

**¿ES VIABLE EL ESTADO FEDERAL  
EN LA ARGENTINA?**

*Comunicación del académico Dr. Jorge R. Vanossi, en  
sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias  
Morales y Políticas, el 23 de agosto de 2000*



## **¿ES VIABLE EL ESTADO FEDERAL EN LA ARGENTINA?**

Por el académico DR. JORGE R. VANOSSI

### I

En 1964 tuve el atrevimiento o la osadía de publicar un ensayo titulado *Situación actual del federalismo* con el subtítulo “Aspectos institucionales y económicos; en particular sobre la realidad argentina” (Depalma, en la serie Cuadernos de Ciencia Política, de la Asociación Argentina de Ciencia Política, que presidía el maestro Segundo V. Linares Quintana). El citado trabajo contó con un estimulante prólogo del doctor Alberto A. Spota.

Mucha agua ha corrido bajo el puente: treinta y seis años de vicisitudes institucionales y políticas... En el escenario aparecieron nuevos protagonistas, nuevos tropiezos y novísimos emplazamientos de problemas y cuestiones que eran impredecibles hasta hace poco tiempo. Para más, la década final del siglo XX mostró en escena trastocamientos políticos y fenómenos técnico-económicos de magnitud y consecuencias impensables.

Hoy, debemos afrontar los desafíos de la *globalización*.

Y también estamos emplazados a afrontar el riesgoso emprendimiento de la “integración”, tanto en la dimensión regional cuanto en un espacio mayor.

Pero seguimos operando con estructuras ideadas en el siglo XVIII y que nos dividieron hondamente en el transcurso del siglo XIX, para declinar en una constante erosión durante todo el siglo XX.

A la Argentina se le ofrecieron cuatro modelos o esquemas de federalismo, dentro de una variedad que es aún más nutrida:

- a) el “artiguista”, caudillesco y *confederal*;
- b) el de la Constitución de 1853 en su redacción originaria: *centrípeto*, aunque querido así por los jefes provincianos de la época, domesticados por Urquiza;
- c) el de la Constitución en su texto definitivo de 1860: *centrífugo*, que paradigmáticamente fue alentado por los porteños y aceptado por los provincianos (no obstante los rezongos de Alberdi);
- d) el de la denominada Reforma de 1994, que apuntaría a un *pro-regionalismo*, aunque con limitaciones; pero que a ciencia cierta es un híbrido de resultados de las numerosas contradicciones que contiene en su juego pendular de centralismo y descentralismo.

Más allá de las valoraciones, lo que resalta en la dimensión dinámica que va desde 1820 (fecha del primer gran derrumbe de los poderes nacionales) hasta la mediocre y triste actualidad de los albores de un nuevo milenio, es el predominio de la fuerza *centrípeto*, que se impone con carácter irreversible.

Ya lo señalaba agudamente Rodolfo Rivarola a comienzos del siglo XX, en su valiente obra titulada *Del régimen federativo al unitario*, Ed. Peuser, 1908), donde al pasar revista a los factores de unidad y federación que Alberdi había inventariado en el capítulo 17 de sus *Bases*, llega a la conclusión -más allá del carácter “mixto” que el gran tucumano le atribuía a nuestro régimen- de que “... mientras los factores unitarios se han mantenido y acentuado enormemente, los federativos se han atenuado, desvanecido, esfumado” (ob. cit., capítulo XX, págs. 361 a 367).

Un siglo después, la situación es más grave aún. Entre lo críptico y lo sibilino, entre lo confuso y el misterio, entre la utopía y la profecía, entre la magia y la razón, nos debatimos con desesperanza sobre la reedición en rústica de glorias pasadas y de ilusiones perdidas. No pretendamos atribuirnos las dotes de Sibila, mujer a quien los antiguos creyeron animada de un espíritu profético; y menos aún somos poseedores de los

“sibilinos”, o sea, de los libros que la Sibila de Cunnas vendió a Tarquino “el Soberbio” y que se supone que contenían las predicciones sobre la suerte de Roma.

Pero, leyendas aparte, nos basta con recoger los testimonios en torno a la evolución de nuestro maltrecho régimen de división vertical o territorial del Poder (Lowenstein).

Si queremos cotejar estas aseveraciones con la visión percibida por un autorizado político y constitucionalista europeo, basta acudir al juicio de Vittorio Emmanuele Orlando luego de su visita a nuestro país en la década del veinte:

“A che tipo di Stato federale piú particolarmente appartiene la Repubblica Argentina? Esso, diremmo, *sta all'estrema destra* del federalismo, nel senso cioè, che piú degli altri Stati congeneri, cura l'elemento unitario” (conf., “Un tipo di Stato federale, la Costituzione argentina”, en *Diritto Pubblico Generale*, Ed. Guiffre Milano, 1954, págs. 337 y 338, también en *Scritti Vari*).

De todas las causas determinantes de este fenómeno, podemos subrayar tres de las mencionadas en nuestra obra de 1964; a saber:

- a) los gobiernos de facto, que reiterados y cada vez más prolongados en su estadía, acrecentaron el proceso, por partida doble: 1) de concentración; 2) de centralización.
- b) los partidos políticos nacionales más favorecidos por el voto popular: dotados en su acción por una estructura centralista y absorbente, las más de las veces con el ingrediente de un liderazgo personalista.
- c) la succión de recursos económicos y financieros de las provincias por parte del poder central.

En la década del sesenta del siglo recientemente concluido, la situación ya era patética:

- Félix Luna nos hablaba del “engaña pichanga” de la retórica federalista en el discurso político.
- en el marco de las clasificaciones y tipologías, entrábamos en los paradigmas del “cuasi-federalismo” o, peor aún, del “seudo-federalismo”.
- Las tendencias u orientaciones economicistas, por su parte, sumaron lo suyo, dándole cobertura a la mayor

dependencia financiera de las provincias con respecto a las decisiones del Banco Central.

En mi desempeño legislativo propuse volver al reparto de recursos establecido en la Constitución Histórica, según el juego armonioso de los arts. 4 y 67 inciso 2º (Proyecto presentado en la Cámara de Diputados de la Nación el 10 de julio de 1991, expediente 1526-D-91), (ver Apéndice).

Y ese mismo año presenté otro proyecto de resolución, el 18 de setiembre (expte. 2734-D-91) a los efectos de incentivar los programas dirigidos a fortalecer el sistema federal argentino a partir del establecimiento de diversas alternativas de regionalización (ver Apéndice).

(Nota: sobre este tema es recomendable la lectura del trabajo de Héctor Serravalle titulado *Atribución de las potestades fiscales a los diferentes niveles de gobierno. El federalismo fiscal y la distribución de impuestos*, publicado el 27 de julio del año 2000 en el suplemento fiscal de “La Ley”, págs. 9 y 10, intitulado “Periódico Económico Tributario”).

La Reforma Constitucional de 1994 encierra varias contradicciones:

-un nuevo régimen de “coparticipación” (art. 75, inc. 2), que seis años después forma parte del catálogo de ilusiones (sic).

-art. 124, que aparentemente quedará en el repertorio de las cláusulas *no operativas*. ¿Una confederación?

-la llamada “cláusula del desarrollo” (art. 75, inc. 19) en cuanto confiere mandato al Congreso de “...promover políticas diferenciadas que tiendan a *equilibrar* el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones...”.

-el nuevo sistema de elección presidencial (art. 14), en forma directa y a doble vuelta, conformando a esos efectos el territorio nacional “*un distrito único*”.

-el nuevo sistema de elección de Senadores (art. 54): “El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la Capital Federal, elegidos en forma *directa y conjunta*, correspondiendo dos bancas al partido que obtenga el mayor número de votos y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto”.

-iniciativa del Senado: *art. 75, inc. 2*. “Ley-convenio, que -además- no podrá ser modificada unilateralmente ni

reglamentada y será aprobada por las Provincias...” ? ¿Una Confederación?

-art. 75, inc. 19: equilibrio regional y provincial (en combinación con el art. 124).

También confiere incumbencia al Senado como Cámara iniciadora.

## II

Ante todo esto, cabe preguntarse: ¿estamos frente a tendencias irreversibles? Nuestra primera respuesta es que parecería que *sí*.

Pues entonces: ¿debemos o podemos luchar contra los molinos de viento? ¿O existen otros caminos? En ese caso: ¿cuáles serían las vías de opción o los cursos de acción a seguir?

Veamos algunas hipótesis, que se apoyan en la historia y se respaldan en normas constitucionales.

### *Art. 75, inc. 19, 2a. parte*

“Corresponde al Congreso 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*. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen”.

Parecería retomar la orientación de Manuel Dorrego en el Congreso de 1824-1827.

En el pensamiento de Dorrego, el requisito *sine qua non* era la conformación de unidades más o menos *equivalentes* entre sí.

Veamos lo que respecto de Dorrego sostienen Romero Carranza, Rodríguez Varela y Ventura en su conocida y erudita obra *Historia Política y Constitucional de la Argentina* (tomo II, Ed. A-Z, 1993, págs. 57 y 58):

“Este es el hombre que, *elegido diputado por la provincia de Santiago del Estero*, asume con más ardor la defensa del federalismo.

“He dicho -afirma- que la provincia que represento concurrirá a la asociación bajo la condición *sine qua non* de que no se la sujetará a otra; no he dicho que concurrirá de un modo tal que ella no formará parte con otra.

“Partiendo de esta base, propicia Dorrego como modo de conciliar la vocación federalista de las provincias con la realidad socioeconómica de ellas, la creación de nuevos estados sobre la base de los existentes:

“-A juicio del que habla -agrega-, persuadido con conocimientos prácticos, la nación puede constituirse en este orden u otro semejante... Por ejemplo la Banda Oriental podría formar un Estado; Entre Ríos, Corrientes y Misiones otro, de lo que hay un ejemplo cuando, mandando el coronel Ramírez, formaron una provincia; otro Estado la provincia de Santa Fe con Buenos Aires bajo tal organización que su capital se fije en San Nicolás o en Rosario o en el punto que se considere más céntrico. La de Córdoba tiene todas las aptitudes por su riqueza y todo lo necesario para ser un solo Estado. La Rioja y Catamarca pueden constituir unidas otro Estado; la de Santiago del Estero y Tucumán otro; la de Salta se halla en el mismo caso que Córdoba; las de Cuyo otro; y he aquí vencidas todas las dificultades. Para la organización y arreglo interior de cada provincia lo que necesita es un conocimiento práctico y un deseo de mejorar, y éste es más nato y más propio de los vecinos o naturales de aquel lugar y de aquellos cuya permanencia esté allí arraigada, que de otros que tengan que venir de afuera”.

Por su parte, Orlandi, en *Principios de Ciencia Política y Teoría del Estado*; Ed. Plus Ultra, 1985, pág. 643, afirma:

“Dorrego fue el 1º que sostuvo la tesis de *región por proximidad geográfica*. Nuestro regionalismo y la regionalización es un problema socio-económico, aunque de solución política federal”.

Nos preguntamos: ¿cuántas provincias cuentan con autofinanciamiento? ¿cuáles de ellas podemos afirmar que son auto-sostenibles?

Respuesta: la minoría, acaso no más que la Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, y, tal vez, ¿Entre Ríos?



Según datos patéticos, Alvaro Ruiz Moreno, expone categóricamente en “Repensar el Sistema Fiscal Federal Argentino” (en Clarín, 31 de julio del año 2000) lo siguiente: “El promedio de las 24 jurisdicciones de la relación entre deudas e ingresos es del 55,5%, alcanzando en algunos casos más del 100%. La coparticipación comprometida supera en algunos casos el 60%, llegando en algunos casos al 97%, y la participación de los ingresos tributarios propios en relación a los ingresos totales, salvo en el caso de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, no superan el 35% con casos extremos que tienen una relación menor al 10%”.

Entre el poder del Banco Central y los ATN se configura una nueva forma coercitiva, más sutil pero efectiva, de “intervención federal”, no prevista en el art.6 de la Constitución Nacional.

Reconozcamos también, desde la otra cara de la medalla, que legislaturas locales y gobernadores de provincias no sobreactúan sino que infra-actúan en algunos aspectos de la autonomía garantizada por el art. 5° de la Constitución:

a) no se esfuerzan en la recaudación, acaso por ser impopular exigir el pago de contribuciones.

b) se tientean, por lo tanto, con las leyes-convenio o con la “doble imposición” cuando ésta resulta fácil (caso de Catamarca).

c) practican con holgura verdaderos dispendios previsionales (caso de La Rioja).

d) celebran contrataciones públicas temerarias, que luego desembocan en fracasos, que redundan en altas reparaciones monetarias (caso de Tucumán).

e) cuando el agua “llega al cuello”, vienen a suplicar a la Capital Federal.

### III

Art. 13 ¡Gran sabiduría de los Constituyentes!

“Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación, pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni, *ni de varias formarse una sola*, sin el consentimiento de la

legislatura de las provincias interesadas y del Congreso”. U.S.A., Art. IV. Secc. 3a.).

Así se podría alcanzar o aproximar a la fórmula de Dorrego.

¿Tienen sentido, tienen andamio real y práctico, las 25 jurisdicciones que componen la Nación?

Hay una inviabilidad notoria, agravada por la reduplicación en 25 veces de órganos con iguales o parecidas funciones y sin ningún beneficio adicional.

Esa multiplicación: ¿no luce innecesaria?

A la complejidad del aparato estatal contemporáneo, se suman crisis periódicas que sacuden y castigan a las ya de por sí precarias economías locales del mayor espacio geográfico del país; y a cada emergencia que acontece, siempre resulta que los auxilios y socorros son insuficientes o que la recurrente repetición de las carencias y de las tensiones parecerían indicar la presencia de una fatalidad histórica muy difícil de remontar.

¿No será que los constituyentes de 1853-1860, sabios y previsores, elucubrarón las hipótesis contempladas en el art. 13 con la finalidad de que alguna de las generaciones posteriores tomara “el toro por las astas” y diera una solución aplicando cirugía mayor?

Como diría Hans Kelsen, esta norma constitucional nos brinda un marco abierto de posibilidades.

Art. 13: “...de varias (provincias) formarse una sola...”.

Para ello basta el acuerdo de las respectivas legislaturas y el consentimiento del Congreso nacional. Éste es uno de los procedimientos que pueden ser viables para acercarse al “regionalismo” sin llegar al unitarismo. No transforma la estructura del Estado y permite nuevos reagrupamientos sobre la base territorial y la complementación económica. Es verdad que al disminuir el número de entidades se produciría un debilitamiento de su poder político en el Senado, donde ellas tienen representación; pero esto se vería compensado por los resultados satisfactorios que alcanzarían en los otros órdenes.

De no aceptarse así, el precio del orgullo será la

invariable miseria o el subdesarrollo<sup>1</sup>; tal como lo señaló Matienzo con su significativa comparación: “...en la República Argentina -decía-, cuyas provincias, casi siempre afligidas por el déficit de sus presupuestos, se hallan de ordinario en posesión de un sobrante inútil de soberanía como esos nobles pobres que a falta de dinero ostentan títulos y pergaminos sin aplicación a las necesidades de la lucha por la existencia”<sup>2</sup>. Es el mismo orgullo de toda la historia; aquel que desde 1820 hasta la Constitución llevó a las provincias a proclamar desafiantes su independencia y soberanía, al tiempo que carecían -como apuntaba Bas<sup>3</sup>- “hasta de capacidad económica para el gobierno, como lo demuestra un artículo secreto del ‘pacto federal’, según el cual Buenos Aires se comprometía a subvenir mensualmente a los gastos de la administración de las otras provincias litorales”. ¡Es hora, pues, de *cantar la palinodia...*!

En mi opinión, junto con la aplicación del citado art. 13 sería factible robustecer a los *municipios* y a las demás unidades productivas, para alcanzar una más racional distribución de los medios y recursos.

La Reforma de 1994 proclama su “autonomía”.

Art. 13: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5, asegurando la *autonomía* municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

El principio de inmediatez y la ventaja de la cercanía son virtudes de un régimen municipal que ponga en armonía las reglas de democracia con las exigencias de eficacia. El pueblo otorga o retira sus testimonios de confianza a partir del plano de la vecindad, tal como fue en la legendaria “polis”.

---

<sup>1</sup>Puede apreciarse una amplia disección de esta norma (art. 13, Const. Nac.) en Carlos Sánchez Viamonte, *Derecho político*, p. 265, Ed. Bibliográfica Argentina, 1959; Juvenal Machado Doncel, *Reformas constitucionales y revocabilidad de la ley fundamental*, en *Estudios sobre la Constitución nacional argentina*, ps. 264 y 169 y ss., Universidad del Litoral, 1942 (citado por C. Sánchez Viamonte).

<sup>2</sup>José Nicolás Matienzo, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, ps. 337 y 338.

<sup>3</sup>Bas, *Derecho público provincial*, p. 23.

Es bueno rescatar que ya en 1908, Rodolfo Rivarola, en su disección de la patología de nuestro minusválido federalismo, afirmaba certeramente:

“Por nuestra organización federal, está cada ciudadano sometido a tres órdenes de gobierno con facultad de exigirle que pague impuestos para gobernarle: el *nacional*, el *provincial*, el *municipal*. ¿No se ve claramente que el *provincial* está de más? No podemos suprimir el nacional, porque es el que provee a la defensa común exterior y pone en armonía a todas las partes grandes y pequeñas del todo, con la seguridad y el bienestar interior. No podemos suprimir el municipal, porque debe atender a las más inmediatas necesidades. Por eliminación, el único a suprimir es el provincial” (ob.cit., p. 30).

#### IV

También la historia constitucional argentina nos depara antecedentes de considerable consistencia, a la luz de un examen objetivo.

Veamos la sabia -aunque malograda, fracasada- Constitución de 1826, cuyas cláusulas financieras en particular eran muy realistas para su época y circunstancias.

...“Ninguna forma de gobierno tiene una bondad absoluta: la bondad de cada una es respectiva al estado de la sociedad a la cual ha de aplicarse”...(confr., Dictamen de la Comisión de Negocios Constitucionales).

En las eruditas obras de Ravignani, *Historia Constitucional Argentina*, vol. III, p. 324; y *Asambleas Constituyentes Argentinas*, vol. III, p. 223/260, se puntualiza cuál y cómo era ese “estado de la sociedad” en aquél año:

*Población* (apenas tienen 15000 habitantes esparcidos).

*Pobreza* (no tienen un fondo de rentas públicas capaz de subvenir a las necesidades de la comunidad).

*Incapaces* (democracia destructora, u oligarquía opresora).

Frente a estas categóricas aseveraciones de la mayoría del Congreso, según Galletti no existen constancias de una intervención activa por parte de Dorrego: no es como

corrientemente se lo señala, el técnico del federalismo (*Historia Constitucional*, p. 527/9, t. I, Ed. Platense, 1972).

Para rescatar la verdad, repasemos algunas cláusulas de esa Constitución

-Las rentas provenían de impuestos *directos*, pues las contribuciones indirectas se adscribían al tesoro nacional. Si quedaba algún sobrante una vez cubiertos los gastos de la Provincia, *se invertía en la misma Provincia*, en obras que acordara el consejo con consentimiento de la Legislatura Nacional (la que también aprobaría las cuentas).

“*Consejos*” de Administración : 2 años (mitad cada año); *sin dietas*; no más de quince ni menos de siete miembros; inmunidad de opinión.

¡Elegidos popularmente y en forma directa! (arts. 141/2)

-Elaboraban el presupuesto de gastos, que aprobaría la legislatura nacional.

-Establecían las rentas (impuestos directos) y regularían su recaudación.

En una palabra: se ponía coto al despilfarro!!!

Insisto en fundamentar la razonabilidad y la sensatez de los estadistas de aquella época.

La Constitución que el Congreso Constituyente de 1824-1827 sanciona -por inspiración de Rivadavia- en la víspera de Navidad de 1826, encierra en su seno la pretensión de sintetizar un gobierno “compuesto”, formado de las notas presuntamente positivas entresacadas de los modelos de ortodoxia federalista y de intentos centralizantes. Ya en el dictamen de la Comisión de Negocios Constitucionales -del 4 de junio de ese año- se había reconocido que una simple y rigurosa federación era la forma menos adaptable, en el estado y circunstancias del país. Y en el *Manifiesto* liminar que acompañó a la Constitución se dijo que se habían “entresacado todas las ventajas del gobierno federal, separando sólo sus inconvenientes; y... adoptado todos los bienes del gobierno de unidad, excluyendo únicamente cuanto podía tener de perjudicial a los derechos públicos e individuales”. Consagra, así, “la *consolidación* de nuestra unión”, como la forma de Estado más aproximada a la descentralización dentro del sistema unitario; y se precave de las impugnaciones fundadas en la conveniencia liberal de dividir

también vertical o territorialmente el poder para asegurar los derechos, advirtiendo: “No están en la federación precisamente los bienes de la libertad y de la felicidad, a que aspiramos: repasad los tiempos, y las naciones, y os presentarán tristes ejemplos de muchas que, gobernadas bajo formas federales, han sido más esclavas que bajo el poder terrible de los déspotas del Asia”. En efecto, nosotros podemos acotar hoy, casi dos siglos después, que la afirmación se vio confirmada por la propia suerte argentina que siguió a la caída de Rivadavia y, aún, en países europeos, por la resultante conocida del Imperio Alemán y la fachada federalista de los regímenes imperantes en algunos estados contemporáneos.

La Constitución de Rivadavia, en consonancia con las ideas defendidas por éste durante su actuación en época del Triunvirato y en la gobernación de Martín Rodríguez, une a su progresismo un acentuado celo por el perfeccionamiento mecánico del poder, consistente en armonizar la eficacia requerida en las funciones con el “deslinde” y “balanceo” de los órganos en “justo equilibrio”, -que tal como lo señala el “Manifiesto”- “no deja temores de mezcla, confusión ni conflicto: porque si alguno intentare avanzar sobre las atribuciones de otro, una reacción constitucional lo haría retroceder dentro de su órbita”.

Dicho celo está concentrado, principalmente, en la sección octava de la Constitución, destinada a afianzar los derechos del hombre, reconocidos en ese acto como inherentes a su naturaleza irrenunciable para la existencia del gobierno libre; repitiendo así, junto con la división y armonía de poderes, aquellas dos exigencias que imponía la *Declaración* francesa de 1789 para que un Estado tuviese Constitución propiamente dicha. Y a tal punto esto, que la violación de la Constitución particularmente en lo que respecta a “los derechos primarios de los ciudadanos” era causal de juicio político para quienes desempeñando la titularidad de un poder hubieren incurrido en esa falta (art.19).

Sabido es que la mayor parte del articulado de la constitución de 1826 se volcó luego en la de 1853-60; y que sólo por inadvertencia pudo Sarmiento ignorar el peso de ese antecedente en las fuentes constitucionales, como se lo hizo

notar Alberdi en resonada polémica, que aún hoy encierra el secreto de la autenticidad de nuestro derecho constitucional sobre la base de la primacía de los antecedentes nacionales antes de acudir, supletoriamente, a los del modelo externo. Capítulos enteros de la Constitución de 1826 han pasado al texto de Santa Fe, como v.gr. los atinentes a la formación y sanción de las leyes y la mayor parte de las disposiciones instrumentales del funcionamiento y elección de los poderes nacionales, como asimismo las atribuciones de cada uno de ellos. No así con respecto a las provincias, por razones obvias, secuentes a la mutación de la forma de Estado de consolidado en federal. Entre las normas que no han sido receptadas por nuestra Constitución vigente, merecen ser recordadas y, más aún, tenidas en cuenta, las siguientes a criterio del suscripto:

a) La duración presidencial de cinco años, en lugar de los seis que se fijaron en 1853 (art. 71).

b) La aprobación de los tratados internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo con la sola intervención del Senado, sin la actual exigencia de una ley sancionada por las dos Cámaras (art. 89), con lo que nos hemos apartado del modelo norteamericano.

c) La obligación del presidente de oír el dictamen de su ministro reunido en “Consejo de gobierno”, en los asuntos de más “gravedad y trascendencia” (arts. 104 y 105); pues para eso ha sido creado el gabinete, aún sin fuerza decisoria propia, pero con una misión que llenar, además de la de ser sus componentes la pieza principal del engranaje administrativo.

d) La duración limitada del Presidente de la Corte Suprema o Alta Corte de Justicia en las funciones de tal (art. 115), evitando de ese modo que el ejecutivo o la propia Corte acuerden alguna perpetuidad que no se compadece con el contenido de la República. La Constitución de 1819 establecía la misma periodicidad pero, en cambio, la elección era hecha por la propia Corte y no por el Presidente de la República, como dispone la de 1826.

e) La obligación de la Corte de informar “de tiempo en tiempo al cuerpo legislativo de todo lo conveniente para la mejora de la administración de justicia” (art. 127), permitiendo así una relación de mayor provecho funcional entre los poderes.

f) La atribución de la Corte para someter también a consideración del Congreso los problemas que suscite la inteligencia de las leyes (art. 127), o sea, una especie de poder o facultad de iniciativa para reformar en casos de dudas; que puede tener gran utilidad para corregir los defectos u oscuridades de que muchas veces adolecen los textos legislativos.

g) La potestad de la Corte para presentar ternas de candidatos a los efectos de cubrir cargos judiciales dependientes de designación del Presidente (art. 139).

h) Por último, una clara distribución de los recursos impositivos entre la Nación y las provincias, que llama la atención por tratarse de una Constitución unitaria (art. 148).

Es curioso observar otra norma decididamente protectora del desarrollo provincial, que no se acostumbra exhumar en los comentarios a los antecedentes constitucionales: me refiero a la previsión del artículo 151, a cuyo tenor resultaba que si, después de cubiertos los gastos de una provincia sus rentas dejaban algún sobrante, en tal caso “éste será invertido precisamente en la provincia misma” y en aquellas obras que el concejo local acordare.

Vemos así, pues, que en la Constitución rivadaviana hay dos partes componentes que han corrido suerte distinta; ellas son, la forma de gobierno “consolidada en la unidad”, que como pretensión de ser impuesta en términos absolutos recibió el fracaso por sanción; y, aparte, las perfeccionadas cláusulas sobre los poderes y los derechos, que han sido la fuente auténtica de la Constitución de 1853. Dicho articulado fue, a su vez, un avance sobre las normas del antecedente inmediato -la Constitución de 1819-, como no rehusó confesarlo la propia Comisión de Negocios Constitucionales en el informe que firmaron Valentín Gómez, Manuel Antonio de Castro, Francisco Castellanos, Santiago Vázquez y Eduardo Pérez Bulnes.

En síntesis, cabe expresar que la causa unitaria ha tenido ante los merecimientos de la historia el disfavor que recibe todo partido perdidioso. Más allá de ese evento que hace al éxito y no al acierto, los principios y soluciones contemplados en 1826 necesitan una valoración crítica que repose sobre bases ajenas al *parti prix* que conllevan todos los juicios salientes del encono



entre unitarios y federales. Y en ese caso, a la figura de Rivadavia no podrá desasociársela sin caer en inexcusable olvido. Rivadavia encarnó el último intento de un gobierno civil, nacional y representativo antes del ocaso que nos reportó la anarquía confederal y el desborde montonero. Esto prueba, una vez más, esta ley inexorable de la historia argentina: que el fracaso de un hombre y de un partido no traen la caída sólo de ellos, sino que arrastran el inevitable derrumbe de las instituciones comprometidas en ese fracaso. Es por ello que toda política de gobierno errada, sea por acción o -peor aún- por omisión, conduce a la resultante que todos nosotros ya conocemos.

El estudio de la Historia ofrece interés para las más variadas inquietudes, de las que -acaso- no sea la única importante la de minimizarla en el mero registro de acontecimientos.

No podemos soslayar la “circunstancia” gravitante de que estamos en el siglo XXI y alejándonos del siglo XIX; que estamos más cerca del mundo del mañana que de un pasado sobre el cual ya recae el balance ilevante de la *historia convertida en juicio* y no en recopilación. De todo lo visto, de todo lo probado, de lo mucho conocido, queda en pie la entidad histórica del país, la Argentina. (“El Poder Judicial en las ideas de Rivadavia y la Constitución de 1826”, por Jorge Reinaldo Vanossi, en “Revista” de la Federación Argentina de Colegios de Abogados, nos. 37/38, enero-abril 1975, págs. 11 y sigtes.)

## V

Pasemos ahora a encarar con sentido contemporáneo el tema de las “regiones”, en el at. 124 nuevo de la Constitución Nacional. Esta norma contiene una potestad facultativa:

“Las provincias *podrán* crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines !!.. (1ª parte)

Hoy, la palabra “región” y el término “regionalización”, están en boca de todos. Hasta se ha hecho uso y abuso de su invocación, la mayoría de las veces sin suficientes precisiones

respecto de su significado y alcances. A veces, con gruesos equívocos (caso de Onganía).

La idea no es novedosa y reconoce antecedentes en el dictamen en mayoría sobre el tema, de *la Comisión Asesora para la Reforma Institucional de 1971*. Dicho documento fue suscrito por los Dres. Bidart Campos, Bidegain, Botana, Oyhanarte, Ramella, Rouzaut y Vanossi, y expresó:

“Sólo dos cuestiones, nos parece, justifican la introducción de reformas normativas. La primera es la referente a lo que cabría denominar *la región*. Las normas constitucionales sólo contemplan dos centros estatales de decisión -la Nación y las Provincias- y excluyen toda otra autoridad intermedia. En este como en tantos otros aspectos, sin embargo, la realidad sobrepasa a la norma. Las delimitaciones socioeconómicas, determinadas por la naturaleza, desbordan a las delimitaciones políticas fijadas discrecionalmente por los hombres. Así, junto a la figura jurídica de la Provincia, surge la figura extrajurídica de la Región, comprensiva de varias provincias ligadas entre sí por una comunidad de vida y acaso de destino. Esta segunda figura no puede ser ignorada ya. El interés plural que ella representa, y que por lo demás se ajusta a la moderna doctrina de los “polos de desarrollo”, merece ser jurídicamente tutelado. Ello equivale a reconocer que el esquema bipartito de la Constitución es insuficiente y que la regla de que todo lo supraprovincial es nacional, derivada especialmente del artículo 67, inciso 12, debe ser modificada, creándose *la valiosa posibilidad de que lo supranacional sea regional; es decir, pertenezca a un orden todavía descentralizado*, todavía inmediatamente vinculado a intereses que siguen siendo locales y que se perciben mejor cuando se los mira desde cerca.

La modificación que aconsejamos debería establecer que, sin perjuicio de las grandes directivas que son de la competencia del Estado nacional, será legítima la actuación de autoridades y organismos regionales, con facultades de administración y decisión, autorizados por el Congreso y nacidos del acuerdo de las provincias interesadas. Esas autoridades y organismos tendrán atribuciones respecto del planeamiento regional y del funcionamiento de entes regionales de fomento o de desarrollo”

(pág.34). Véase: “Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional- Dictámenes y Antecedentes”, Ministerio del Interior, mayo de 1971, págs. 33, 34 y 47.

Sostiene Antonio M. Hernández en su obra *Integración y globalización*, pág. 91, que antes de la reforma Vanossi interpretó que la Constitución admitía distintos niveles de regionalización, según las hipótesis alternativas: *a*) formar de varias provincias una sola (art. 13); *b*) el ejercicio de las facultades concurrentes de la Nación y las provincias (arts. 67, inc. 16, y 107); *c*) la legislación del congreso sobre las zonas de jurisdicción nacional (art. 67, inc. 27); *d*) los tratados interprovinciales (art. 107); y *e*) el cumplimiento de las leyes de la Nación por los “agentes naturales” o por el servicio federal: su distribución y regionalización (art.110)<sup>4</sup>. Al analizar esta cuestión Ricardo Vergara, actual profesor adjunto de Derecho Público Provincial y Municipal de Córdoba, escribió: “Las opciones descritas en los puntos *c* y *e* tampoco se las estima válidas para un adecuado ejercicio del federalismo, pues ellas favorecen la tendencia centralizante, que fue nota esencial en el sistema instituido por la ley 16.964. De todas las hipótesis enunciadas, dentro del sistema federal de gobierno en que se enrola el Estado argentino, las formuladas en los puntos *b* y *d* parecen dar el marco adecuado para la regionalización, en tanto y en cuanto ofrecen una rica gama de alternativas, ya sea para la creación de organismos federales, como para la formulación y determinación de competencias nacionales y zonales. Es decir, que los dispositivos citados (arts. 67, inc. 16, y 107, C.N.) tornan posible la inserción del regionalismo económico en el esquema del federalismo político, sin que la región asuma este último rol, *pues como bien lo señala Vanossi*, “la amplia gama de posibilidades que ofrecen las cláusulas constitucionales citadas, autorizan todo, menos la regionalización ‘política’, o sea, que la única regionalización posible dentro del actual marco constitucional es la regionalización económica, cultural y hasta judicial siempre que no asuma carácter político”

---

<sup>4</sup>Jorge Reinaldo Vanossi, *El marco constitucional de la regionalización*, “Jurisprudencia Argentina”, 1976-III, p. 701.

## VI

Una arista peligrosa del nuevo art. 124, es su 2ª parte: La norma citada, luego de referirse a la facultad de crear regiones por las provincias, expresa que “y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto”.

*Empréstitos e inversiones* son otros tantos tópicos de la temática financiera cuyo diligenciamiento tiene implicancias en el régimen federal, en tanto y en cuanto haya un doble orden de competencias en la organización estatal. Por el inc. 3 del art. 67 es el Congreso el órgano encargado de “contraer empréstitos de dinero sobre el crédito de la Nación”; y por el art. 107 pueden las provincias atender a la “introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios”. *La práctica simultánea por la Nación y las provincias de operaciones crediticias en el exterior, ha sido motivo de duras críticas a causa de los excesos incurridos por éstas, que han perjudicado al prestigio nacional y movido a algunos publicistas a postular la prohibición a las provincias de la contratación de empréstitos exteriores*<sup>5</sup>.

La cuestión adquiere hoy relevancia internacional. En efecto: la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados” que aprobamos en virtud de la ley 19.865 (año 1972), advierte expresamente en su art. 27 referentes al derecho interno y la observancia de los Tratados:

“Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado” (1ª parte).

---

<sup>5</sup> Confr. José Nicolás Matienzo, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, pág. 336.

Esto equivale a sentenciar que, en definitiva, se tendrá que hacer cargo el Estado Nacional Argentino de las responsabilidades en que eventualmente incurran sus provincias como Estados locales miembros de la Federación; o sea, que recaerá sobre todo el pueblo argentino el costo de los compromisos contraídos en virtud de una norma tan permisiva como lo es el art. 124 nuevo. La Ley de Presupuesto seguirá engordando.

Bien recuerda Antonio María Hernández en su obra *Integración y Globalización-Rol de las Regiones, Provincias y Municipios* (Ed. Depalma, año 2000), que el debate comenzó mucho antes, en el plano de la doctrina. Ya con el texto constitucional anterior a la reforma de 1994 se había planteado un debate con respecto al reconocimiento o no de esta potestad por parte de las provincias, inclinándose por una respuesta afirmativa Frías, Abad Hernando, Castorina de Tarquini, Quiroga Lavié y Zarza Mensaque, mientras que se oponían Bidegain, Ramella, Vanossi y Vinuesa, al considerar que ello vulneraba las relaciones exteriores delegadas al gobierno federal. (Ob.cit., págs 61 y 62).

Tan delicada es la cuestión en examen, que el ya citado Hernández observa al comentar esta norma:

*“f) El conocimiento del congreso nacional.*

El art. 124 de la Constitución exige que tanto la creación de regiones como la celebración de convenios internacionales, sean llevados a cabo ‘con conocimiento del Congreso nacional’. El constituyente de 1994 impuso para estos casos el mismo requisito ordenado por el anterior art. 107 para los tratados ‘domésticos’ entre las provincias. O sea que se ratificó aquel apartamiento del precedente norteamericano, que disponía el ‘consentimiento’ del Congreso (art. I, secc. 10, cláusula 3) y nuevamente se insistió sólo con el ‘conocimiento’.

El objetivo no ha sido otro que favorecer aún más la autonomía de las provincias, ya que el consentimiento o la aprobación hubieran implicado una marcada dependencia del Congreso. De todas maneras, el requisito del conocimiento apunta a la mejor articulación y control de las competencias e intereses federales y provinciales” (pág.106).

Me permito ser terminante en esta crítica, pues la cuestión no es baladí; ya que, por el contrario, remite a la filiación misma de nuestra forma de Estado. Es obvio que las provincias no están habilitadas para pactar con el exterior lo que tienen prohibido acordar entre ellas; habida cuenta de que por su parte, el ex-art. 108 de la Constitución Nacional (art. 126 a partir de la Reforma de 1994), limita en forma terminante, que

“Las provincias ... No pueden celebrar tratados parciales de carácter político;...”

Norma, ésta, adoptada y adaptada del texto del art. I, secc. 10 de la Constitución de U.S.A. (Filadelfia, 1787), según la cual: “Ningún Estado celebrará tratado, alianza o confederación algunos;...” (véase: Vanossi, Jorge Reinaldo, “La influencia de la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en la Constitución de la República Argentina”, publicado en la Revista Jurídica de San Isidro, Nos.10/11, diciembre de 1976, págs. 147 y 148).

Como podrá observarse, la barrera establecida por la Constitución norteamericana es más tajante que la nuestra. En síntesis, de la teoría y de la práctica de Argentina y U.S.A. (aunque del dicho al hecho hay mucho trecho...) se desprende que:

1º) La Constitución permite expresamente a las Provincias celebrar tratados “de alcance parcial” en los términos del artículo 125 C.N. (ex 107) con fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, “...con conocimiento del Congreso de la Nación...”, en tanto que expresamente se establece que “no pueden celebrar tratados de alcance político” (art. 127 ex 108 C.N.), por razones que se remontan a las luchas pasadas entre unitarios y federales, que aventan los recuerdos y temores de las llamadas “ligas de gobernadores” que atentaron contra la unidad institucional.

2º) En los Estados Unidos se requiere el consentimiento del Congreso en los convenios interestaduales, aunque no hay fórmula fija en lo concerniente al tiempo y modo debido para solicitar dicha aprobación. El consentimiento puede otorgarse antes o después del convenio; pudiendo ser expreso, implícito o tácito (“Virginia vs. Tennessee”, 1893). No hay tampoco una formalidad establecida para la aprobación por el Congreso.

Puede hacerse mediante una ley expresa, por una resolución conjunta, por ratificación de una Constitución estadual que contenga tal convenio, o por medio de un convenio entre el Congreso y los estados interesados (“Burton’s Lessee v. Williams”, 1819). El Congreso puede aún extender aprobaciones en blanco a ciertos convenios futuros y dentro de ciertas zonas especificadas. (Véase: Vanossi - Dalla Via, *Régimen Constitucional de los Tratados*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2º ed., año 2000, pág. 387 a 395).

## VII

Por último, queda a la vista la posibilidad que ofrece el *ex-Art.107* (hoy art. 125 según la Reforma de 1994) de la Constitución Nacional. Veamos ahora este otro ribete de tan controvertido tema, donde no faltan bemoles para entonar las polémicas. La norma es tan añeja como la Constitución y reconoce antecedentes norteamericanos y en el modelo federal suizo de 1848, en el que también abrevó Alberdi.

A tenor del art. 107 “las provincias *pueden* celebrar tratados *parciales* para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal...”. Es la norma generalmente citada por los autores en el estudio de esta materia. Su contexto brinda un amplio margen de posibilidades para los entendimientos de las provincias entre sí. Su realización queda librada a la voluntad de las provincias, con las únicas limitaciones que surgen de la misma norma, o sea, que debe tratarse de acuerdos parciales, que no versen sobre objeto de carácter político (art. 108, hoy art. 126) y que de ellos se dé conocimiento al Congreso de la Nación.

Pueden celebrarlos dos o más provincias y, en su caso, la totalidad de ellas. Puede ser el camino más apto para alcanzar la unificación de ciertas instituciones cuya regulación ha quedado en manos de las provincias, con el resultado actual de una diversificación anacrónica, cuando no obstaculizadora de una acción racional.

No obstante la amplia generosidad de esta norma, es válido traer a colación la controvertida práctica habida en la fuente de nuestro Estado Federal.

En cuanto a la celebración de *pactos o tratados interestaduais*, la experiencia habida en U.S.A. no indica un resultado que haya sido recogido con aceptación unánime. Por el contrario, creen algunos observadores que las complicaciones técnicas inherentes a su tramitación han conspirado contra una práctica generalizada y constante; y, en virtud de ello, se han visto reducidos al área de la adjudicación de los recursos hídricos y a la explotación mixta de puertos y otros servicios (confr. Roy Blough, *Aspectos fiscales del federalismo*, en *Práctica del federalismo*, Ed. Bibliográfica Argentina, p. 420).

Más allá de las lecciones que brinda el comparatismo, no olvidemos las preocupaciones de origen vernáculo. Por ejemplo:

A propósito del ex-Art.107, es bueno recordar que en los “Dictámenes y Antecedentes”, de la Comisión Asesora para la Reforma Institucional del año 1971, ya citados, habíamos propuesto:

“V. Estructura federativa del Estado. *Regionalización*.

Se proyecta contemplar la integración regional de las provincias, para lo cual se sugiere que el artículo 107 reciba un añadido en el que se consigne que, sin perjuicio de las directivas y potestades que son competencia del gobierno Federal, será legítima la creación de organismos regionales, surgidos del acuerdo de las provincias interesadas, con aprobación del Congreso. Esos organismos y sus autoridades tendrán atribuciones respecto del planeamiento regional y del funcionamiento de entes regionales de fomento y desarrollo.

Fundamento: Sin extraviar la indestructible base histórica de nuestro federalismo, ni lesionar la personalidad de las provincias como unidades fundacionales del Estado Argentino, nos hacemos cargo de la conveniencia de agrupamientos regionales con fines determinados de planeamiento y de funcionamiento de entes de fomento y desarrollo. Tal integración se propone resolver a un nivel intermedio entre Estado federal y provincias, los problemas comunes a zonas con características diferenciales.



La participación común de las propias interesadas y del Estado federal a través del congreso asegura, en la formación de las regiones y de sus órganos supraprovinciales, un equilibrio indispensable en la estructura del régimen federal (pág. 47)”

Como queda visto, la idea “regionalista” no es nueva y viene rondando periódicamente en nuestro país. Valgan estos antecedentes como pautas para la mejor interpretación de lo que ahora sí está inserto en el texto articulado de nuestra Ley Suprema. Acaso sirva para inspirar y orientar a quienes toque el destino de imprimir vigencia a esta nuestra expectativa de organización funcional de los cuerpos gubernamentales de carácter no-político. El reciente ensayo entre las provincias de Córdoba y Santa Fe es el embrión de un esquema que puede llegar a ser más vasto y sobre el cual es todavía prematuro abrir un juicio en torno a su acierto y eficacia. Debemos aguardar resultados concretos, para recién entonces saber si ese es el camino más conveniente para lograr los objetivos que acompañan a la eterna ambición de modernizar el Estado (expresión ésta que es tan antigua como el Estado mismo, lo cual indica que ha pasado de la categoría de “asignatura pendiente” al rango “snobista” de un *slogan* que se supone muy atrayente y seductor). Como diría Adolfo Posada, esto es tan remanido como proclamar que se asiste a la “crisis” del Estado, toda vez que éste casi siempre presenta los síntomas de alguna dolencia (véase: Vanossi, *Teoría Constitucional*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 2000, 2ª edición, tomo I, pág. 505).

## VIII

*En resumidas cuentas:*

Tengo para mí que el cuadro normativo que encierra la Ley Suprema marca alternativas que constituyen vías aptas para intentar una razonable regionalización; y que ello es parte de un proceso político-institucional a alcanzar tras sucesivas etapas.

Desde los tratados interprovinciales hasta el mecanismo reductor previsto desde los albores de la Organización Nacional en el art. 13, todo indica que es factible salir del *statu quo* y

emprender el largo trecho de una nueva “racionalización del poder” (Mirkin Guetzevich), en este caso dirigida a la división vertical o territorial del Estado Federal argentino.

Debemos tener el cuidado de no provocar una mayor burocratización, sino todo lo contrario: aliviar los aparatos de intermediación, sin sobrecargar las ya pesadas y onerosas estructuras de “reparto”; siempre teniendo presente que el objetivo es lograr una mayor y mejor funcionalidad.

En cualquier caso, debe tenerse presente que “lo indirizzo” (la dirección u orientación) trazada por el art. 124 nuevo de la Constitución (Reforma de 1994) está condicionada como *cláusula directiva* de la Ley Suprema por los límites que enuncian los dos artículos siguientes: el 125 y el 126, que corresponden a los arts. 107 y 108 del texto histórico, cuyos comentarios ya hemos efectuado *ut supra*.

Sacar de contexto la norma del art. 124 sería tanto como abrir la “caja de Pandora” y esperar resignadamente la consumación de sorpresas incalculables. Un “caballo de Troya” metido en la delicada máquina de nuestro sistema constitucional, cuyos autores originarios tenían conciencia de su carácter mixto y atípico, no pudiendo ser confundido ni con el extremo del unitarismo ni pasarse al “travestismo” de una Confederación (malgrado la expresión que -puramente nominal- perdura en el art. 35 de la C.N.).

En la actualidad se encuentran en funcionamiento muchos estados unitarios que son y están más descentralizados (ej. España e Italia) que otros que se proclaman federales. Así como también reconocemos regímenes de monarquía constitucional que llevan una vida democrática superior a varias republiquetas “bananeras”. Esto nos está señalando y nos enseña que en materia de formas de gobierno y de formas de Estado debemos sacarnos los mitos y quitarnos los “chiches” de encima.

Así como la fórmula de Alberdi fue la de vertebrar una forma “mixta”, ahora debemos aplicar el mismo criterio mental y la misma metodología de ingeniería constitucional para buscar la salida a este grave problema del desequilibrio de poder en el eufemístico o sarcástico Estado federal argentino.

Tal como Alberdi se interrogaba: ¿qué tipo de Estado necesitamos? La respuesta es la misma: el que nos permita superar la crisis que nos paraliza, en medio de un estado de cosas que se disfrazan con el manto aparente de inamovibles y no susceptibles de ser removidas.

¿Cuál es el fin, más allá del objetivo? Llegar a arquitecturar un Estado ágil como herramienta para dotar a nuestra Sociedad de una más alta *calidad de vida*. ¡Pues de eso se trata señores! El aparato estatal es un medio y no un fin en sí mismo; y, por ende, tanto la forma de Estado cuanto el régimen de Gobierno tienen que ajustarse y reajustarse -las veces que sea necesario- para servir al “bienestar general” que fija como objetivo nuestro Preámbulo constitucional, pleno de humanismo y de universalidad.

No hace falta ni es menester copiar por copiar modelos ajenos: en la búsqueda de los paradigmas, bastaría con hacer un severo acto de contricción; y, luego, a partir de ese esclarecimiento, asimilar la experiencia nacional, que es muy rica en enseñanzas. ¿Y el derecho comparado? Nos podrá auxiliar, pero subsidiariamente, pues no olvidemos que es antes un método de trabajo que un objeto en sí mismo. Podemos utilizarlo, pero con los recaudos que las ciencias experimentales ponen en sus prácticas de laboratorio.

## IX

En el horizonte de nuestros desvelos, la mirada nos provoca un angustioso interrogante: ¿tiene viabilidad -en el futuro- la Argentina considerada como “Estado-Nación”?

Cualquier reordenación que se intente en el plano interno deberá tomar en cuenta las condiciones que se observan más allá de nuestras fronteras.

La República Argentina es el único Estado Federal en el Cono Sur de la región. Chile y Uruguay son Estados unitarios; y forman parte -con nosotros- de una sub-región que puede ser calificada correctamente como “Euro-América”. Las razones son obvias y huelgan las explicitaciones de sus pormenores o detalles. Sepamos preservar y fecundizar esas afinidades.

¿Y la llamada “integración”?

No se consigue con sólo armar una buena etiqueta. Dicen los maritimistas que “el pabellón cubre a la mercadería”. Acá no es así. Que nadie se confunda con las siglas, por más seductoras que éstas sean: una cosa es una asociación de libre comercio; otra distinta es llegar a formar una unión aduanera; y mucho más complejo es alcanzar la meta de un embrionario “mercado común”, por más buenas que sean las inspiraciones y nobles las intenciones.

Necesitamos relaciones asociativas y necesitamos socios para grandes emprendimientos. Sí, de acuerdo; pero los entendimientos a tales fines deben reposar sobre dos pilares fundamentales:

1) no hay sociedad sin “*afectio societatis*” entre las partes componentes.

2) el que desea gozar del “*commodum*” debe aceptar el riesgo del “*periculum*” (tal como lo advertía el viejo derecho romano).

No es admisible que una parte interesada reclame el reparto de los beneficios y no soporte con solidaridad las cargas de los sacrificios. Una cosa conlleva la otra; caso contrario no hay interés común y la sociedad es una ficción.

O lo entendemos, o -caso contrario- seremos fagocitados. Por ahora nos salva la única institución real y efectiva en el tiempo que lleva funcionando este experimento: es el *teléfono* (sic), que comunica a los jefes de Estado cada vez que se suscita una crisis. Pero cabe preguntarnos: ¿qué acontecerá si esa precaria institución llegara a ser insuficiente, para evitar lo que luminosamente Ortega y Gasset llamó “la subitaneidad del tránsito”?

No creo en fantasías. No me fío de la supuesta filantropía de las “Internacionales”, que son todas ellas eurocéntricas y eurocéntricas (aunque necesiten cobijar a otros para proyectar una cierta imagen de universalidad).

Tampoco se trata de matrimoniarse en “relaciones carnales” de mal gusto (va por la expresión) y de abdicación (va por el asentimiento, que no es lo mismo que el consentimiento).

¿Y entonces, qué? Apostemos a la hermandad, entre los dos Océanos.

*Conclusión:*

Tengo para mí que las emociones y las pasiones conspiran contra un debate racional sobre este tema. Se inhiben los argumentos y la razón cede el paso al sentimiento.

Si esas emociones, sumadas al sedimento respetable de la nostalgia de glorias pasadas, no nos impiden optar por diseños como los aquí anotados, pues entonces la llave para resolver el problema está al alcance de la mano: la ofrecen las visionarias cláusulas de anticipación que contempló la Constitución histórica de 1853-1860 (arts. 4, 13, 67, 107, 108 y normas afines).

Pero recordemos que nos demanda el futuro y tengamos conciencia de que el pasado no nos condena. La concepción clásica y ortodoxa de un federalismo químicamente puro, hoy nos resulta costosa, inadecuada e insuficiente para satisfacer las necesidades presentes y la expectativa de las venideras.

Cuando se porfía en aplicarlo a países altamente *desequilibrados* en sus realidades geo-económicas y sociales, las fórmulas estereotipadas nos conducen a la reiteración de los fracasos.

No tienen andamio si no media un mínimo de *igualdad de oportunidades* (art. 75, inc. 2º y art. 75, inc.19, 2º parte) cuya ecuación sería la siguiente: *desarrollo desigual versus crecimiento armónico*.

Hoy por hoy, el tan mentado “derecho de acceso” es una cruel ficción. ¿Persistiremos en vivir en medio de fantasías? Parecería que la mente febril no tiene límites.

Sobreabundan los análisis y diagnósticos, pero no aparecen en el horizonte los estadistas con empuje transformador, como aquellos “perfiles de coraje” que retrató el malogrado Presidente de U.S.A. misteriosamente asesinado.

Con todas las reservas que merece, bueno sería que se aplicara real y efectivamente (y no declamatoriamente) la

previsión constitucional atinente al equilibrio y a la igualdad de oportunidades que requiere el sano funcionamiento de un mínimo de federalismo:

Art. 75. Corresponde al Congreso:

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exija. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica son coparticipables.

“Una *ley convenio*, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de *coparticipación* de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

“La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre estas se efectuará en relación directa las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto: será equitativa, solidaria y *dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional*.

“La ley convenio tendrá como *Cámara de origen el Senado* y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, *no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias*.

“No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires en su caso.

“Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en su composición”.

Y como anuncié una “conclusión”, pues traigo a colación un broche de oro (otra vez más) de Rodolfo Rivarola, que parece

escrito para cien años después de su autoría, tan preclara y visionaria:

“El empeño en explicar lo existente por raíces más o menos inmediatas o remotas, no basta para justificar la conveniencia actual y futura del régimen federativo. Los hombres que sufrimos hoy la vida argentina, bajo las instituciones dictadas en 1853 y en 1860, nos encontramos sometidos a la conciencia, a las pasiones y a la voluntad de hombres que ya pasaron. Los muertos nos están gobernando en la letra de la Constitución, por las palabras que a ellos pudieron convenir o interesar. La crítica exige el examen del valor que conservan aquellas palabras, y para esa crítica no basta la explicación de lo que sucedió, sino que es preciso ver lo que hoy sucede, lo que es posible en un futuro inmediato que alcance a herirnos, más que en los intereses de nuestros hijos y descendientes, que se darán las leyes que les convengan, en nuestros propios sentimientos y en nuestros propios intereses” (Rodolfo Rivadavia, *Del régimen federativo al unitario*, Ed. Peuser, año 1908, p. 225).

En nuestra obra *El Estado de derecho* (Ed. EUDEBA, 1982, 2ª ed. 1985) sostuvimos que el reparto federal no es una *conditio sine qua non* para asegurar la libertad como valor consustancial con el principio de la eminente dignidad de la persona humana. La herramienta más poderosa es la limitación del poder, resguardada con eficacia por los resortes del control y con los mecanismos de la responsabilidad. La distribución del poder con competencias específicas es una técnica adecuada con múltiples y variadas formas de implementación. Hay diversidad y no un modelo único de distribución de potestades.

Y a manera de colofón (¿o de epitafio?) recordemos una vez más que la *descentralización* es el género; y que el federalismo es una especie, de las tantas que podemos escoger en el amplio menú de la organización del Estado. ¡Que sepamos acertar en el hallazgo de la alternativa más plausible!

## APÉNDICE

### Reordenamiento de las facultades impositivas entre el Estado Federal y las provincias

*Proyecto de declaración (10 de julio de 1991- Expte. 1526 -D-91)*

*La Cámara de Diputados de la Nación*

Declara:

Que vería con agrado que el Poder Ejecutivo nacional disponga lo necesario a efectos de reordenar las facultades impositivas entre el estado federal y las provincias a efectos que se ajusten a las normas que sobre reparto de competencias tributarias contiene la Constitución Nacional.

Jorge R. Vanossi

## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

La Constitución establece un claro reparto de competencias del Estado federal y de las provincias en materia tributaria. Así con el fin de llevar a cabo la distribución antedicha, adopta la clasificación de los tributos en directos e indirectos.

Si bien no hay -en doctrina- pacífica y uniforme opinión para distinguir entre unos y otros, es razonable efectuar este distingo en función de la repercusión impositiva. Por tanto, es directo cuando no se produce el traslado del tributo, coincidiendo el contribuyente *de jure* con el contribuyente de facto, y es indirecto cuando el contribuyente *de jure* transfiere de facto la carga fiscal a terceras personas que soportan los efectos sin ser sujetos pasivos de la obligación.



Los impuestos directos son, como principio, de competencia de las provincias y por excepción de competencia federal. En efecto, el artículo 67, inciso 2º de la Constitución Nacional dispone que el Congreso Nacional tiene atribución para establecerlos bajo tres condiciones: 1) Por tiempo determinado; 2) Proporcionalmente iguales en todo el territorio del país; 3) Siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.

Los impuestos indirectos se dividen en: a) indirectos externos (por ejemplo los aduaneros, llamados “tarifas” en el artículo 9º de la Constitución Nacional y “derechos de importación y exportación” en el artículo 4º y en el artículo 67, inciso 1º de la Constitución Nacional) que son de competencia exclusiva del Estado federal a través del Congreso Nacional; b) Indirectos internos (por ejemplo, al consumo), son de competencia concurrente del Estado federal y de las provincias (conforme fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos “Mataldi S.A. c/Provincia de Buenos Aires”, 1927).

Este reparto de competencias establecido en la Constitución formal de 1853/60 sufrió diversas transformaciones en el ámbito de la constitución material o real, muchas de las cuales son violatorias del texto escrito, en tanto otras no lo son.

Atento el poder concurrente -del Estado federal y de las provincias- para crear impuestos indirectos internos, surgió la doble imposición sobre los mismos productos. Esto determinaba -como bien lo sostiene el doctor Pablo Ramella, en *Derecho constitucional*, página 705- su encarecimiento y trababa la actividad económica. Esta situación se prolongó hasta que en 1934 se dictó la ley 12.139 llamada Ley de Unificación de Impuestos Internos. En virtud de esta norma el Estado federal ejercía facultades impositivas y las provincias que adherían participaban de la recaudación conforme la misma ley lo disponía, y se comprometían a no establecer durante la vigencia de la ley de impuestos, tasas, tributos u otros gravámenes en ella comprendidos, prohibición que alcanzaba a las municipalidades.

En los hechos, el poder impositivo de las provincias quedaba traspasado al Estado federal.

En materia de impuestos directos -competencia provincial y sólo excepcionalmente del Estado federal- cabe recordar que el general Uriburu creó el impuesto a la renta con carácter nacional en 1931, que ratificó introduciéndole modificación la ley 11.586 de 1932, sustituida por la ley 11.682 de 1932. Con posterioridad, la ley 12.147 de 1934 prorrogó el impuesto a los réditos hasta el 31 de diciembre de 1944 y luego se fue prorrogando indefinidamente. El Estado federal creó -entre otros- el impuesto a las ganancias eventuales, a las ventas, a los beneficios extraordinarios, etcétera.

El Estado federal recauda los impuestos y los distribuye. Primero lo hizo conforme las normas de la ley 12.956 de 1947, y luego conforme a sus modificaciones y a otras leyes sustitutivas.

Queda claro que las facultades impositivas del Estado federal, que conforme la Constitución Nacional era de excepción, se convierten en normal, encontrándose, prácticamente, todas las fuentes de ingreso fiscal en manos del gobierno federal.

Debe destacarse que la adhesión y coparticipación derivadas de las leyes-contrato tienen a nivel constitucional enorme importancia y trascendencia. Cuando se trata de tributos que son de competencia concurrente entre el Estado federal y las provincias (los indirectos internos) no es inconstitucional que por vía de adhesión las provincias inhiban sus atribuciones impositivas y participen de la recaudación que obtiene el Estado federal, ya que la competencia -tanto del Estado federal como de las provincias- está establecida en la Constitución Nacional. Por lo tanto las provincias dejan de ejercerla y el Estado federal aplica la suya, sin que haya ningún desvío de atribuciones, ni ninguna delegación provincial.

En cambio, cuando se trata de tributos que de acuerdo con la Constitución Nacional son en principio de competencia provincial y sólo por excepción del Estado federal (los directos) el sistema de las leyes-contrato de carácter permanente es inconstitucional pues implica delegación por parte de las provincias a favor del Estado de una competencia impositiva que el Estado sólo tiene a título transitorio y por causas especiales. El régimen de distribución de competencias no puede ser alterado ni por ley ni por acuerdo de partes, atento que la

Constitución Argentina es rígida y sólo puede ser reformada por un procedimiento especial (conf. artículo 30 de la Constitución Nacional).

De lo expuesto se infiere que el Estado federal está imponiendo y recaudando los impuestos directos, con grave tacha de inconstitucionalidad. Esta transferencia del régimen impositivo implica una modificación de la forma de Estado federal al acrecentarse la competencia federal en detrimento de las autonomías provinciales.

A mayor abundamiento debe recordarse que esta distorsión de facultades ha originado una situación de enorme dificultad para las provincias que reciben tardía y fragmentariamente los montos, que por concepto de impuestos les corresponde. Las medidas intentadas como paliativos bajo la forma de coparticipación, subsidios o sistema de promoción han agudizado la situación y originado lesión constitucional.

Es por ello que creemos necesario y oportuno reordenar paulatinamente las competencias impositivas a efectos que se ajusten a las precisas y claras normas de la Constitución Nacional.

Por todo lo expuesto, sometemos a consideración de esta Honorable Cámara el presente proyecto de declaración solicitando la aprobación del mismo. Una vez más cabe tener presentes las sabias palabras de José Benjamín Gorostiaga en el Congreso General Constituyente de 1853 al sostener la defensa del Tesoro: “No hay Estado sin recursos; no hay poder sin Tesoro”. Esto también vale para justificar la supervivencia y la sobrevivencia de nuestras despojadas provincias.

Jorge R. Vanossi

H. Cámara de Diputados de la Nación  
18 de septiembre de 1991  
Trámite Parlamentario N° 98 (Expediente 2734 -D- 91)

Proyecto de resolución

Comisión Bicameral Parlamentaria de Estudios sobre  
Regionalización del País

*La Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVE:

1° - Disponer la formación de una comisión bicameral integrada por cinco señores miembros de cada una de las Cámaras del Congreso, que tendrá por misión encargarse de realizar estudios y proyectos dirigidos a fortalecer el sistema federal argentino a partir del establecimiento de diversas alternativas de regionalización. Dicha comisión bicameral cuidará en su gestión atender a los siguientes objetivos:

a) Que la regionalización que se concrete deba partir de un acuerdo de concertación entre las provincias, a partir de una decisión política adoptada desde el ejercicio de la autonomía constitucional que ellas ejercen, y no de una imposición autoritaria del poder central, aunque se tratare de un nuevo sistema con apoyo legal;

b) Que resultará conveniente que cualquier intento de reformulación federativa parta de una precisa asignación de recursos fiscales a favor de las provincias, de forma tal que dicha reasignación resulte suficiente en relación con los objetivos del nuevo sistema de reorganización federativa;

c) Que se deberá tener cuenta que, salvo el supuesto de una regionalización de carácter político, imposible a la luz del artículo 108 de la Constitución Nacional, en tanto les prohíbe a las provincias celebrar tratados parciales de carácter político, cualquier otra propuesta de regionalización -de carácter

administrativo, económico o de utilidad común- encuentra sustento constitucional suficiente, sin que sea, para ello, necesario reformar el texto de la Ley Fundamental;

d) Que un postulado fuerte de toda propuesta de regionalización tendiente a potenciar la descentralización de las potestades públicas, deberá partir de un postulado claro en relación con nuestro sistema constitucional: la fijación de la política no debe ser resignada en ningún caso por el gobierno central, resultando conveniente que la gestión administrativa y la reinversión de los beneficios que de ella resulten, sean realizados en el ámbito de la respectiva provincia;

e) Que también debe considerarse la conveniencia de que un proceso de regionalización en el país especifique en su campo de acción en áreas de desarrollo económico y social concretas, caso de la posibilidad de institucionalizar aquellas cuencas hídricas que -como las que conforman los ríos Bermejo, Atuel o Colorado, como ejemplos- constituyen proyectos de crecimiento, de impacto preciso en la economía del país.

2º- Invitar a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación a que adhiera a la iniciativa contenida en la presente resolución.

Jorge R. Vanossi

## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

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 cuáles 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.

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 surrealista imaginable en relación al desfase entre lo que Heller llamaba “el plano de la normalidad y el plano de la normativa”.

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 lo hizo Kelsen en la Constitución Federal de Austria de 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 estas resultan rápidamente rebasadas por los hechos.

El otro plano, el de la normalidad, presenta más de un siglo de deformaciones, que todos conocemos. No es esta 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 hoy una Constitución 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.

Otra cuestión que se debe analizar es la de la existencia de una nueva dimensión a la que podemos llamar, como algunos autores han intentado, “federalismo social”, referido, no 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 centralistas. 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 casual que cada vez que esas entidades deben defender intereses sectoriales, estos asumen proporciones nacionales, por una suerte de comparación 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.

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 algunas partes y se frustra en otras?

El resultado es desparejo y los balances son dispares. Ello se debe seguramente a lo que los italianos llaman *la vendetta dei fatti*, una venganza de los hechos contra el derecho, una venganza de las realidades contra las aspiraciones de los constituyentes.

Creemos que no existen formas 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 centrípetas, que atraen 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 por qué 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 tanto, 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 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 debates de la primera mitad del año 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 económicos- que respondían a clases dirigentes locales, sin mayor consideración al interés global o integral de la Argentina toda.

La prolongación feudalística del falso federalismo sería así como la *conditio sine qua 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 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 elites minoritarias.

Vayamos ahora a la perspectiva: 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 sanciona 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 el 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 pueden 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 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 dijo algo más: profetizó que en 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. Alberdi pormenoriza todos los factores que considera fuerzas gravitantes, ya sea que operen 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 vocaciones que suscita; y aceptamos que probablemente sea inmodificable, no obstante la generosa y sabia previsión del artículo 13 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.

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 19 años en los “dictámenes” de la Comisión Asesora para la Reforma Institucional de 1972: la necesidad de procurar un marco de regionalización institucional dentro del marco 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 políticamente al Estado, es necesario reformar las normas fundamentales. Pero en cambio, si las aspiraciones se limitan a una regionalización funcional y competencial 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 político 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 vaya 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 una película repetida, la reproducción de las antiguas.

Por eso la única revolución en este tema, se producirá algún día a través del artículo 30 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.

Aspiramos a que la transformación sea la base y no por la imposición, 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 recelos 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 desquebrajan 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 avizorado 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, 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 y 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 la 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 es también un medio entre varios, que permiten la participación, todos los cuales se complementan entre sí. Es un error visual, un empequeñecimiento de la cuestión, creer que no hay otra forma de descentralización política que no sea el federalismo clásico. También el federalismo es un medio de concertación grupal, pero hay otros medios para obtener ese 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.

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.

En los términos que han quedado expuestos, consideramos que una reformulación realista y factible del sistema federal argentino debe tomar en consideración los siguientes aspectos:

a) La regionalización que se concrete debe partir de un acuerdo de concertación entre las provincias, por una decisión política adoptada desde el ejercicio de la autonomía constitucional que ellas ejercen y no por una imposición autoritativa del poder central, aunque se tratara de un nuevo sistema con apoyo legal;

b) Resultará conveniente que cualquier intento de reformulación federativa parta de una precisa asignación de recursos fiscales a favor de las provincias, de forma tal que dicha reasignación resulte suficiente en relación con los objetivos del nuevo sistema de reorganización federativa;

c) Se deberá tener en cuenta que salvo el supuesto de una regionalización de carácter político, imposible a la luz del artículo 108 de la Constitución Nacional, en tanto les prohíbe a las provincias celebrar tratados parciales de carácter político, cualquier otra propuesta de regionalización -de carácter administrativo, económico o de utilidad común- encuentra sustento constitucional suficiente, sin que sea, para ello, necesario el texto de la Ley Fundamental.

d) Un postulado fuerte de toda propuesta de regionalización tendiente a potenciar la descentralización de las potestades públicas, deberá partir de un postulado claro en relación con nuestro sistema constitucional: la fijación de la política no debe ser resignada en ningún caso por el gobierno central, resultando conveniente que la gestión administrativa y la reinversión de los beneficios que de ella resulta, sean realizados en el ámbito de la respectiva provincia;

e) También debe considerarse la conveniencia de que un proceso de regionalización en el país especifique su campo de

acción en áreas de desarrollo económico y social concretas, caso de la posibilidad de institucionalizar aquellas cuencas hídricas que -como las que conforman los ríos bermejo, Atuel o Colorado, como ejemplos- constituyen proyectos de crecimientos de impacto preciso en la economía del país. Esa ha sido la solución pragmática que se ha adoptado en los Estados Unidos en relación con el desarrollo de sus cuencas hídricas vinculadas con los ríos Tennessee, Delaware, Pecos y Colorado.

Por las razones expuestas, señor presidente es que consideramos que corresponde que la Honorable Cámara apruebe el siguiente proyecto de resolución.

Jorge R. Vanossi