

Citando a Pedro J. Frías, y sus enseñanzas constantes en torno del "**federalismo de concertación**", recordamos 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..."<sup>2</sup>

A esta altura, y para circunscribir y estas líneas al título que las encabeza, corresponde señalar en prieta y arriesgada síntesis que a la "desfederalización" argentina nos parece que han contribuido, por los fundamentos que no podemos desarrollar aquí con demasiada extensión, por lo menos cuatro causas: a) la crisis del Tesoro Nacional a partir de 1890, reiterada desde entonces con la consecuente mutación de la distribución de competencias entre el Gobierno Federal y las Provincias b) la aparición de los partidos políticos nacionales sin la correspondiente asimilación o ratificación práctica del ideario federal; c) la concentración poblacional en los grandes aglomerados urbanos con el consiguiente despoblamiento y desarraigo del interior de las Provincias y d) la sustitución de la república federal por el "estado de emergencia" en la constitución material.

Acerca de la crisis del Tesoro Nacional inveterada, con origen en 1890 pero cuya reiteración ha sido casi ininterrumpida, el mal remedio ha sido la alteración de la distribución de fuentes tributarias establecida por la Constitución de 1853/60. Junto a ello – o justificado en ello- se produjo la concentración de competencias concurrentes en el Gobierno Federal de manera creciente, apoyada además en las mismas plataformas de los grandes partidos políticos nacionales. Este proceso comienza a revertirse desde 1993 pero sin recuperar las Provincias fuentes tributarias ni los niveles de coparticipación federal reales anteriores a 1992, ni tampoco recibir transferidos los recursos que se concentraron en el Gobierno Federal para atender aquellas competencias, especialmente en materia de salud, educación e infraestructura.

La desfederalización del país -fruto además de la centralización propia de los gobiernos de facto- no se vio suficientemente contrarrestada por los partidos políticos nacionales en el gobierno desde 1983 a pesar de las declamaciones en contrario y la reforma constitucional de 1994 que favorece la recuperación del federalismo desde las mismas bases de la autonomía municipal. Baste señalar que tres provincias de características socioeconómicas relevantes, como son Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, gobernadas por estas fuerzas, aún no han reconocido dicha autonomía local, o que los gobiernos federales (a través de sus tres poderes) continúan desconociendo los derechos plenos de las provincias sobre sus recursos naturales, o que todavía no tenemos una nueva ley de coparticipación federal y

---

<sup>2</sup> Pedro J. Frías - El Proceso Federal Argentino ; pág. 75 ; Córdoba, 1998.

continuamos con un sistema de transferencias cuasi condicionadas como si se tratara de un estado unitario.

Acerca del proceso de concentración de la población en las grandes urbes no cabe extenderse demasiado. Es un hecho incontestable que hiere a nuestro sistema federal en su base misma: la población arraigada localmente.

Y todo esto registra, desde siempre, un marco jurisprudencial de dudosa constitucionalidad: la reiteración de la emergencia como doctrina generalizada y sus consecuencias evidentes: avance del Ejecutivo sobre las facultades legislativas y-por ende- sobre la delicada función de equilibrio que compete al Senado en nuestro Estado Federal, y avance del Tesoro Nacional sobre la renta federal en desmedro de las Provincias y municipios que hoy no lo “sienten” por la bonanza fiscal coyuntural pero que volverán a padecerla apenas cambie el ciclo de la economía como enseñan los manuales y la realidad histórica.

Por otra parte, partimos de una convicción: es necesario considerar la crisis actual – no resuelta a pesar del optimismo de muchos- en la perspectiva de lo que representan en el escenario nacional las Provincias y municipios en el contexto de nuestra organización federal constitucional.

Si perdemos esto de vista nos apartamos del marco político arquitectónico y jurídico constitucional y entramos en el campo de la política agonal, la incertidumbre institucional y la inseguridad jurídica.

Sin duda existe un problema de cultura política. El federalismo es ejercicio de la libertad concreta y cotidiana. El ejercicio de las autonomías provinciales exige como correlato un acción de gobierno responsable, austera, eficaz y eficiente. De lo contrario carece de legitimidad requerir el auxilio del Tesoro Nacional o de las demás provincias para sostener desequilibrios causados por el desmanejo de la gestión pública.

Ahora bien, conviene profundizar – con los límites de este texto - sobre las cuatro cuestiones ya anticipadas que- en mi opinión- han atentado contra la transformación de las Provincias y los municipios (y por ende contra el fortalecimiento de un auténtico federalismo) a partir de 1983 en que se retomó el orden constitucional.

- Los partidos políticos nacionales (y aún los provinciales o distritales en su orden) tienen como asignatura pendiente el respeto por el federalismo en sus propias estructuras y desarrollo institucional interno. Recién en los últimos años se observa un cambio progresivo en el proceso de selección de los dirigentes desde la base municipal y provincial para promover a los mejores antes que a los comprometidos con la conducción ocasional del nivel nacional o provincial, según el caso.
- Aún está pendiente un consenso explícito en torno a la necesidad de encarar la verdadera reforma de la administración pública a todos los niveles que consagre

definitivamente a la carrera administrativa como un servicio civil fundado en el mérito y bien remunerado.

- La Nación debe atender hoy – aún después de la salida del “default”- una deuda pública cercana a los ciento setenta y ocho mil millones de dólares (cifras oficiales a diciembre de 2009). Y no puede saberse en cuanto se incrementará en los próximos años como consecuencia del déficit previsional no resuelto y a cuyo sostenimiento las Provincias han aportado desde 1993 hasta 2002 unos cincuenta mil millones de pesos convertibles y desde 2002 hasta diciembre de 2010 más de ciento cuarenta y cinco mil millones de pesos de sus recursos derivados del sistema de coparticipación federal. Respecto de esto último, no se trata de eludir la emergencia previsional como responsabilidad de todos. Tampoco de enfrentar a niños, pobres, enfermos y desocupados con ancianos. Pero sí de poner de manifiesto el verdadero núcleo del problema fiscal argentino. Son las consecuencias no queridas o no previstas de la transformación del sistema previsional argentino en el año 1994 y que, lejos de resolverse, se han mantenido con su reestatización. Hoy el superávit fiscal primario del Tesoro Nacional se mantiene con el superávit de la ANSES y este con el aporte de las Provincias de su porción de recursos coparticipables a través del denominado “laberinto de la coparticipación”.
- Por otro lado tenemos la cuestión del desempleo y la subocupación, con las consiguientes necesidades de afectación de recursos a la contención de las necesidades sociales insatisfechas. Al respecto, nos encontramos ante un enorme desafío para las Provincias y sus municipios: la promoción del desarrollo local y regional como soporte de una nueva y más justa distribución del ingreso nacional. La transformación de los gobiernos locales constituye un presupuesto para ello. Nadie promueve crecimiento desde su propia debilidad.

En síntesis, el escenario actual de la situación provincial y municipal, no es tanto el que resulta del desgobierno en el manejo de las cuentas públicas, cuestión que seguramente registra diversas lecturas según las Provincias, sino más bien el que surge de no afrontar integralmente la crisis y atacar las causas antes que los efectos de la misma. Asimismo, la falta de un debate explícito acerca de cuáles son las competencias que se encuentran en cabeza del Gobierno Federal y justifican el Presupuesto Nacional.

Creemos que estas causas son identificables y constituyen una agenda ineludible para el Gobierno Federal, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como también para sus municipios en el marco de las relaciones federales.

En una perspectiva desde el escenario descrito, parecen evidentes tales cuestiones:

1. En lo inmediato es necesario fortalecer los procesos de selección y elección de las autoridades políticas desde la base local con criterio y sentido federal. El año electoral de 2011 es una oportunidad para ello. El actual desprecio por "los" políticos ha llevado al descrédito de "la" Política. Depende entonces de recuperar el aprecio hacia los

políticos para que se recupere también el crédito del ciudadano hacia la Política. Y a partir de 2012 no puede seguir postergándose más la reforma profunda del régimen electoral y de partidos políticos en los tres niveles, para permitir de una vez por todas la vigencia del federalismo desde este pilar determinante de nuestro régimen político.

2. Pasado este turno electoral es necesario acordar, antes que un “pacto federal de austeridad” (que resulta deseable) un verdadero acuerdo federal para concretar una reforma de la Administración Pública a todos los niveles que asegure en el corto y mediano plazo la organización de un servicio civil de mérito con base en la carrera administrativa. Hablamos de formación y capacitación permanente de los recursos humanos, promoción objetiva de los mejores, escalafones de mérito y justas retribuciones. Hablamos de terminar con la ineficiencia en el servicio del empleo público protegida en el “chantaje” de la estabilidad garantizada por la Constitución. Bien leída, la Constitución Nacional asocia el artículo 14 bis con el 16, es decir: la estabilidad garantizada por ella supone la idoneidad. Sin esto no puede aspirarse a transformaciones sustantivas.
3. Antes de poder acordar un nuevo sistema de distribución de recursos coparticipables o ley convenio de coparticipación, debe resolverse cómo se financia el sistema previsional nacional. De lo contrario no abandonaremos el “laberinto de la coparticipación” en el que nos encontramos desde 1992, y por el cual cada vez que ha hecho falta atender con más recursos el déficit previsional se ha echado mano constitucional o inconstitucionalmente a los recursos coparticipables propiedad de las Provincias. Por otra parte debe saberse que **continuará el crecimiento de la deuda pública nacional y provincial** en razón de que ella se encuentra **atada** al déficit previsional.
4. Debe sustituirse el concepto de “ajuste fiscal” por el de “transformación y modernización de la gestión pública”. Como enseña Orlando Braceli, no se trata de cortarle las piernas al “gordo” y tener entonces no solo el problema de la “gordura” sino también el de la “invalidéz”. Se trata de atreverse a la dieta inteligente, que es siempre una dieta estratégica y posible.
5. Resulta imprescindible comenzar a debatir la “regla” para el ejercicio de las competencias concurrentes entre los tres niveles de gobierno, que entendemos no puede ser otra que la del principio de subsidiariedad. Sin esto resuelto tampoco es posible discutir seriamente la distribución de la renta federal. En otro texto publicado en la presente edición de “Civilidad” ofrecemos una propuesta posible al respecto<sup>3</sup>
6. El Senado debe recuperar su rol como moderador del presidencialismo, desdibujado en medio de la doctrina judicial de la “emergencia” y la Corte Suprema debe volver a ser no solo el garante de la república sino de la república federal.

---

<sup>3</sup> “Coparticipación impositiva y Federalismo: ¿son compatibles?. Pablo María Garat; Civilidad; Tercera Epoca; Año XVII; N° 29; Buenos Aires, Republica Argentina.

7. Por último, y sin pretender agotar una agenda básica, el escenario del desempleo y la desocupación exige otro protagonismo de los gobiernos locales. En este sentido las reformas pendientes no solo deben encararse como transformaciones administrativas sino como verdaderas estrategias de fortalecimiento de los gobiernos provinciales y municipales para la promoción del desarrollo local y regional desde la base institucional de la sociedad.

Por todo lo anterior, se trata de abandonar viejas malas costumbres políticas y administrativas pero también de adoptar el sentido común como la herramienta de gestión más valiosa y el coraje político como el elemento imprescindible para una transformación sustantiva. Se trata de que las Provincias asuman su autonomía con responsabilidad, porque de eso se trata el federalismo. Pero también se trata de que el Gobierno Federal pueda acompañar este esfuerzo sin requerir más sacrificios a las Provincias para sostener el déficit nacional. Hoy, más que asegurar la "solvencia fiscal" (lo que no puede discutirse en términos de coyuntura), la cuestión es avanzar decididamente en la transformación integral del Estado Federal a sus tres niveles, poniendo todas las cartas sobre la mesa.

Estamos hablando de que la descentralización deje de entenderse como un "arrojarle problemas al de abajo" para ser entendida, promovida y concretada como una aplicación concreta del principio de subsidiariedad, lo que implica siempre el fortalecimiento de las Provincias y los municipios como requisito indispensable para ejercer plena y eficazmente las responsabilidades que en nuestro sistema federal les corresponden.

Y estamos advirtiendo que nuestro Estado Federal ha dejado de serlo en la práctica como consecuencia de su transformación, consentida por la mayoría de los gobiernos provinciales, en un estado de "emergencia y transferencias" donde la concentración de competencias y recursos en el Gobierno Federal, para su posterior "delegación" y "transferencia" a las Provincias y municipios (esto último en un claro avasallamiento de las potestades provinciales), parece irreversible sin una fuerte y decidida reacción política generalizada.

En definitiva, todo esto supone admitir la propuesta constitucional del '94 de promover un **federalismo cooperativo y solidario, con garantía de equidad**, antes que un mero aglomerado de localismos dispersos.

Supone admitir que el federalismo es expresión de las **libertades locales**, *armonizadas* en la **unidad del bien común nacional**.

Y supone también aceptar que estas libertades, como toda libertad, necesitan de los medios y recursos para poderse ejercer.

El desafío federal es de todos los argentinos pero debe encontrar en las Provincias su actor principal. Ellas tienen por delante el deber histórico de asumir plenamente y con coraje sus responsabilidades en el marco de nuestro régimen político que establecieron en los pactos

preconstituyentes fundacionales; en la Constitución Nacional de 1853/60 y reafirmaron en Santa Fe y Paraná en 1994.