

# Balance del nuevo federalismo argentino a más de dos décadas de la reforma constitucional del año 1994.

Bernal M.



# Balance del nuevo federalismo argentino a más de dos décadas de la reforma constitucional del año 1994

## *Balance of the new Argentine federalism to more than two decades of the constitutional reform of the year 1994*

Bernal, Marcelo <sup>1</sup>

Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba

E-mail: bernalmarcelo@hotmail.com

Recibido: 8/07/16 / Aceptado: 24/07/16

### Resumen

El principal propósito de este trabajo es abordar el contexto y los principales debates que dieron marco a la última reforma constitucional llevada a cabo en Argentina en el año 1994, con especial énfasis en el análisis del rediseño federal que emerge de la misma.

El nuevo federalismo argentino es aún una propuesta inconclusa, ya que muchos de los dispositivos institucionales previstos en la reforma no han sido implementados o testimonian avances parciales.

Junto con una crítica a esta delicada situación, el artículo propone una serie de acciones y de estrategias tendientes a poner en marcha el capítulo federal de la reforma y a consolidar un sistema multinivel de gobierno moderno y vigoroso.

**Palabras Clave:** federalismo, Argentina, reforma constitucional

### Summary

The main purpose of this work is to analyse the context and the main debates that gave framework to the last constitutional reform carried out in Argentina in 1994, with special emphasis on the analysis of the federal redesign that emerges from it.

The new Argentine federalism is still an unfinished proposal, since many of the institutional mechanisms foreseen in the reform have not been implemented or show partial advances.

Along with a critique of this delicate situation, the article proposes a series of actions and strategies tending to launch the federal chapter of the reform and to consolidate a multilevel system of modern and vigorous government.

**Key Words:** federalism, Argentina, constitutional amendment

## 1. Contexto de la reforma constitucional del año 1994

Miles de páginas se han escrito en torno a la trascendental y también polémica reforma a la Constitución argentina efectuada en el año 1994. No es propósito de este trabajo rescatar sucesos ni protagonistas de aquella etapa histórica, sino efectuar una breve reseña de los motivos que impulsaron a llevar adelante la reforma más significativa y profunda a nuestra Constitución, lo cual generó el acontecimiento jurídico, institucional y político más singular e importante para la Nación desde la sanción de la misma en el remoto año 1853, hasta la fecha.

Son hitos significativos en este camino las numerosas reformas constitucionales a nivel provincial acontecidas desde la recuperación democrática (1983) en adelante, el vigor del constitucionalismo provincial y del derecho público federal, la reaparición de las cátedras universitarias abocadas al estudio del derecho público –tanto provincial como municipal–, la sanción de la Ley 23.548 de Coparticipación Federal del año 1988 en el gobierno del Dr. Alfonsín –aún hoy vigente con sus numerosas modificaciones–, la propuesta de relocalizar la capital del país en las ciudades sureñas de Viedma (Ríos Negro) y Carmen de Patagones (Buenos Aires), y la creación del Consejo para la Consolidación Democrática<sup>2</sup>, organismo propuesto por el Presidente Raúl Alfonsín, con el objeto de sentar las bases y los fundamentos para una futura reforma del texto constitucional.<sup>3</sup>

Dichos antecedentes serían en buena parte recogidos por el trabajo de la Convención Constituyente de 1994. Sin embargo, motivos propios de la política cotidiana frustraron la materialización de una reforma constitucional durante el gobierno de Alfonsín (1983 - 1989), el que quedaría debilitado después de las elecciones legislativas del año 1987 (Bernal, 2014). No obstante, las bases de un nuevo capítulo federal para nuestra Constitución estaban sentadas en los mencionados precedentes, y no es de extrañar que la mayoría de los temas reseñados pasaran a formar parte de los acuerdos alcanzados en 1994.

Ya entrados en la década del 90, importantes avances en la estabiliza-

ción de la economía alcanzados por el Presidente Carlos Menem con su Plan de Convertibilidad reinstalaron el debate acerca de una reforma constitucional. Era el firme deseo de Menem, impulsar dicha reforma y habilitar la posibilidad de la reelección presidencial, iniciando para ello una fuerte campaña de promoción de la iniciativa en los medios periodísticos nacionales.

Por aquellos tiempos, el sistema político en la Argentina tenía las características de un bipartidismo estable, con una fuerte presencia de los dos partidos nacionales históricos –Justicialismo y Radicalismo– junto con un puñado de opciones políticas minoritarias y la coexistencia de algunos partidos provinciales sin alcance nacional.

De dicho cuadro de situación emerge la necesidad del Justicialismo de acordar con la Unión Cívica Radical dicha reforma, ya que los consensos exigidos por el artículo 30 de la Constitución Nacional son de dos tercios del total de los miembros de cada Cámara del Congreso.

Sin embargo, con la negativa del radicalismo para debatir el tema, los hechos tomaron otro rumbo y el Justicialismo presentó en julio de 1993, ante el Senado, su propio proyecto de reforma constitucional. Junto con ello, emergió también en el debate parlamentario un proyecto de ley que propiciaba que la reforma constitucional se pudiera llevar a cabo con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada Cámara.<sup>4</sup> Finalmente, y ante la negativa de la UCR y de muchas fuerzas opositoras, Menem convoca a un plebiscito no vinculante sobre la reforma para el día 21 de noviembre de 1993.

El agregado de estos sucesos políticos empuja a la UCR a un fuerte debate interno acerca de la disyuntiva entre una oposición férrea versus una negociación adecuada con el Justicialismo, que garantizara la integridad del texto constitucional. Este debate “llevaría más de cuarenta días, en medio de los cuales una comisión mixta de actores políticos e importantes constitucionalistas de las dos fuerzas mayoritarias alumbrarían lo que la historia reconoció como el Pacto de Olivos, el acuerdo político que posibilitaría la reforma del año 1994”. (Bernal, 2014, p.74.)

Sabsay manifiesta que, como consecuencia del pacto, el gobierno suspendió la consulta popular a la que había convocado, y representantes de ambos partidos comenzaron a negociar las especificidades del acuerdo... junto con las negociaciones sobre el texto final del proyecto comenzaron las presiones políticas para lograr un cambio de integración en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que culminaron con la renuncia de dos jueces integrantes del máximo órgano judicial... El 13 de diciembre de 1993 se suscribió el texto definitivo del acuerdo que dio origen al tratamiento legislativo de la medida consensuada por los dos partidos con mayor representación parlamentaria. (Sabsay, 1994, p. 91.)

En diciembre de 1993 ambas Cámaras dan sanción a la Ley 24.309 declarativa de la necesidad de la reforma constitucional, en todo de acuerdo con el documento rubricado por Menem y Alfonsín.

La Ley 24.309 divide en dos partes la competencia de la Convención Constituyente con respecto a los temas habilitados para su tratamiento. Por un lado, el art. 2 define lo que se denomina un Núcleo de Coincidencias Básicas y contiene aquellas medidas centrales a los intereses de los partidos firmantes del Pacto de Olivos. Dichas propuestas de reformas solamente pueden ser aprobadas o rechazadas, pero no modificadas por la Convención, disposición que, sin dudas, fue el nudo de las críticas vertidas a la reforma. El art. 3, en cambio, enuncia los temas objeto de libre tratamiento y debate en la Convención, entre ellos los que afectan al rediseño federal del país. Mientras tanto el art. 5 es el que determina la votación conjunta de todas las cuestiones incluidas en el denominado Núcleo de Coincidencias Básicas y señala que la votación afirmativa importará la incorporación de la totalidad de sus cláusulas, mientras que la negativa provocará el rechazo en su conjunto de dichas normas y el correlativo mantenimiento de la Constitución vigente.

María Angélica Gelli sostiene que en la Convención de 1994 la mayoría respetó los compromisos asumidos frente al electorado y, en ejercicio de la representación que ejercía, dispuso la votación encadenada de trece temas que, en su opinión, constituían un sistema de equilibrio de poder.

Con esa decisión impidió a las minorías respetar sus propios compromisos electorales y ejercer la representación que también investían, al momento de votar (Gelli, 2009, pp. 462-463).

Las polémicas desatadas, en general, en cuanto a los acuerdos alcanzados, y en particular, con respecto al *Núcleo de Coincidencias Básicas*, han originado hasta el presente ríos de tinta y apasionados debates doctrinarios. No nos adentraremos en el centro de dichas discusiones. Simplemente señalaremos que la reforma de 1994 se llevó a cabo respetando el procedimiento establecido por el artículo 30 de la Constitución Nacional, y que tanto en el trámite parlamentario como en el seno de la Convención participó una pluralidad significativa de fuerzas políticas, y que el resultado de dicho proceso ha sido una reforma y modernización necesaria de nuestra Carta Magna.

Junto con la posibilidad de reelección presidencial por un período consecutivo, emergen también ejes e ideas fuerza que debieran sentar bases para la construcción de otra Argentina.

La limitación del presidencialismo, la descentralización y la profundización del federalismo, la jerarquización constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, el nuevo capítulo de derechos y garantías, la resignificación del concepto de igualdad, los organismos de control constitucionalizados, la posibilidad de la integración supraestatal, los institutos que promueven una mayor independencia del Poder Judicial, etcétera, son algunos de los aportes más valiosos y significativos de la reforma llevada a cabo.

El análisis propuesto en este trabajo estará centrado en los cambios más relevantes vinculados con el federalismo, con especial énfasis en aquellos que directa o indirectamente tienen impacto en el reconocimiento y consolidación de las competencias autonómicas de ciudades y municipios en el país, y también en las nuevas cláusulas constitucionales que facilitan el diseño de un entramado de vínculos intergubernamentales basados en los principios de cooperación, articulación, descentralización, solidaridad interterritorial y subsidiaridad.

## 2. La reforma constitucional del año 1994 y su capítulo federal

El capítulo federal de la reforma ha sido uno de los debates más profundos y trascendentales de todo el proceso constituyente del año 1994. Fue el segundo tema más discutido en extensión de tiempo y participó del mismo –con una significativa cantidad de proyectos– el conjunto de las fuerzas políticas representadas en la Convención.

Dentro de las importantes reformas sobre aspectos centrales del federalismo, que a continuación reseñaremos someramente, se destacan cuatro ejes temáticos de significación y relevancia.

El primero de ellos está dado por el nacimiento de un federalismo complejo, con la profundización de las autonomías provinciales, el reconocimiento constitucional de las autonomías municipales y el nuevo status jurídico otorgado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A ello deben sumarse la posibilidad de las provincias de crear regiones, junto con la de la integración regional supraestatal.

Un segundo eje se centra en un nuevo sistema de distribución de competencias mucho más complejo entre los diferentes niveles u órdenes de gobierno de nuestro Estado federal.

Por otra parte, un tercer nivel de análisis se vincula con el diseño de un nuevo sistema de distribución de competencias tributarias y financieras entre la Nación y las provincias, a partir de la prescripción constitucional de sancionar una ley convenio de coparticipación y otras disposiciones vinculadas.

Finalmente, el cuarto aspecto está relacionado una nueva arquitectura del poder, apuntalada con el fortalecimiento y una mayor pluralidad de la representación de las provincias en el Senado de la Nación, la limitación de las facultades presidenciales en cuanto a la figura de la intervención federal y la imposición al Congreso de ordenar su actividad legislativa orientada al cumplimiento de fines vinculados con el fortalecimiento del diseño federal y el desarrollo armónico y equilibrado del territorio.

Con respecto al primer eje, luego de la reforma constitucional de 1994 existen cuatro órdenes de gobierno en la federación argentina:

- El gobierno federal, al que la Ley Suprema destina el título primero, "Gobierno Federal", art. 44 a 120, de la segunda parte;
- Los gobiernos de provincias, regulados en el título segundo, "Gobiernos de provincias", art. 121 a 128;
- 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
- Los gobiernos municipales autónomos, según lo dispuesto por los Art. 5 y 123 de la Constitución Nacional (Hernández, 2012, p. 450.)

El diseño federal emergente implica, por una parte, una complejización profunda de las dimensiones políticas e institucionales del gobierno. El federalismo argentino se vuelve uno de los más desarrollados y modernos en cuanto a la distribución vertical del poder y al reconocimiento de las capacidades autonómicas territoriales. Junto con ello deviene también un modelo en donde nacen formas de relaciones intergubernamentales que nos llevan decididamente hacia un gobierno multinivel sofisticado y complejo.

Junto con los cuatro órdenes o niveles de gobierno que profundizan el proceso descentralizador del poder, aparecen dos nuevos institutos muy interesantes y actuales.

El primero de ellos es la posibilidad que brinda el nuevo artículo 124 de que las provincias puedan conformar regiones para impulsar el desarrollo económico y social, y brindarse a sus efectos sus propias instituciones, sin constituir ello un nuevo nivel político de gobierno. La regionalización del país contiene elementos históricos y culturales de vieja data, pero representa a la vez la posible construcción de proyectos colectivos que potencien las energías latentes en nuestras unidades territoriales y las proyecten de manera comunitaria para que cobren un



peso diferente en los debates nacionales e incluso para que transnacionalicen su presencia económica y comercial. Para ello el mencionado artículo brinda también a las provincias la facultad de llevar adelante gestiones y convenios internacionales<sup>5</sup>.

Por otra parte, un segundo aspecto, menos debatido, y estrechamente vinculado con los nuevos diseños federativos alrededor del planeta, está dado por el inciso 24 del artículo 75, que posibilita la participación de nuestro país en procesos de integración supraestatal en condiciones de reciprocidad e igualdad, aún cediendo de manera parcial jurisdicción y competencia. La posibilidad de la integración puso al país a la cabeza de las reformas en todo el continente americano y adecuó el derecho interno a los compromisos asumidos en el marco del Mercosur. Esta posibilidad empuja al país y a sus diferentes órdenes de gobierno a pensar en un futuro diseño federal aún más complejo y de características transnacionales, en donde se construya una arquitectura del poder con características similares al consolidado proyecto de la Unión Europea.<sup>6</sup>

Con respecto al nuevo sistema de distribución de competencias, el federalismo emergente –a primera vista– mantiene todavía en pie la división entre los poderes conservados por las provincias de manera ilimitada, y los poderes delegados al gobierno federal de manera expresa o implícita (limitados). Sin embargo, como señala Bidart Campos (1996) “una clasificación más actual nos lleva a distinguir entre relaciones de subordinación, coordinación y cooperación” (p. 87). Otros autores, como Castorina de Tarquini (1995), Hernández (2003) o Badeni (1994) dividen entre facultades conservadas por las provincias, delegadas al gobierno federal, concurrentes entre los órdenes gubernamentales, compartidas y excepcionales. Además, existen, según los referidos autores, competencias prohibidas para las provincias, prohibidas para el gobierno federal y para todo orden de gobierno.

María Celia Castorina de Tarquini (1995) delimita y detalla minuciosamente la distribución de las nuevas competencias emergentes de la reforma de 1994. Mencionando aquellas cuestiones estrictamente vinculadas con el federalismo, la autora señala que al *gobierno federal* le

corresponde:

- a) Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado y por ley especial (art. 75, inc. 3);
- b) Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (art. 75, inc. 19);
- c) Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales... (art. 75, inc. 19);
- d) Aprobar o desechar los nuevos tratados internacionales incorporados por la reformas (tratados de DDHH, de integración, normas dictadas por organismos supranacionales) y tomar conocimiento de los convenios internacionales celebrados por las provincias (art. 75, incs. 22 y 24, y art. 124); y
- e) Disponer o decretar la intervención federal (art. 75, inc. 31 y art. 99, inc. 20). (Castorina de Tarquini, 1995.)

Las *provincias* tienen como competencias exclusivas:

- a) Dictar las constituciones provinciales conforme el art. 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (art 123);
- b) Crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines (art. 124);
- c) Celebrar convenios internacionales (art. 124);
- d) Ejercer todas aquellas potestades que estén implicadas en el concepto de dominio originario provincial, de los recursos existentes en su

- territorio (art. 124); y
- e) Ejercer los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. (Castorina de Tarquini, 1995.)

Las *facultades concurrentes* incorporadas por la reforma son: los impuestos indirectos (art. 75, inc. 2); las atribuciones vinculadas con los pueblos indígenas originarios (art. 75, inc. 17), y lo estatuido en la nueva cláusula del progreso o del desarrollo humano (art. 75, inc. 19, primer párrafo).

Por último, Castorina de Tarquini (1995) señala como *facultades compartidas* entre el gobierno federal y las provincias:

- a) El establecimiento del régimen de coparticipación de las contribuciones mediante una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias (art. 75, inc. 2);
- b) La imposibilidad de llevar a cabo transferencias 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 CABA en su caso (art. 75, inc. 2); y
- c) El control y la fiscalización de la coparticipación y de la posible transferencia de servicios a cargo de un organismo fiscal federal, con representación de todas las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. (Castorina de Tarquini, 1995.)

En cuanto al rediseño de las bases de nuestro federalismo fiscal, se destaca la obligación impuesta al Congreso Nacional de dictar, antes de la finalización del año 1996, una Ley Convenio de Coparticipación que debía ser aprobada por el Congreso con una mayoría absoluta del total de sus miembros y también tratada y aprobada por todas las legislaturas provinciales, siendo sus fines determinados por la propia Carta Magna (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 [art. 75, inc. 2]).

Acompañan el espíritu de dicha norma la creación de un Banco Federal con facultades de emisión de moneda y de un organismo de control de la coparticipación integrado por representantes de cada una de las provincias (art. 75, incisos 2 y 6), junto con la determinación del dominio original de las provincias con respecto a sus recursos naturales (art. 124).

Como señala Hernández (2012), es en este aspecto del federalismo (federalismo fiscal) donde se observa la enorme distancia existente entre la “norma” y la “realidad” (p. 460). Abordaremos en extenso este tema en el próximo módulo.

Finalmente, los nuevos arreglos institucionales pensados para vigorizar la arquitectura de nuestro federalismo han sido:

- a) El fortalecimiento del Senado como órgano federal dentro del sistema, acrecentando sus atribuciones, determinando la elección directa y la reducción del período de mandato de los senadores, y aumentando de dos a tres miembros la representación de cada provincia en el cuerpo, con participación necesaria de las minorías (art. 54);
- b) La imposición de principios federales que deben involucrar el accionar del Congreso en materias como desarrollo humano, educación, ciencia y cultura, respetando los particularismos locales, la identidad y la pluralidad cultural (art. 75, inc. 19);
- c) El acotamiento de las facultades presidenciales en lo referente a la disposición de la intervención federal, limitando la aplicación de dicho instituto de emergencia y dejando la decisión en manos del Congreso de de la Nación (art. 75, inc. 31).

Esta reingeniería de distribución de las competencias, junto con los nuevos institutos y marcos normativos, representa un avance con respecto al diseño anterior. Hemos obtenido una modernización y actualización necesaria de la Constitución Nacional ajustadas a un escenario de cam-

bios en el territorio y el gobierno que se viene generando a escala global.

Dichos cambios reconocen nuevas dimensiones estatales subnacionales como espacios idóneos y naturales para el desempeño de funciones otrora propias del gobierno central. Es que somos protagonistas de un proceso de reconfiguración funcional del territorio a escala global nunca antes visto en otras etapas históricas.

Al respecto, Saskia Sassen (2006) señala que: ...las transformaciones en el Estado - Nación representan un factor fundacional de la era global que hoy atravesamos. Desde la perspectiva del territorio, la autoridad y los derechos, esta transformación adopta la forma de un reensamblaje de determinados elementos en nuevas configuraciones desnacionalizadas que pueden operar a nivel subnacional, nacional o global. La instancia de desensamblaje, aunque parcial, desnaturaliza aquello que se ha naturalizado, muchas veces de manera inconsciente, es decir, la constitución nacional del territorio, la autoridad y los derechos, y la concepción de que lo global representa la ruina de estos elementos. (P. 28).

Nuestro capítulo federal de la reforma de 1994 no ha hecho más que interpretar los procesos de cambio territorial en marcha y actualizar nuestras instancias de gobierno de proximidad orientados a los desafíos del mundo complejo y desafiante en que nos toca vivir.

Sin embargo, las más de dos décadas de perspectiva histórica nos permiten conjeturar a modo de balance que son más las cuentas pendientes de cumplimiento que los logros alcanzados en materia de consolidación del federalismo y de su proyección de cara a los futuros escenarios de cambios territoriales.

Por ello, en el próximo punto de este trabajo se propone avanzar en el análisis acerca del estado actual de situación del federalismo en Argentina y los principales desafíos y posibles escenarios futuros del mismo.

### 3. Actualidad, desafíos y horizontes del federalismo en Argentina

Hace poco, en una reciente publicación vinculada con las dos décadas de la reforma constitucional de 1994, propongo como temas pendientes de debate que debieran de tramitarse en el marco de un necesario balance a los siguientes:

Problematizar el acuerdo fiscal federal vigente y promover su necesaria actualización;

Debatir la distribución de recursos, gastos y competencias tributarias por niveles de gobierno;

Introducir reformas profundas a las reglas de juego político electorales de nuestro federalismo subnacional y proponer un debate profundo acerca de la calidad de las instituciones públicas;

Explorar nuevos y múltiples formatos de relaciones intergubernamentales verticales y horizontales en el país; y

Generar consensos estables y duraderos en el tiempo acerca de temas centrales para el desarrollo del país, desde una perspectiva federal. El siguiente es un desarrollo sucinto de los temas mencionados, los que por su complejidad no pueden ser abordados en completitud en un trabajo de la presente extensión.

1) Problematizar el acuerdo fiscal - federal. Aún los más firmes defensores de la reforma de 1994 acuerdan que el procedimiento previsto por el Art 75 Inc. 2 para la sanción de una Ley Convenio de Coparticipación se aproxima a una cláusula de imposible cumplimiento. Más de veinte años de experiencia nos permiten afirmar que los escasos intentos fallidos por darle cumplimiento a la manda constitucional han puesto en evidencia la ausencia entre nuestros dirigentes de una cultura política cooperativa, capaz de sentar en una mesa a actores con intereses en pugna, y generar en ella acuerdos estables en los que necesariamente

unos ganan y otros ceden en defensa de intereses generales.

Producto de ello, es necesario preguntarse por la salida más viable para un laberinto complejo e intrincado como el que nos atrapa. Es válido hoy plantearse una nueva reforma al texto constitucional para revisar el mecanismo oportunamente propuesto; como también es sensato reconocer las dificultades que exigen la construcción de los consensos requeridos para una reforma en donde deben debatir los mismos actores con intereses encontrados. Por ello, suenan también atractivas las nuevas voces que, basadas en la clara omisión constitucional del Congreso en sancionar dicha ley, proponen un diálogo entre poderes -con un rol central del Poder Judicial- para convocar a los distintos protagonistas, enmarcar institucionalmente los debates y emplazar a las partes para dar un tratamiento y un cierre a la delicada situación institucional planteada. (Bernal, 2015, p. 102).<sup>7</sup>

2) Generar un reequilibrio entre ingresos y gastos por niveles de gobierno. Remitimos a argumentos expuestos en tramos anteriores de este trabajo para plantear la necesidad de efectuar reformas profundas al sistema de distribución de recursos y de competencias entre las diferentes jurisdicciones de nuestro gobierno federal.

Hoy es necesario revisar la continuidad de medidas como la asignación específica del 15% de la coparticipación al sistema previsional y de seguridad social<sup>8</sup>, la no coparticipación del impuesto a los créditos y débitos bancarios, entre otras. Yendo más lejos en la propuesta, se debiera pensar en escenarios graduales de devolución de potestades tributarias a las provincias y a los propios municipios. Ese es el camino más idóneo para reequilibrar la estructura de ingresos y gastos (principio de coherencia fiscal), responsabilizando a los actores subnacionales por un adecuado y responsable ejercicio de las responsabilidades transferidas (principio de correspondencia fiscal).

Sin lugar a dudas que éste es el desafío más arduo pero también más efectivo para limitar al poder central, potenciar el rol de los gobiernos subnacionales y cortar con los vínculos de dependencia y las fuertes

condicionalidades que el gobierno federal impone a las provincias, y que a su vez, la mayoría de los gobernadores reproduce miméticamente con sus intendentes. (Bernal, 2015, p. 104).

3) Reformular las reglas de juego institucionales y político electorales de nuestro federalismo. Otro aspecto medular consiste en respetar la ingeniería constitucional que prevé una representación igualitaria de las provincias en el Senado, pero a su vez, una representación proporcional en base a la población en la Cámara de Diputados.

Dos medidas aparecen como esenciales en este sentido. La primera de ellas es antipática y genera costos políticos. Todos los distritos se deben ajustar al criterio constitucional, renunciando en futuras elecciones a una representación distorsiva e injustificada por parte de las provincias más pequeñas. La segunda exige actualizar la cantidad de diputados correspondientes a cada distrito en base a datos del censo poblacional, permitiendo a los distritos más poblados obtener una adecuada representación. En ambas medidas es necesaria la participación legislativa del Congreso de la Nación.

Junto con ello, es necesario recuperar el rol del Senado como actor de referencia en la defensa de los intereses de las provincias. Aquí no hablamos de reformas normativas, sino de un cambio de cultura política en los partidos y en la sociedad que dé lugar a un debate público en donde la agenda nacional respete la coexistencia de agendas locales y regionales de temas, sin que existan punitivos (visibles o invisibles) a los actores que las promuevan y defiendan en el seno de los partidos políticos de alcance nacional.

Finalmente, el derecho público provincial y municipal debe promover un debate federal acerca de la conveniencia de generalizar en las provincias institutos como las internas partidarias abiertas, simultáneas y obligatorias; la prohibición de reelección indefinida de los gobernadores e intendentes; la limitación y penalización de fenómenos distorsivos de las elecciones como son el clientelismo, las prebendas y el uso electoral del empleo público; y el reconocimiento y consolidación definitiva



de las dimensiones institucional y política de la autonomía municipal. Todos estos instrumentos debieran generar, en el corto y mediano plazo, nuevas y mejores reglas de juego político para los actores subnacionales de nuestro federalismo.

4) Explorar nuevos formatos de relaciones intergubernamentales. Las relaciones intergubernamentales se mueven idealmente en una doble dirección: desde el centro hacia la periferia y en forma contraria. Sin embargo, es habitual que la dirección más destacada es la que se orienta desde el centro hacia los gobiernos subnacionales, tanto intermedios como locales. En todo caso, tanto más compleja es la estructura de niveles de gobierno, se puede encontrar un tejido más extenso de relaciones políticas y administrativas, sean de carácter vertical, básicamente entre el centro político y las unidades de gobierno subnacional, u horizontal, de cooperación entre distintas unidades de un mismo nivel de gobierno. Las áreas de relaciones intergubernamentales en los gobiernos de niveles múltiples pueden darse por diversos asuntos como la distribución de responsabilidades políticas, la política fiscal, el establecimiento de criterios comunes de actuación, la transferencia de modelos de gestión o las formas de resolución de conflictos por competencia. (Jordana, 2002, citado en Bernal, 2015, p. 104 - 105).

En Argentina vivimos un estadio precario o de infradesarrollo de las plurimodalidades de relaciones intergubernamentales que caracterizan a todo federalismo moderno. Los mecanismos de vinculación son casi exclusivamente verticales, con un eje que impone claramente su preminencia desde arriba hacia abajo.

Dichas RIG verticales debieran hacer mucho mayor énfasis en dinámicas cooperativas y de coordinación, tal como propone el propio texto constitucional. Junto con ello, y como eje de reequilibrio del poder, debieran nacer y consolidarse modalidades de RIG horizontales entre las provincias, los municipios e incluso las propias regiones.

Haciendo un análisis de las bondades de estos instrumentos para el caso español, Perez i Segui sostiene que una de las ventajas de la coopera-

ción horizontal es la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan concertar una posición común sobre determinados problemas, reforzándose su posición negociadora ante el Estado. La existencia de foros de concertación entre las CCAA, permite a su vez la puesta en marcha de mecanismos multilaterales evitando que se tenga que recurrir a la bilateralidad. Y continúa señalando que, tanto la existencia de unos intereses comunes (hacer frente a intereses comunes), o contrapuestos (solución de conflictos), como la formación de una posición común (mayor fuerza y presión frente al Estado), evitando la intervención del poder central, hacen de la cooperación entre CCAA un instrumento imprescindible para la correcta articulación del Estado autonómico y para una mayor cohesión del mismo. (Pérez I Seguí, Zulima, 2012, citada en Bernal, 2015, p. 105).

Esta visión debiera estar presente a la hora de reglamentar organismos como el demorado Banco Federal y el Organismo Fiscal Federal, o a través de la institucionalización de un Foro o Conferencia de Gobernadores con capacidades técnicas y poder de negociación con el gobierno nacional. Las asimetrías entre las provincias, la realidad por la que atraviesan los municipios, los problemas de los grandes aglomerados urbanos, la distribución de los recursos financieros y de los provenientes de exportación de bienes o de la explotación de los recursos no renovables, etc. serían temas cuyo tratamiento podría generar mayores grados de consensos debatidos de manera horizontal y sin condicionamientos o externalidades que pesen y que obliguen a acuerdos sumisos con el poder central.

5) Construir acuerdos de mediano y largo plazo sobre temas prioritarios. Esta propuesta está pensada como elemento que permita blindar a ciertas políticas prioritarias y con elevado nivel de consensos, orientadas a temas sensibles o enfocadas en un desarrollo homogéneo del territorio que permita paliar las asimetrías existentes entre nuestros distritos.

Argentina tiene experiencias en este sentido, una de ellas y la más reciente es la de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, que orientó el

gasto en educación de manera plurianual hasta alcanzar un porcentaje del 6% del PBI en el año 2010. La responsabilidad de cumplimiento de dicha norma ha sido pluri jurisdiccional, abarcando incluso a los municipios.

Ejemplos de estas características debieran proliferar en temas sensibles como calidad e inclusión educativa, desarrollo científico y tecnológico, salud, desarrollo humano, ambiente, etc. Así también debiera pensarse en anudar de manera intergeneracional, a este tipo acuerdos, el destino de los fondos excepcionales provenientes del aprovechamiento de recursos naturales no renovables, particularmente aquellos vinculados con la minería y los combustibles fósiles no convencionales recientemente explorados en el país.<sup>9</sup>

Como corolario de este trabajo podríamos afirmar que existió en el año 1994 un importante esfuerzo orientado a renovar el diseño federal argentino, profundizando la descentralización política y avanzando hacia un gobierno multinivel crecientemente complejo. Este federalismo de devolución de competencias, sin embargo, no ha sido acompañado por el (anterior) gobierno federal, el que ha renunciado a poner en vigencia los acuerdos principales de la reforma al texto constitucional y ha decidido seguir gobernando con los instrumentos preexistentes.

En ello existen diferentes grados de responsabilidades entre un Poder Ejecutivo fuerte y renuente a auto imponerse limitaciones, un Congreso carente de iniciativa para legislar y poner en marcha los nuevos marcos normativos institucionales y un Poder Judicial sin vocación de revisar estas gruesas omisiones tendientes a volver operativo el renovado texto constitucional.

También es parte central del problema federal la compleja relación existente entre el gobierno central y los gobiernos sub nacionales, cruzada por los intereses de las provincias con mayor o menor desarrollo, las afinidades o pertenencias político - partidarias, las negociaciones y compensaciones crecientemente discrecionales, etc.; hechos que aunados brindan una fuerte informalidad a las relaciones intergubernamen-

tales existentes, arena en las que indudablemente se juega el futuro del nuevo federalismo argentino.

Cabe señalar que el nuevo gobierno nacional, asumido en diciembre de 2015, ha incorporado en su agenda la problemática federal, siendo auspicioso el hecho de que se generaran a la fecha tres reuniones con el pleno de los gobernadores provinciales, y en donde se han problematizado los mecanismos de vinculación y articulación de políticas y de competencias. Esta coyuntura debiera convertirse en una hoja de ruta para poder dar vuelta la página de una etapa oscura del federalismo en Argentina.

#### 4. Bibliografía

- BERNAL, Marcelo. (2014). Que 20 años no es nada... Un balance de la reforma constitucional de 1994. Revista Brumario de Ciencias Sociales, N° 10. Córdoba, Argentina: Secretaría de Investigación de la Universidad Empresarial Siglo 21.
- (2015). Federalismo, relaciones intergubernamentales y gobierno multinivel en Argentina a 20 años de la reforma constitucional de 1994. En Bernal, Marcelo Et Al. "Que veinte años no es nada: un análisis crítico a veinte años de la reforma constitucional de 1994". Obra colectiva. Editorial EUDEBA. Buenos Aires, 2015.
- BIDART CAMPOS, Germán. (1996). Manual de la Constitución reformada. Buenos Aires: Ediar.
- CASTORINA DE TARQUINI, María Celia (1995). El régimen federal y la reforma constitucional. En Pérez Gilhou, D. (Comp.), Derecho Constitucional de la reforma de 1994, pp. 341-386. Buenos Aires, Argentina: Depalma.
- GARGARELLA, Roberto. Compilador. (2014). Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, Argentina.
- GELLI, María Angélica. (2009). Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada, I. Buenos Aires, Argentina: La Ley.
- HERNÁNDEZ, Antonio María. Director. (2012) Derecho Constitucional,

- I. Buenos Aires, Argentina: La Ley.
- JORDANA, Jacint (2002). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Los Casos de Argentina y Bolivia. Documentos de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
  - PÉREZ I SEGUI, Zulima (2012) La cooperación horizontal en el Estado autonómico: Situación actual y propuestas a futuro. En GARRIDO MAYOL, Vicente. La solidaridad en el Estado autonómico. Valencia, España).
  - SABSAY, Daniel (1994). La Constitución de los Argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994. Buenos Aires, Argentina: Errepar.
  - SAGUÉS, Néstor Pedro. (1999) Elementos de Derecho Constitucional, I (3.ª ed.). Buenos Aires: Astrea.
  - SASSEN, Saskia (2006). Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. EE.UU.: Princeton University Press.

## (Endnotes)

- 1 El autor es Abogado por la Universidad Nacional de Córdoba, Magister en Gestión Pública Local por la Universidad Carlos III de Madrid, Magister en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Córdoba y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional de Cuyo. Se desempeña como profesor de Derecho Constitucional en las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba y como profesor de Derecho Constitucional, Derecho Público Provincial y Municipal, y Federalismo Fiscal y Político en Argentina en la Universidad Siglo 21. Es investigador y autor de numerosas publicaciones especializadas.
- 2 El Consejo para la Consolidación de la Democracia como organismo asesor fue creado por el ex Presidente Raúl Alfonsín. Se mantuvo en funciones desde su creación por Decreto en el año 1985 hasta su disolución en el año 1989, días antes de que asumiera como Presidente de la Nación Carlos Saúl Menem. El Consejo tuvo en miras coadyuvar al desarrollo del proceso democrático, luego de la caída de la dictadura en 1983. Participaron en él los

más importantes juristas, científicos políticos y filósofos de aquel tiempo, con una heterogénea configuración política e ideológica, quienes abordaron temas de gran relevancia para el período de transición vivido en el país, como por ejemplo: la reforma constitucional, el traslado de la capital de la Nación, una nueva ley de radiodifusión y el Mercosur.

- 3 También debe reconocerse como un antecedente más remoto, pero importante, la denominada “Enmienda Lanusse” del año 1972. Más allá de las polémicas suscitadas por una enmienda al texto constitucional motorizada por un gobierno de facto –de efímera o nula vigencia–, en ella se encuentran los antecedentes directos de algunas de las reformas receptadas a nivel constitucional en el año 1994, tales como el aumento a tres del número de senadores por provincia (dos para la fuerza más votada y uno para la segunda minoría), su elección directa a través del voto popular y el reconocimiento de tres senadores para la Capital Federal. Debe destacarse también que participaron de los debates alrededor de dicha enmienda figuras del mundo académico tales como Germán Bidart Campos, Natalio Botana, Carlos M. Bidegain, Mario Justo López, Julio Oyhanarte, Pablo Ramella, Alberto Spota y Jorge Vanossi, entre otros.
- 4 El principal promotor de dicha iniciativa fue el Diputado Francisco Durañona y Vedia (UCD), acompañado por Jorge Aguado, Juan José Manny y Álvaro Alsogaray.
- 5 El instrumento brindado por el art. 124 ha dado un nuevo impulso a las provincias (e incluso a muchos municipios) para gestionar políticas autónomas de cooperación internacional y de cooperación descentralizada con la firma de numerosos convenios internacionales en materias tales como: cooperación académica y científica, cooperación para el desarrollo, migraciones y problemáticas de las regiones transfronterizas, comercio exterior de bienes y servicios, redes de ciudades, desarrollo sustentable, entre muchas otras iniciativas.
- 6 La Unión Europea institucionalizó a las regiones de los países miembros en un Comité, y desde el mismo se intentaron abordar las asimetrías de desarrollo, infraestructura y calidad de vida; Además, se gestionó desde

dicho lugar la mayor parte de los Fondos Estructurales y de los Fondos de Cohesión; estos fueron multimillonarios aportes de los países más desarrollados de la U.E. orientados a la solidaridad interterritorial y a un nivel de desarrollo más homogéneo entre los socios.

- 7 Roberto Gargarella y Paola Bergallo describen a esta corriente sosteniendo que el constitucionalismo dialógico nos remite a una práctica (impulsada muchas veces desde el Poder Judicial) que se ha desarrollado gradualmente desde comienzos de la década de 1980... A pesar de que existen formas muy diferentes de concebirlo, el constitucionalismo dialógico vendría a decirnos que los asuntos constitucionales fundamentales deben ser resueltos mediante una conversación extendida, persistente en el tiempo, y que debe involucrar a las distintas ramas del poder, tanto como a la propia ciudadanía. (Gargarella 2014, p. 10).
- 8 Al momento de la redacción de este artículo el Gobierno Federal y los gobiernos provinciales se encuentran en avanzadas negociaciones vinculadas con la devolución gradual y progresiva de este porcentaje de la coparticipación, a partir de importantes fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que hicieron lugar a los reclamos de inconstitucionalidad de la vigencia de dicha medida efectuados por las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Luis.
- 9 A modo comparativo, es interesante estudiar en profundidad la solución propuesta al tema de los recursos fiscales extraordinarios generados de la explotación del petróleo en el Mar Báltico por Noruega, país que creó y ha consolidado un fondo de inversiones que opera a nivel internacional y brinda dividendos para las futuras generaciones.