

EL FEDERALISMO ARGENTINO: TEORIA Y PRACTICA

Jorge Reinaldo Vanossi

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidades Nacionales de Buenos Aires y La Plata
Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales,
Cámara de Diputados de la Nación —Argentina—

Un par de reflexiones sobre nuestro Estado federal y sobre nuestro sistema presidencialista serán quizás adecuadas para recordar cuáles son los lineamientos genuinos y auténticos del sistema institucional argentino, sobre todo ante las tentaciones, las ilusiones y los deseos de desvirtuarlo que algunos grupos padecen.

El tema nos ocupa y preocupa, porque el análisis dinámico de un sistema institucional actuando con todas sus notas fundamentales en pleno funcionamiento, desde luego, distinto de su estudio estático, esto es, en un punto de reflexión del pasado de su acontecer histórico.

Presidencialismo y federalismo son dos notas vertebrales de nuestro sistema constitucional. Lo que ocurre en ellos, tiene mucho más importancia que lo que sucede en otros aspectos de detalle, meramente epifenoménicos, en los que no existe el riesgo de que se altere la esencia del sistema.

Sobre el federalismo se ha escrito y se ha hablado muchísimo en la Argentina; quizás demasiado. Es uno de los temas más trillados de la literatura jurídica, política e histórica. A veces he pensado que, paradójicamente, nos parecemos a aquellos países en los cuales se han escrito bibliotecas enteras de especialización y de profundización en torno a un defecto o a una falla de su ordenación o de su crecimiento; pero el problema en cuestión sigue en pie, no se soluciona. Mi temor es que en relación al federalismo se esté haciendo literatura evasiva, sin ir al núcleo, al meollo de la cuestión. Es allí donde deben enfocarse los pasos a dar para la vigorización del sistema con una óptica de imaginación.

Entre los que permanentemente claman por el federalismo en nuestro país están los gobiernos de facto, por supuesto de la boca para afuera.

Pareciera que, quizás por un complejo de culpa, los gobiernos de facto propician numerosos estudios, seminarios, reuniones, en fin toda una temática discursiva y retórica, en torno al federalismo y a las provincias. Pero esto es sarcásticamente paradójico, porque los gobiernos de facto, por su propio origen y por su propia naturaleza, son la negación del federalismo, porque desconocen el principio de las autonomías provinciales, al igual que el de la soberanía del pueblo.

También aparecen del mismo modo los federalistas de ocasión, aquellos que especulando con las circunstancias, comienzan a creer en el federalismo —cuando nunca han creído en él— a partir de un hecho electoral que puede

favorecerlos. Entonces, centran su campaña en torno a la defensa de ciertos principios o reglas del Estado federal, en detrimento de otros.

Al margen de lo expuesto, es importante desentrañar lo que se esconde detrás de estas cuestiones, que son de rótulos. Creo que la estructura del Estado federal es la que ofrece el espectáculo más subrealista imaginable en relación al desfase entre los que Heller llamaba "el plano de la normalidad y el plano de la normatividad".

Nuestra normatividad es la misma: la venerablemente antigua Constitución de 1853, sobre todo a partir de la reforma de 1860 que le dio el perfil definitivo a nuestra forma de Estado federal con sus aciertos y con sus errores. Entre sus aciertos rescatamos la circunstancia de que no haya optado por una técnica puramente normativa y taxativa con reglas excesivamente rígidas de distribución de competencias, como hizo Kelsen en la Constitución federal de Austria en 1920. Este error de Kelsen trajo como consecuencia el fracaso de la Constitución, porque la dinámica de ese Estado federal corría a una velocidad y por carriles muy distintos a los que las normas podían haber aspirado, en la más ambiciosa perspectiva del constituyente.

En lo que a nuestro país respecta, las reglas tan elementales y tan sabias como la del art. 104 de nuestra Constitución, que fija la distribución de los poderes, han sido propicias para una interpretación acorde con las necesidades de los nuevos tiempos. Estas han sido más sabias que las técnicas que fincan todo en el poder normativo. Se pretende encorsetar la realidad en las previsiones de las normas y éstas resultan rápidamente rebalsadas por los hechos.

El otro plano, el de la normalidad, presenta más de un siglo de deformaciones, que todos conocemos. No es ésta la oportunidad de hacer el inventario de las mismas puesto que ya hemos llorado bastante respecto a este régimen desarticulado, que, en definitiva, nos lleva a preguntarnos si, en lo que respecta al federalismo, nuestra Constitución es nominal o no.

Ese es el interrogante fundamental (y preocupante): si estamos ante una Constitución puramente semántica o nominal, o por el contrario, ante el enunciado de grandes reglas del juego, las que, con un mínimo de efectividad, pueden seguir teniendo vigencia y valor para el reparto del juego político que el federalismo supone.

Trataremos de responder a estas cuestiones a través de dos o tres aproximaciones. En primer lugar, al tiempo de la reunión de los constituyentes (a mediados del siglo pasado) el poder político era detentado por las provincias y les pertenecía.

Los constituyentes tomaron ese dato de la realidad que, por otra parte, había quedado protocolizado poco tiempo antes, en el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos.

Pero el poder político —como sabemos— se pone a prueba en las emergencias. Es en las circunstancias de crisis, en los momentos de cambio (para bien o para mal (en los que el poder político demuestra su rigor, su presencia, o, por el contrario, exhibe un agotamiento, un paulatino decrecimiento. La última manifestación del poder político, como factor determinante de la reorganización nacional, tuvo lugar a casi diez años de la sanción de la Constitución. En efecto, en 1861 después de la batalla de Pavón, las provincias delegaron en el gobernador de la provincia de Buenos Aires (Bartolomé Mitre) las facultades del gobierno nacional a efectos de reconstituir la federación. Desde entonces, ese poder político ha residido en el pueblo de la nación y ha actuado a través de estructuras cada vez más crecientemente unitarias o centralizadas.

Un segundo elemento a tener en cuenta es el sistema de intermediación política.

Este ha cambiado sustancialmente desde aquella normatividad constitucional del siglo pasado; y la causa fundamental de este cambio han sido los partidos políticos nacionales. Esta modificación es un fenómeno casi universal, que va acompañando al desarrollo de las sociedades y a su transformación como consecuencia de la era industrial y de la sociedad de masas; hechos irreversibles en relación a los cuales sólo corresponde tomar nota y adaptarse a los cambios que aquéllos traen aparejados. No es difícil descubrir la relación que hay entre el régimen y la estructura de partidos políticos y la dinámica federal. Ambas cosas están estrechamente relacionadas; así por ejemplo, Estados Unidos tiene un índice mayor de preservación de las autonomías estatales, no obstante su desarrollo, que lo coloca en la era pos-industrial, por el hecho de que su sistema de partidos, más que un bipartidismo rígido es una suma de cincuenta partidos demócratas y cincuenta partidos republicanos (el número equivalente al de los Estados que componen el Estado federal), lo que obliga a que se produzcan grandes síntesis como consecuencia de la necesidad de armonizar intereses y criterios opuestos que apa-

recen dentro del mismo partido con tal disparidad que a veces es más fácil obtener la coincidencia entre demócratas y republicanos de ciertas zonas del país, que entre todos los demócratas o entre todos los republicanos. No es éste el caso de Argentina.

En dimensiones parecidas se dan las diferencias con Italia y con España.

En Italia hay un régimen basado fundamentalmente en partidos políticos nacionales. Es un Estado unitario, bastante descentralizado y que responde al esquema que los autores denominan Estado unitario descentralizado sobre la base territorial del regionalismo. Ese sistema funciona en la práctica con partidos políticos puramente nacionales, ya que no existen, en la dinámica política italiana, partidos regionales o locales.

En España, en cambio, a partir de la monarquía constitucional que define a un Estado democrático, existen partidos políticos regionales fuertes e incluso separatistas, como es el caso de los vascos; bien que, a varios años de funcionamiento ininterrumpido del sistema, se aprecia que estas notas radicalizadas han quedado atenuadas, tendiéndose a una progresiva nacionalización de las agrupaciones políticas.

Los ejemplos actualizados sirven para apreciar que cada sociedad y cada Estado constituye una realidad peculiar, en la que también es diferente el origen del Estado. Esto se traduce muchas veces en consecuencias diferentes. Así, por ejemplo, en el caso de Italia y de Argentina tales diferencias son evidentes, porque en nuestro país existió una unidad que no se dio en el caso italiano, el cual hasta muy avanzado el siglo pasado, fue un conjunto de reinos y principados dispersos. En cambio, entre nosotros no podría concebir la existencia de partidos o movimientos separatistas, porque éstos no se dieron en los ingredientes históricos y sociológicos que precedieron a la organización nacional.

Una tercera cuestión que debemos analizar, es la de la existencia de una nueva dimensión a la que podemos llamar, como algunos autores han intentado, "federalismo social", referido, no ya a los partidos, ni a las entidades autónomas que son las provincias, sino a las fuerzas sociales que motorizan la dinámica de cambio de la sociedad.

Ese federalismo social en algunas de sus manifestaciones, paradójicamente, tiende a expresarse en forma unitaria, con un lenguaje y una tónica centralista. Esto lo vemos en las conducciones de muchos cuerpos sectoriales, por lo menos en los más gravitantes, en los cuales no obstante las rebeldías

y las contestaciones locales, hay una constante o una tendencia a la expresión centralizada y unitaria, incluso muchas veces vertical.

No es causal que cada vez que esas entidades deben defender intereses sectoriales, éstos asumen proporciones nacionales, por una suerte de combinación o de compactación, que se da por el agregado de los intereses que las componen.

Veamos ahora cuáles han sido los grandes arietes, los grandes avances de la centralización, que ha deformado nuestro esquema federal.

Creemos que los hay de diversa gravitación global. Algunos tienen una resonancia política mayor que otros, que no teniendo esta resonancia, han operado constantemente pero en forma subterránea. En definitiva, ellos son los que han conformado ese esquema de centralización. Se suele enfatizar el rol de las intervenciones federales a las provincias como factor aniquilante del federalismo.

Esta afirmación es real; y más aún, siempre hemos dicho que podría escribirse una enciclopedia de la deformación patológica de la vida política argentina a través del examen de las intervenciones federales padecidas en sucesivas etapas de la historia política argentina, aunque muchas intervenciones federales hayan estado justificadas y solucionaron problemas que requerían esa cirugía extrema, esa medida de emergencia. Pero esa no ha sido la regla sino la excepción en la evolución política del país. En este rubro tendríamos que agregar a las intervenciones indirectas o encubiertas, que no están en el texto constitucional, pero que surgen de una maraña de leyes, de costumbres y a veces simplemente de experiencias.

Así, v. gr. el enorme poder del sistema bancario centralizado, evidentemente pone a merced del poder central la satisfacción de necesidades locales en circunstancias de ahogo financiero. Podría hacerse una tipología de las intervenciones federales distinguiendo las que estuvieron destinadas a preservar el continuismo local (evitar que pierda el poder determinado partido en una provincia) de las que pretendieron mantener el continuismo nacional (preparar una elección presidencial nacional, v. gr. el famoso caso de la intervención federal a Santa Fé en 1937) o las dictadas para asegurar la hegemonía total del poder central (las intervenciones federales a los poderes judiciales de algunas provincias, entre los años 48 y 55, por ejemplo). También hemos sufrido intervenciones destinadas a solucionar conflictos internos en ciertos partidos políticos gobernantes; hipótesis no prevista en forma separa-

da o autónoma, por lo que correspondería a lo que la doctrina francesa llama "desviación de poder"

Los juristas han intentado soluciones para estos problemas que desquician al Estado federal. Así el Dr. Carlos Sánchez Viamonete, en la última edición de su *Manual* aventuró la idea de que se le concediera a la Corte Suprema de Justicia de la Nación la facultad expresa de revisar los abusos en la declaración de intervenciones federales, eliminando este tema de la famosa lista de las llamadas cuestiones políticas no justificables. También ha habido otras propuestas. Entre ellas las que hemos formulado en el sentido de institucionalizar al referendun abrogatorio para poner fin a intervenciones federales excesivamente prolongadas, en las que el poder central utiliza el factor tiempo como forma de influir en el restablecimiento de la normalidad local.

El problema trasciende a las formulaciones de la técnica constitucional, porque va al núcleo o a la médula del propio sistema político. Por ello, la solución debe ser fundamentalmente política, y, desde luego, acompañada de la técnica constitucional.

Las grietas o válvulas de dilatación de las tendencias centralistas han pasado también por otras instituciones aparecidas por creación legislativa y jurisprudencial. Nos vamos a referir fundamentalmente a tres que tienen base en sendos incisos del art. 67 de la Constitución, que están permanentemente en funcionamiento y aplicación. Nos referimos a las llamadas "cláusula comercial" (inciso 12), "cláusula del progreso y del bienestar" (inciso 16), y la "cláusula de los poderes implícitos" (inciso 28).

Por la primera, cada vez que el Congreso estima que una materia debe ser objeto de regulación de comercio interestatal o exterior, pone en funcionamiento su facultad reglamentaria y la lleva hasta las últimas consecuencias. Si bien ha habido algunas resistencias en defensa de los poderes remanentes de las provincias, la jurisprudencia ha sido sumamente oscilante y muchas veces la solución ha dependido de la integración de la Corte Suprema cuyos jueces, por un voto, podían decidir en uno u otro sentido el pronunciamiento.

La *cláusula del progreso* - la segunda de las que he mencionado es original del proyecto de Alberdi, ya que no está en ninguno de los modelos constitucionales tomados en cuenta por los padres fundadores. Se considera como una de las facultades concurrentes, con obvio desplazamiento de las

simultáneas facultades locales en esos mismos rubros y materias, a efecto de evitar el conflicto entre ambas competencias. Demás está decir que siempre han triunfado las facultades nacionales; y así la extensión del inciso 16, que comprende la industrialización, capitalización y desarrollo del país, las posibilidades de exención de gravámenes locales y municipales a las actividades que quedan protegidas, se traduce no solo en el ejercicio de la competencia nacional sino también en la consiguiente pérdida o devaluación de poderes tributarios y poderes de control locales.

La *cláusula de los poderes implícitos* por último, (que no son lo mismo que los poderes conexos o inherentes) ha actuado como una escoba que ha barrido a favor del poder legislativo federal todo aquello que podía estimarse opinable o dudoso en el reparto de competencias; actitud que generalmente ha sido avalada por la Corte Suprema de Justicia, con fundamento en el propio preámbulo de la Constitución.

Después de esta revisión de cláusulas, se impone la siguiente pregunta: ¿Es esto malo *in se*? ¿El incremento de fuerzas centrípetas es siempre algo negativo que debe ser visto como desvalioso o como malsano para el sistema constitucional?

La Corte Suprema he entendido que así se aseguraba uno de los fines fijados por los constituyentes, que es el de asegurar la unión nacional y, sobre esa base, ha avalado tales situaciones.

El estudio y análisis de un régimen político constitucional no puede limitarse a su interioridad. De esa suerte no se llega a conocer a ese régimen político constitucional, realmente. Es necesario apelar al método comparativo y observar lo que ocurre en otros puntos y en otras realidades.

La pregunta que se impone es la siguiente: ¿por qué el Estado federal triunfa en algunos apartes y se frustra en otros?

El resultado es disparate y los balances son disparejos. Ello se debe seguramente a lo que los italianos llaman "La vendetta dei fatii", una venganza de los hechos contra el derecho, una venganza de las realidades contra las aspiraciones de los constituyentes.

Creemos que no existen fórmulas milagrosas, ni recetas infalibles, para compaginar ambos aspectos. En primer lugar tales fracasos se deben a la ignorancia de los datos de la realidad. Cuando un sistema fracasa, cuando

no responde a las previsiones constitucionales, ha habido alguna falla en esas previsiones o en las ambiciones del legislador que dictó las normas de implementación. Ignorar los datos de la realidad es uno de los peores pecados que puede cometer el gobernante o el constituyente. También lo es querer importar o exportar fórmulas constitucionales que responden a realidades distintas.

En segundo término, aquellos fracasos se deben a la falta de reajuste, en su debido tiempo, de los puntos de equilibrio. Sabemos que todo Estado federal está en tensión permanente. Hay una tensión —que no se suspende— entre las fuerzas centrípedas, que atrae a las partes hacia el centro, y las fuerzas centrífugas, que las empujan hacia la periferia. Esto está en la esencia misma del Estado federal. El político, el gobernante o el constituyente que lo ignora, que pretende cristalizar en el tiempo estas tensiones, descuida una de sus funciones fundamentales: para asegurar el funcionamiento dinámico del sistema hay que correr el punto de equilibrio y salvar así la armonía entre las fuerzas centrípetas y las centrífugas.

Así, si examinamos el modelo de Estados Unidos, cabe preguntarse porqué tuvo tanto éxito en aquel país el sistema federal. Ese hallazgo original fue una creación *ad hoc* para superar un conflicto político concreto que tenían las trece colonias al momento de su independencia, que no podían resolver con un Estado unitario, ni con los “artículos de confederación y perpetua unión” que los iba llevando a una paulatina frustración y acaso a su disolución como país.

Hay por lo menos dos razones que explican la fortaleza del federalismo en Estados Unidos: una es la vocación asociativa del pueblo, que ya fuera detectada y subrayada por Alexis de Tocqueville en su famosa obra “La democracia en América”. Esa era la verdadera obsesión que tenían los colonos, el pueblo sencillo, el pueblo llano, de realizar todas sus empresas a través de un esfuerzo conjunto, asociativamente, superando así el individualismo que tenía profundas raíces ancestrales y en las modalidades que había querido imprimir la corona en la etapa colonial.

La otra razón se encuentra en las experiencias de autogobierno. Ese “self government” preexistente, esas formas embrionarias e incipientes de autoadministración que las comunidades locales iban ejerciendo, aunque en forma precaria y sin sufragio universal, con todas las limitaciones propias de un siglo XVIII, significaban empero un embrión de democracia y de localismo que luego se fue extendiendo gradualmente.

En la Argentina, tenemos que buscar otras razones para detectar los resultados a los cuales nos referimos más arriba.

Por lo pronto, uno que pocas veces se menciona es el olvido del factor dimensión geográfica; y junto a la enorme extensión de nuestro territorio, la poca población existente a mediados del siglo pasado, las grandes dificultades en las comunicaciones, etc. Todo ello tuvo consecuencias opuestas a las expectativas de que esa dimensión territorial fortaleciera a los localismos. Por eso nos quedamos en un federalismo puramente histórico, sentimental, evocativo de aquella dimensión, de aquel aislamiento, de aquel localismo. La única excepción rescatable —en los debates de la primera mitad del siglo pasado— fue la de ese federal “doctrinario” que era Manuel Dorrego.

Dorrego, fue diputado en el Congreso que sancionó la Constitución de 1826, unitaria y repudiada por los pueblos. Reivindicó la necesidad de una regionalización, sobre la base de la paridad de fuerzas y de posibilidades poblacionales, económicas, sociales y de recursos, entre las que serían las partes componentes de la Nación. Advertía que sin eso, tendríamos un esquema federal puramente nominal, ilusorio, abstracto, sin fuerza suficiente para apoyar en los hechos y en las realidades, el poder político que se estaba creando a través de la Constitución.

Creemos que hoy hay que redescubrir esa dimensión regional, pues tiene su ventaja y su justificación, las que se pueden resumir en tres puntos:

- 1) La *coordinación* para ahorrar esfuerzos, es decir para evitar en definitiva una evasión o una dispersión de elementos que puedan hacer fracasar la eficiencia global del sistema.
- 2) El *equilibrio* de situaciones económicas que sean exclusivamente asimétricas. La realidad de los países federales ofrece a menudo la asimetría de desequilibrios consistentes en mucha población, en mucha concentración y mucho aislamiento. En definitiva, todo lo que se ha ido desarticulando como consecuencia de la vida económica, social y cultural, de una manera indetenible.
- 3) Asegurar una cierta *igualdad de oportunidades* que también vale para la coexistencia y el crecimiento de las realidades estatales en un marco de descentralización territorial. La igualdad de oportunidades no sólo es un dato para el goce efectivo de los derechos individuales y sociales, sino también para las regiones.

La igualdad de oportunidades es un ingrediente fundamental en el equilibrio federal y, si las partes componentes no la perciben, su desaliento lleva fatalmente a una frustración.

Existió entre nosotros una deformación inversa —así nos permitimos llamarla— y tan nociva como la intervención centralizada. Fue la actitud reiterada en determinados períodos de la vida política argentina de atrincherarse, de abroquelarse en las autonomías para preservar, no al federalismo sino al feudalismo localista; y para preservar una defensa arcaica de intereses —fundamentalmente económicas— que respondían a clases dirigentes locales, sin mayor consideración al interés global o integral de la Argentina toda.

Los protagonistas y beneficiarios de ese feudalismo podrían decir: “total el pabellón cubre la mercadería. . .”, como decía un viejo aforismo del Derecho Marítimo.

La prolongación feudalística del falso federalismo sería algo así como la *conditio sine non* para el *statu quo*, es decir para el estancamiento, para mantener el subdesarrollo de ciertas regiones del país. Esto lo dijimos hace más de 20 años, en 1964, en un atrevido e insolente ensayo titulado “Situación actual del federalismo”, que a algunos les pareció exagerado pero que los hechos han venido lamentablemente a corroborar.

A las supervivencias feudales muchas veces se las cubre con el pabellón del federalismo cuando en realidad nada tienen que ver con él.

Por eso rescatamos la frase de Yrigoyen “. . . las autonomías son de los pueblos y para los pueblos y no de los gobiernos, que son ocasionales”. Esto es indiscutible, en especial cuando esos gobiernos en muchas provincias aún gobernadas por el viejo régimen, eran dudosamente representativos ya que prolongaban la época del fraude y de las élites minoritarias.

Vayamos ahora a la prospectiva: el reajuste y acondicionamiento del federalismo, en la Argentina, dependerá necesariamente del replanteo global del ciclo centralización-descentralización. Ese es el nudo gordiano de la cuestión y supone invertir los términos del problema capital: el sostenimiento económico del gobierno.

En 1853, en momentos en que se sancione la Constitución, se produce un debate histórico entre Gorostiaga y Gutiérrez por un lado, y una

minoría de diputados por el otro. En el curso del mismo se pronunciaron dos frases que marcaron la impronta de la cuestión. . . “No hay Estado sin recursos”. . . “No hay Poder sin tesoro. . .”. Ese era el argumento fundamental de Gorostiaga contra la pretensión de los que sostenían que el sistema económico y rentístico debía ser el de una confederación y no el de un Estado federal.

En una confederación las partes voluntariamente sostienen al Poder central, el cual no tiene un Poder tributario directo sobre los habitantes para la formación de un tesoro federal propio de la Nación.

En la actualidad, 132 años después, los datos estadísticos revelan que las mayores tensiones y el mayor cúmulo de problemas provienen de la indigencia de las provincias, que no les permite afrontar sus gastos permanentes y, menos aún, los gastos extraordinarios cuando determinadas circunstancias de crisis así lo exigen.

Por eso, y sin extendernos en el análisis de los abusos, excesos, inflaciones o deformaciones que puedan tener los datos, el orden lógico y cronológico de la cuestión, es el siguiente:

Primero hay que determinar cuáles son los servicios a prestar, cuáles son las obras a realizar, cuáles son las actividades a ejecutar por los poderes locales y por el Poder central. Esto significa que deben redistribuirse las competencias, con las cargas, deberes, responsabilidades y obligaciones que ellas suponen. Como etapa ulterior, debe efectuarse la asignación proporcional de los recursos necesarios para afrontar los gastos. Lo contrario significa poner el carro delante del buey, ya que el orden lógico y cronológico es la resultante de primero concordar en las funciones y segundo acordar los recursos. Por eso hay que procurar diseñar racionalmente las formas de descentralización, con el único límite de no propiciar la ineficacia. Por eso el interrogante no es si debe haber más o menos federalismo, sino qué tipo de descentralización permitirá alcanzar la autonomía con eficacia, y no como simple retórica o nominal.

Los principales teóricos del Estado contemporáneo están de acuerdo en que los términos democracia y eficacia ya no se pueden desentender, no se pueden desglosar entre sí. Una democracia que no consiga adoptar un aparato institucional que le permita alcanzar niveles mínimos de eficacia, puede ser abandonada por importantes sectores de la población, ilusionados por la mayor eficacia que puedan suministrarles (aparentemente por supuesto) los regímenes autoritarios.

Debemos preguntarnos cuál es entonces el porvenir del Estado federal.

Alberdi, en su famosa polémica con Sarmiento, dijo dos o tres cosas impactantes y memorables; . . . “que el punto de partida es el Estado federal, pero el punto de llegada es la Unidad. . .”. Esto fue dicho a mediados del siglo pasado y en plena euforia posterior al pacto federal de 1831, cuando ya era inconcebible pensar en las fórmulas anteriores y fracasadas de las constituciones del '19 y del '26.

Pero digo algo más: profetizó que en el porvenir, en el mundo del mañana ya no habría espacio para las provincias sino para las naciones.

Esto nos obliga a revalorizar la metodología realista de Alberdi cuando en las “Bases”, quizás en el capítulo más perdurable de este libro, hace el balance de los antecedentes de Unidad y Federación y los clasifica en anteriores y posteriores a la Revolución de Mayo, pormenoriza todos los factores que considera fuerzas gravitantes, ya sea que operan centrífugamente o centrípetamente; para llegar a la conclusión de que el nuestro debía de ser un sistema mixto y no de federación pura. Esa combinación de elementos de centralización y descentralización obligaba a una alta dosis de realismo para poder calibrar el justo punto de equilibrio de lo que debía ser la fórmula institucional acorde con nuestra realidad.

Hoy, a fines del siglo XX, hacemos un nuevo balance de esos datos y vemos con asombro que todos aquellos que Alberdi señalaba como antecedentes de fuerte centralización, siguen operando. Más aún, se han acrecentado. Los que él señalaba como antecedentes descentralizantes, se han atenuado, han quedado enervados, han perdido eficacia o tienen una oportunidad menor.

Aceptamos entonces que el federalismo histórico es irreversible por nuestra trayectoria, por nuestra tradición, por las grandes evocaciones que suscita; y aceptamos que probablemente sea inmodificable, no obstante la generosa y sabia previsión del art. 130 de la Constitución que permitiría cambiar el panorama político del país, a través de la unión o fusión de varias provincias en una, y alcanzar así un regionalismo totalmente institucional.

Pensamos que la figura del art. 130 no va a ser utilizada y, por lo tanto, hay que aceptar realísticamente el esquema de un federalismo político irreversible.

Ante tal limitación creemos que debe insertarse en ese diseño federal clásico, el esquema instrumental de las regiones socio-económicas y culturales. Esto ya ha sido dicho en varias oportunidades y lo acompañamos hace más de 15 años en los “dictámenes” de la Comisión Asesora para la Reforma Institucional: la necesidad de procurar un marco de regionalización institucional dentro del marco institucional de la Constitución de 1853.

El tema de la regionalización, al igual que el de la integración latinoamericana, sufre los entorpecimientos y parálisis que las oligarquías, los imperialismos y otros obstáculos les provoca, llevándolos siempre a un punto de estancamiento.

El tema de la regionalización en el plano interno es un problema de decisión política, más que de imaginación literaria o intelectual.

Si lo que se procura es regionalizar al Estado, es necesario reformar las normas fundamentales. Pero en cambio sí las aspiraciones se limitan a una regionalización parcial que abarque temas de la economía y de los fenómenos económicos-sociales, es posible hacerlo con la Constitución actual, modificando las normas ordinarias. Esto está al alcance de la mano legislativa, en un futuro más o menos inmediato, con resultados tangibles a ser percibidos no ya por generaciones posteriores, sino por la actual.

No creemos realista pensar en un regionalismo total, ya que hay ciertos temas y tabúes de la historia política argentina que son recurrentes y reiterativos. Ellos nos indican que aquí nadie cambia nada, que en nuestro medio han existido pocas revoluciones, si nos atenemos a la distinción orteguiana de que lo revolucionario no es cambiar los abusos sino cambiar los usos sociales. Por lo general, nos quedamos en el cambio, en la rectificación o en el castigo —merecido por cierto— de los abusos, pero nos inhibimos ante la necesidad de provocar un cambio más profundo, que haya al nivel de los usos sociales de una comunidad. Y sólo cuando se cambian los usos hay una irreversibilidad de las nuevas situaciones. Cuando modificamos los abusos, en cambio, es evidente que hay reversibilidad porque al tiempo se vuelve a incurrir en las nuevas situaciones que son, como en una película repetida, la reproducción de las antiguas.

Por eso la única revolución en este tema, se producirá algún día a través del art. 30o. de la Constitución, en un proceso constituyente que suscite un gran debate popular, con plena participación de los partidos políticos y que culmine con una decisión soberana de la ciudadanía, que indique a

sus mandatarios cuál es el rumbo a seguir en las decisiones políticas fundamentales para el diseño de un nuevo tipo de Estado.

El pueblo brasileño, con muchas posibilidades como el nuestro, pero con una clase política demasiado comprometida con el "ancien regime", ya se ha pronunciado, ante un cambio tímido de la nueva República. No se ve por qué el pueblo argentino, ejerciendo soberanamente el poder constituyente, no pueda en un futuro procurarse un nuevo esquema de Estado federal.

Autonomía antes que heteromía, es decir, que las regiones las formen las provincias de común acuerdo, antes que por imposición del Poder central. Esta debe ser la metodología para el despegue de este proceso. A la larga tendrá un efecto pacificador e integrador, sosegando las pujas y celos entre el interior y la capital, entre el litoral y el norte, entre los Andes y la costa atlántica, entre la riqueza y la pobreza, entre el despoblamiento y las grandes concentraciones macrocefálicas. Tales pujas provocan graves tensiones que envenenan y resquebrajan ese elemento fundamental que necesitamos y que es la solidaridad nacional. Cuando la integración, a través del regionalismo, provoque la nivelación de las situaciones y las igualdades sean más visibles y reales, se va a producir un efecto pacificador integrador.

Mutatis mutandi, se va a producir entre nosotros el mismo fenómeno que ha sucedido en el plano europeo, que fuera adivinado hace más de cincuenta años por ese gran precursor de la unidad europea, el político francés Aristide Briand, quien en medio de las tremendas enemistades y odios centenarios existentes entre Francia y Alemania, preveía que una integración gradual, sucesiva, por etapas, comenzando por los aspectos económicos y sociales del proceso, llevaría a aflojar esas tensiones, y a la larga, aseguraría la paz en Europa. Tales ideas se cumplieron puntualmente. Desde que la comunidad europea existe, en Europa Occidental, no ha habido ningún conflicto entre sus integrantes; más aún, no ha habido ningún golpe de Estado, sino que por el contrario, la democracia se ha fortalecido, porque la comunidad europea exige la democracia como presupuesto y requisito fundamental para entrar en ella. De esto son testigos recientes, Grecia, España, Portugal.

Por ello, el camino a seguir es el de la metodología democrática y el de una participación activa. Participar es el verbo que debemos conjugar. Tenemos que avanzar hacia un nuevo punto de equilibrio entre los intereses generales y los intereses parciales o sectoriales, pero no ya en el sentido que tradicionalmente se le ha dado en ciertos enfoques unitarios. El equilibrio debe

diseñarse desde una realidad territorial del Poder, que es donde hace falta esa armonía entre lo general y lo sectorial.

Estos temas fueron causa del derramamiento de mucha sangre argentina en el siglo XIX. Las luchas entre unitarios y federales, entre el puerto y el interior, se resolvían en el terreno de las armas. Aún después de la sanción de la Constitución, la lucha por la federalización de Buenos Aires, tuvo como epílogo un hecho de armas y también hizo correr sangre argentina.

En el siglo actual, se ha derramado más tinta que sangre, pero además, esto, ha provocado la frustración que trae aparejada al pérdida de esfuerzos y el empobrecimiento de vastas regiones del país, con la inevitable dosis de envidia y resentimiento que eso ha provocado en las regiones y sectores menos desarrollados. Por eso creemos oportuno sintetizar algunas reflexiones finales vinculadas con el tema que estamos analizando.

En primer lugar, el federalismo debe ser visualizado como una técnica y no como un fin en sí mismo. Idolatrar al federalismo es como incurrir en la beatería de la Constitución, pues no se pueden idolatrar normas ni figuras que son instrumentos, herramientas. Hoy sirven, mañana quizás no, también pueden volver a servir, o a veces hay que modificarlas para que sigan sirviendo.

El federalismo no es la única forma de descentralización. Es un error visual, un empequeñecimiento de la cuestión, creer que no hay otra forma de descentralización política que no sea el federalismo clásico.

El federalismo es también un medio entre varios, que permiten la participación, todos los cuales se complementan entre sí. También el federalismo es un medio de concertación grupal, pero hay otros medios para obtener este objetivo.

En cuanto instrumento o herramienta, el federalismo debe ser imbricado en la estructura del Estado con un criterio globalmente realista. Recordemos las ideas de Dorrego que fueron confirmadas por la historia, pese a que no fue escuchado por sus contemporáneos, ni siquiera por los federales.

Esa tónica supone redimensionar las competencias, armonizando los diversos valores en juego, es decir, la libertad, la participación política, el bienestar general y también la eficacia de las gestiones tendientes a asegurar el desarrollo integral del país. Avellaneda decía: "no hay nada superior a la

Nación, que la Nación misma"; y la clave está en cómo se armoniza esto con todos los otros valores en juego.

Tan difícil requerimiento necesita incorporar nuevas perspectivas.

La regionalización es una de ellas. Creemos que debe insertarse este esquema de competencias socioeconómicas en el sistema preexistente del federalismo político. La Constitución lo permite, ya que hay un frondoso conjunto de normas que permiten apoyar autónomamente los diversos instrumentos conducentes a ese fin.

Ello significaría reconocer la existencia de un nivel intermedio entre la provincia y la Nación. Entre la Nación y la provincia no sólo existe la tensión y la lucha, del mismo modo que la sociedad contemporánea ha demostrado que, entre el individuo y el Estado, existen otros niveles que son los cuerpos intermedios que la sociedad ha ido generando de abajo hacia arriba, democráticamente, en virtud del espíritu asociativo. También en la realidad estatal, entre el Estado central y los estados locales, existen niveles intermedios (las regiones) que pueden asumir competencias que son trascendentes como para que las ejerzan un grupo de provincias, pero no son necesariamente o forzosamente imputables a la Nación, lo que redundaría en un esfuerzo centralista, quizás perjudicial y contraproducente.

El hombre argentino concreto, de carne y hueso, quedaría así situado en diversos puntos del proceso de descentralización, considerándose como parte o protagonista de una trama compleja, cada vez más interdependiente, que va desde la familia, el barrio, pasa por la ciudad, el municipio, la provincia, la región, se inserta en la Nación y seguirá en su proyección supranacional.

Alberdi decía: "el punto de partida es el Estado federal, el punto de llegada es la unidad". Hoy en día el punto de partida es éste, pero el punto de llegada será la integración supranacional.

El acierto en la adjudicación de las competencias a cada nivel, será la clave de la bondad de todo el sistema de vida que impida dilapidar esfuerzos o exacerbar rivalidades, que armonice las peculiaridades de todo tipo, que garantice la paz y permita alcanzar la plena liberación del hombre. En definitiva esa es una de las banderas y de las metas de las ideas convocantes de la era en que vivimos. La clave de esta cuestión pasa por un sano y legítimo realismo constitucional, al estilo del de Alberdi, pero aplicado a nuestro siglo.

Alberdi se preguntaba qué realidad tenemos, qué cambios necesitamos y cómo podemos alcanzarlos. Hoy debemos formularnos las mismas preguntas para una realidad distinta.

Será la proporcionalidad entre los fines y los medios, la que nos indicará los instrumentos necesarios para alcanzar ese cambio a partir de los datos concretos de la realidad. Hace un lustro apenas, advertíamos sobre los peligros de la pura emocionalidad como impedimento para la comprensión y el análisis. Hay mucha improvisación y slogans que apelan a la emocionalidad, en temas en los que el análisis requiere objetividad de juicio, conocimiento y reflexión. Las lágrimas no bastan para superar las desgracias.

Un derecho constitucional analítico y reflexivo nos apartará seguramente de los riesgos y las tentaciones de una utopía constitucional, dado que la perfección no será alcanzada a través de un derecho retroconstitucional, toda vez que no hay vuelta hacia el pasado ni *belle époque* que pueda resucitar en la actualidad.

No estamos en la década del veinte sino en la del ochenta.

En el federalismo tradicional hay otro peligro que es el de la hipocresía: se lo proclama golpeándose el pecho, se lo vocifera, se lo grita y después se hace (como decía Félix Luna) "una engaña pichanga", es decir una guiñada, porque estamos convencidos de que no hay otro federalismo que el que la realidad nos está dando.

Parafraseando la imagen de los puntos de partida y de llegada de Alberdi (tomada de Peregrino Rossi e insertada en las *Bases y Puntos de Partida*) no incurramos en tipificaciones erróneas. La Argentina es un Estado federal, no una confederación de estados. Pese a ello, lamentablemente la coyuntura política puede llevar a ciertos partidos o grupos a pretender un reparto del poder, basado en esquemas más propios de una confederación de estados que de un Estado federal mixto e impuro, como lo proclamara Alberdi y lo reconoce la Constitución de 1853 y 1860: Así v.gr. cuando se instruyó el famoso juicio político a la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1947, uno de los cargos de la acusación, contra aquellos cinco jueces, fue el que habían declarado la inconstitucionalidad de las delegaciones locales del Ministerio de Trabajo que recientemente se habían instalado y que, por una defensa anacrónica del federalismo, había impedido el avance del progreso social que impulsaba el Poder central. Sin embargo, hoy a diario se sostiene el criterio contrario, es decir, se pretende quitar funciones a las agencias del gobierno federal, restarle instrumentos o

medios y convertir a esas herramientas en resultado de pactos o concertaciones entre partes, negando los poderes propios y específicos que la Constitución le otorga al gobierno nacional. Acaso estaba equivocada aquella Corte Suprema destituida en 1947, puesto que el gobierno federal puede crear los instrumentos indispensables para la realización de sus funciones constitucionales.

Las provincias no pueden tener ni derecho de nulificación ni derecho de sucesión, que son propios de las confederaciones y llevan a la disgregación, pero que no pueden ser instrumentos internos de un Estado federal.

Un interés circunstancial no puede alterar ni desfigurar el perfil de un sistema estructurado. Otro tanto acontece con el presidencialismo nuestro, sistema éste también de raíz alberdiana, que es pues de Poder presidencialista *fuerte*: que no quiere decir ilimitado, que no quiere decir de abusos. Quiere decir Poder presidencialista con los poderes y atribuciones suficientes para vencer a los contra-poderes y para avanzar en el rumbo del progreso social y del desarrollo económico integral del país.

Poder presidencialista con controles, con límites, con reajustes, pero sistema presidencialista y no parlamentario o casi parlamentario, como se lo quiere a veces desfigurar a través de actitudes puramente ocasionales. Por eso, una cosa es la imaginación creadora y otra la especulación fortuita coyuntural (y a veces aventurera). Argentina necesita una ingeniería constitucional y no un ilusionismo confederal o un juego o divertimento cuasiparlamentario. Como diría Ortega: "argentinos a las cosas"; y esas cosas son las que ya están en la Constitución y las que nos van a permitir en definitiva salir de la crisis que hemos heredado.

NORMAS CONSTITUCIONALES ARGENTINAS, CITADAS:

Artículo 5o. Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el gobierno federal garantice a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Artículo 6o. El gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades

para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia.

Artículo 13o. Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación, pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la legislatura de las provincias interesadas y del Congreso.

Artículo 30o. La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.

Artículo 67o. "Corresponde al Congreso:

Inciso 12. Reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.

Inciso 16. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.

Inciso 28. Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.

Artículo 104o. Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal.

Artículo 106o. Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5o.

ESTUDIOS DEL AUTOR, CITADOS:

- “Situación actual del federalismo”, ed. Depalma, Buenos Aires, 1964 (libro).
- “Intervención federal en las provincias”, Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVI, pág. 693 y ss.
- “Teoría Política y Federalismo en la Argentina”, capítulo de la obra colectiva “Federalismo y Centralismo”, ed. Libera, Buenos Aires, 1967, pág. 33 y ss.
- “El marco constitucional de la Regionalización”, en revista “Jurisprudencia Argentina” del 4 de agosto de 1976.
- “Los peligros de la emotividad en el derecho constitucional: el caso del federalismo”, ed. Idearium, Mendoza, 1980.
- “El Régimen Municipal y su sistema federal argentino”, en el libro “Federalismo”, ed. del Consejo Federal de Inversiones, C.F.I., Buenos Aires, 1982, pág. 131 y ss.
- “Dictámenes y antecedentes”, de la Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional”, Ministerio del Interior, Buenos Aires, 1971.