

LOS PODERES LOCALES EN EL MUNDO GLOBAL

Pedro J. Frías

Este artículo fue escrito por el autor en el año 2000 y refleja una síntesis de diversas conferencias y escritos del maestro Frías en la época. No fue publicado en Civilidad debido a la interrupción en la edición de nuestra revista en ese año. Con su autorización lo hacemos ahora destacando su rigurosa actualidad que ratifica la capacidad de anticipación de Pedro J. Frías a los problemas del federalismo y su desarrollo en el siglo XXI, como también que, pese a enseñanzas y testimonios como el suyo, poco hemos avanzado los argentinos en esta cuestión pendiente: el desafío federal.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La descentralización. 3. La gestión intergubernamental. 4. La microrregión. 5. Las regiones argentinas. 6. Las provincias. 7. Síntesis: los desafíos del federalismo.

1. INTRODUCCIÓN

En 1997 la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba me dio la oportunidad de explicar las responsabilidades morales y políticas en el siglo XXI. El mundo global era el entorno de esas anticipaciones, propuestas con el riesgo que señaló Raymond Aron: “Los hombres hacemos la historia, pero no sabemos la historia que hacemos”.

Señalé que el mundo global tiene premisas, promesas y problemas. El destino del Estado-nación está envuelto en las tres situaciones. Concluía que si el ciclo de lo público se había diluido en un ciclo de lo privado y si el Estado de bienestar había concluido en un Estado de malestar, el Estado-nación, tal como lo hemos conocido se transformaría profundamente.

Auspiciaba, no la desaparición del Estado, como algunos lo anticiparon, sino un Estado fuerte en pocas funciones esenciales, pero con una gestión menos burocrática y más participativa. Capaz de compartir la macroeconomía con las pautas que bajan de los vértices internacionales, como Asia-Pacífico, la Unión Europea, el NAFTA y el MERCOSUR o el ALCA. Y por su alianza con la sociedad civil, capaz de contener a las doscientas multinacionales que gobernarán el mercado global.

Había pues en mis preocupaciones una apelación a la sociedad global y al Estado-nación para que desarrollen su potencialidad a fin de restablecer un equilibrio amenazado.

Y entonces, ¿quiénes pueden articular mejor esta solidaridad esencial? Respondo que los poderes locales.

Los europeos han creado el neologismo “glocal” para unir lo global y lo local. Todos sabemos que hay que “pensar globalmente y actuar localmente”.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN

En Europa crece la demanda a favor de lo que nosotros llamamos provincias y municipios. También en España hay demandas concretas para la transferencia de facultades, además de que hay Comunidades Autónomas que se manejan con gran independencia del gobierno nacional.

Hay quienes piensan que la mundialización dejará convertido en boutique al Estado-nación, como todavía lo conocemos hoy en la Argentina, pero que ya no existe en Europa así. Creen que también desaparecerán los Estados federativos, o sea nuestras provincias, y las regiones interiores. Pero autores europeos reaccionan ante este pronóstico. Creen que la globalización es impensable sin la plenitud de los poderes locales que equilibrarán el sistema porque la vida no puede desarrollarse en una Sociedad Anónima por potente que sea.

Los poderes locales acercan el Estado a la gente, adquieren identidad, presionan sobre los órganos comunitarios o el poder central, sea el que sea, es decir nos brindan las ventajas de la descentralización. Y con ella, el entorno que necesitamos: no una galaxia, sino la sociedad doméstica ampliada en la urbe y en la región. Pero los Poderes locales deben estar a la altura de esta misión intransferible...

Repito reflexiones dispersas sobre este fenómeno de desarrollo político, el más importante de Occidente junto y paralelamente con la integración.

El rol de los poderes locales en el desarrollo político es decisivo porque:

- a) El acceso de las organizaciones sociales a las instituciones representativas y la consolidación de las libertades se realiza más y antes en los niveles locales que en los centrales. En los niveles locales las coaliciones sociales son neutrales, los aparatos no democráticos del Estado son menos fuertes y es más fácil la conversión de las demandas sociales en resultados políticos.
- b) Las administraciones locales son las que han incorporado buena parte de las nuevas funciones sociales y económicas, en urbanismo, salud, cultura, abastecimientos, vivienda y demás servicios.
- c) Las instituciones locales son la matriz de la articulación social con el Estado.

¿Qué tendencias empujan hacia la descentralización?

- a) Aparece una demanda de servicios y participación de base que se dirige a los poderes territoriales más próximos, porque la representación política actual se muestra insuficiente. Las estructuras urbanas se han liberado aunque sólo parcialmente del caciquismo.
- b) Las grandes Administraciones Públicas son criticadas por su burocratización y su rigidez.
- c) Las regiones o periferias carenciadas impulsan la descentralización con la ilusión de que nuevos poderes o recursos les permitirán superar su marginación.
- d) La mediatización de pautas de comportamientos uniformes invita a compensarlas con la recuperación o la construcción de identidades locales.

- e) Se piensa hoy que la invención de nuevas pautas de crecimiento, producción y consumo; la reconstrucción de un tejido social más solidario; nuevos roles sociales para superar la marginalidad y nuevos consensos para proyectos colectivos, sólo podrán promoverse desde estructuras políticas próximas.

¿Quiénes son entonces los descentralizadores?

Según Jordi Borja todos los dirigentes que tienen inserción local, pero con la compañía inconfesada de quienes quieren crecer con la demagogia local, de empresarios que prefieren administraciones que creen más débiles y otros más.

¿Cómo es el proceso político-administrativo?

Ante todo la elección de un sujeto -una colectividad de base territorial- que normalmente será la Región, la Provincia o el Municipio, con personalidad sociocultural y político-administrativa, capaz de asumir las funciones y recursos que se le transfieren. Y luego, la delimitación territorial que sólo ofrecerá problemas en el momento inicial de la constitución de las Regiones.

¿Qué competencias se descentralizan?

Las que ganan con la prestación local por el mejor control del usuario o por responder a exigencias singulares o las que miran a la integración de la gente. Los entes descentralizados pueden acoger diferencias en su organización pero sólo muy razonadamente para no dificultar su articulación con el Estado. Se pueden desarrollar experiencias -por ej. electorales- y promover la democracia de base.

3.LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Es importante llamar la atención sobre este tema, la gestión intergubernamental, una realidad que empezará a ser decisiva en la práctica institucional, porque no se advierten los siguientes cambios ya operados en las costumbres administrativas:

- política y administración son cada vez más interacciones entre diversos niveles de gobierno;
- tan importante como la asignación de competencias a la Nación, las provincias o municipios, es la interrelación entre ellos;
- la presión del gobierno central en el desarrollo político, económico y administrativo argentino, se intensifica porque es “el dueño del modelo del nuevo país”;
- ese modelo es federal, pero por ahora, la innovación se anticipa en el gobierno central; y
- la gestión intergubernamental es la única compatible con la dimensión territorial y los diversos niveles de gobierno.

La gestión intergubernamental ha precedido al nuevo modelo de Estado, pero se ha acelerado con él. Las ventajas son:

- multiplicar los protagonismos en escalas diversas;
- acercar las obras y servicios a las bases sociales por la descentralización;
- liberar las expectativas demasiado concentradas en el gobierno central.

Pero sus riesgos no son pocos si las competencias se diluyen, si los papeles se confunden, si crece la burocracia por multiplicación de los actores públicos, si la politización altera el sentido del servicio, si los conflictos entre actores públicos terminan en situaciones de suma cero...

La descentralización se acompaña por una interdependencia financiera, administrativa y política, que Maurice Croisat ha descrito de un modo aplicable a la argentina¹:

- las relaciones habituales entre funcionarios de enlace que puede facilitar el "lobby" intergubernamental;
- una marginación creciente del Legislativo, salvo en los casos de los Senados americano y alemán;
- las relaciones entre los poderes son cada vez más informales y resulta difícil precisar la responsabilidad y eficiencia de los actores; y
- la interdependencia modifica también las competencias por cada nivel de gobierno; por ejemplo, en Canadá sobre 29 cuestiones de competencia federal, sólo cuatro (la defensa, los antiguos combatientes, el correo y la moneda) escapan a las relaciones fédero-provinciales. A su vez, en las competencias provinciales, sólo tres escapan a esas relaciones. En las otras facultades hay ententes implícitas o explícitas para obrar. Hay entendimientos pacíficos y otros más susceptibles al conflicto.

Pero el federalismo cooperativo -o de concertación, como lo he llamado en la Argentina- introduce ambigüedades en el proceso federal. Croisat es menos optimista que yo. El cree que la gestión intergubernamental crea poderes de reglamentación indirecta a favor de la autoridad federal en el dominio propio de los Estados federados (las provincias).

4. LA MICRORREGIÓN

La microrregión, como las del Comahue, Córdoba o el conurbano bonaerense, responden a estos principios que el mexicano Raúl Olmedo explica:

- a) que las obras y servicios públicos juegan un papel estratégico en la planeación y programación del ordenamiento territorial y en el desarrollo de los centros de población;
- b) que la extrema concentración de la población urbana y la extrema dispersión de la población rural constituyen un obstáculo cada vez más serio para el desarrollo del país;
- c) que el avance de la pobreza y la pobreza extrema, por un lado, y el acelerado deterioro del territorio (erosión, destrucción de bosques y selva, contaminación y desequilibrio de los ecosistemas, por otro), son fenómenos que se alimentan uno al otro y que a su vez se retroalimentan con la extrema dispersión de la población rural y la extrema concentración de la población urbana;

¹ "Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines", Paris, Monchrestien, 1992, pág. 112

- d) que es necesario para combatir estos fenómenos reorganizar al municipio en su interior a fin de crear sistemas microrregionales relativamente autosostenidos, cuya base sea la infraestructura de obras y servicios públicos para elevar el nivel de vida de la comunidad y la infraestructura para desarrollar la economía; y
- e) que para dar sentido y firmeza a estos sistemas microrregionales es necesario que la comunidad social concreta se organice con un gobierno propio que tenga un ámbito de competencias sobre su microrregión y sobre sus infraestructuras, así como derechos y obligaciones para mantener y mejorar tanto a las infraestructuras como el territorio de la microrregión.

5. LAS REGIONES ARGENTINAS

Las regiones están relativamente activas en la Argentina. Las seis provincias australes están ligadas por el viento... y por ese nombre de Patagonia, que es como una marca registrada en el imaginario geográfico universal. Su Parlamento expresa las aspiraciones y sus carencias. El Nuevo Cuyo está unido por la vitivinicultura y el perfil bajo. El Noroeste (NOA) unido por la idiosincrasia y la economía de montaña, ha restablecido su Parlamento y está activo en sus relaciones con los países vecinos. El Nordeste (NEA) mantiene incipientes bases entre sí y con los Estados del Sur de Brasil. Y por fin la Región Centro, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, caracterizados por su homogeneidad, advierten con alegría que Entre Ríos supera sus reparos con Santa Fe. Todos están a la expectativa de los corredores bioceánicos.

El derecho constitucional de las provincias para la regionalización

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

Iniciativa. La iniciativa de carácter vinculante pertenece sólo a las provincias. Ha quedado excluida la posibilidad de una ley-convenio del Congreso para crear regiones a partir de la adhesión de las provincias concernidas. La ley-convenio ha sido acogida en la Constitución, pero no para este supuesto².

Condiciones. Son determinantes: a) la finalidad del “desarrollo económico y social”, desde su ser mismo como diría François Perroux; b) debe excluirse toda motivación política; c) siendo la región habitualmente nodal, con flujos sociales y económicos, la contigüidad geográfica es la regla, salvo que alguna provincia se excluya total o parcialmente abriendo un hiato, un espacio vacío entre provincias que quieren vincularse regionalmente; d) las provincias unidas por un interés común pero por una homogeneidad cultural, social o económica, no pueden constituirse en región, sino que coordinan sus intereses en las corporaciones conocidas.³

² FRÍAS, Pedro J., “De la provincia a la región”, La ley-Actualidad, 17/3/1992 y otros diarios.

³ DORMÍ, José R., “Administración territorial y economía”, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983.

Tratados interprovinciales. El pacto regional es una especie de los tratados autorizados por el art. 125 CN (antes 107), que suscitaron en las últimas cuatro décadas una actividad interjurisdiccional que coordinó competencias y dio el carácter de sistema que corresponde a cualquier federalismo.⁴ Ha sido exhaustivamente estudiado por Horacio Daniel Piombo.⁵

No es sujeto de la relación federal. A pesar de su calidad de persona jurídica pública estatal, la región -escribe Guillermo Barrera Buteler-⁶ no es sujeto de la relación federal por su naturaleza instrumental para el desarrollo económico y social. Cuando el art. 75 inc. 19 CN atribuye al Congreso políticas de igualdad de oportunidades para las provincias y regiones, remite a las creadas por las provincias o a los estudios técnicos en las áreas en que las provincias no las hayan creado.⁷

Un modelo posible. Con la salvedad de que el Congreso no puede crear las regiones, aconsejo tener en cuenta el anteproyecto de José Roberto Dromi⁸, tanto para la formulación del Pacto como para las competencias y, sobre todo, las que el gobierno federal puede delegar a la región. No será sin duda sin dificultades, por ej., en cuanto al agrupamiento regional de las Universidades Nacionales. Estas delegaciones pueden hacerse en una segunda etapa, cuando la gestión de la región está consolidada, pero pueden ser de sugestiva importancia.

Con conocimiento del Congreso. El tema ha sido tratado eruditamente por Piombo,⁹ quien admite que el Congreso podría desaprobado el Pacto, aunque no sea necesaria su aprobación expresa. El Congreso opera como organismo de control. Tal desaprobación nulificaría *per se* la norma cuestionada.

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

Exclusividad territorial. Siendo la región un órgano territorial, no pueden superponerse dos o más regiones. Pero una provincia puede subdividir su territorio entre ellas.

Entes interjurisdiccionales. Excepcionalmente, un ente interjurisdiccional es compatible en el territorio de la región, con finalidades específicas, siempre que lo apruebe el gobierno regional.

⁴ FRÍAS, Pedro J., "Federalismo como sistema", Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y otras ediciones: FRÍAS, Pedro J., "Sobre poder y sociedad", Tucumán, UNSTA, 1983, pág. 113.

⁵ PIOMBO, Horacio D., "Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos", La Plata, Depalma, 1994. Su anteproyecto puede considerarse norma supletoria de todo pacto.

⁶ "La provincia y la Nación", Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996.

⁷ El interrogante ha sido suscitado por BIDART CAMPOS, Germán, "Tratado elemental de derecho constitucional argentino", Buenos Aires, EDIAR, t.VI, p. 526.

⁸ "Cuatro leyes constitucionales", Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, p. 87.

⁹ Op. cit. Cap. 10.

Colofón.

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

6. LAS PROVINCIAS

Los Estados federados, en nuestro caso las provincias, son los sujetos activos o pasivos de todos los cambios, y los que explicaré en la síntesis final. La reforma de la Constitución nacional en 1994 les devolvió poderes y abrió nuevos horizontes.¹⁰ Pero la inevitable elección directa de la fórmula presidencial las marginó a la mayor parte, que antes, en el colegio electoral de la elección indirecta tenían excesiva ventaja.

La elección directa de los tres senadores nacionales por provincia hizo del Senado un cautivo de los partidos políticos, más que una Cámara de las autonomías, como me he cansado de reclamar.¹¹

El hecho central hasta ahora es la municipalización de la vida pública argentina.¹²

Síntesis: los desafíos del federalismo

El federalismo, arbitrando entre lo uno y lo diverso, merece atención porque está en cambio. ¿Qué cambio?, nos preguntamos, si logramos distraernos de los que ha causado la insolvencia generalizada del Estado.

Contesto que son varios, pero me detengo en los más importantes: son dos: el federalismo es hoy tanto normativo -la Constitución Nacional y las provinciales- como contractual. La

¹⁰ *Las relaciones federales y sus nuevos escenarios* en FRÍAS, Pedro J., “El proceso federal argentino II”, Córdoba, El Copista, 1998.

¹¹ Ver *El poder Legislativo* en FRÍAS, Pedro J., “Conductas Públicas”, Córdoba, Depalma, 1997.

¹² Entre la numerosa bibliografía, ver las obras de HERNÁNDEZ (h.), Antonio M., ROSATTI, Horacio, BARRERA BUTELER, Guillermo, MARCHIARO, Juan J., etc.

asociación y la coordinación se han hecho intensas no ya sólo en la ley de coparticipación impositiva -demorada en cuatro años¹³- sino en Pactos Fiscales y Pactos federales, pero también en las modalidades que voy a sintetizar.

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

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

Las relaciones intermunicipales siguen la misma lógica.

Podrían seguir los ejemplos, pero hay un segundo desafío al federalismo y es la igualdad de oportunidades.

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

Igualdad de oportunidades no significa igualdad de ingresos ahora sino que los hijos de unos y otros puedan alcanzarlos. Exige redistribución a favor de los postergados, lo que puede medirse por el producto bruto interno de cada jurisdicción y otros indicadores.

El problema es que ampliar el mercado y el ahorro interno exige políticas de muchísimo consenso y no las hay. La sociedad desconfía y no ofrece esa conformidad -o resignación si se quiere- para equilibrar las cuentas, generar ahorro y emprendimientos. Faltan los administradores estratégicos entre los poderes públicos y el emprendedor de los sectores privados.

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

Insisto, finalmente, en que son los poderes locales con su articulación con la sociedad los que atenuarán los problemas de la globalización.

¹³ Recordar que es un texto del año 2000.