

LA REALIDAD DE NUESTRO FEDERALISMO, EL INCUMPLIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y LA TENDENCIA A LA CENTRALIZACIÓN.

Por el Prof. Dr. ANTONIO MARIA HERNANDEZ, Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal (UNCba), Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y Ex Convencional Constituyente de la Nación.

A lo largo de la historia argentina hemos padecido un profundo proceso de centralización, que ha producido una **notoria discordancia entre la constitución normativa y la realidad vigente**. Ello obliga a la consideración del federalismo en su faz **sociológica o realista**, que apunta a la observación de la vigencia de las normas constitucionales.

Al **incumplimiento del proyecto federal de la Constitución** han concurrido una multiplicidad de razones, que Frías ha sintetizado en:

a) el avance del gobierno federal sin adecuada resistencia de las provincias (como en materia tributaria o de las intervenciones federales), b) el desarrollo de las virtualidades centralizadoras de la propia Constitución (como por las facultades legislativas del Congreso o la cláusula comercial) y c) la infraestructura de concentración socioeconómica en el área metropolitana de Buenos Aires en desmedro del interior y del equilibrio del país.¹ Por nuestra parte, agregamos especialmente los problemas causados por los gobiernos de facto –centralizadores por definición- y nuestro hiperpresidencialismo.

Sobre las violaciones a la Ley Suprema, reiteramos los siguientes conceptos contenidos en un artículo que tituláramos “El fracaso del proyecto centralista”²: “Los recientes informes de fines del año 2002 sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y del Instituto de Investigaciones de la Bolsa de Comercio de Córdoba han coincidido en su diagnóstico sobre los graves problemas de desigualdad, injusticia, inequidad y desintegración, ocasionados entre otras causas, por la extrema centralización del país. Baste observar para ello los índices de desarrollo humano contenidos en el primero de los Informes, que en el caso de Formosa como punto más bajo alcanzan a 0,156 y que en el caso de la ciudad de Buenos Aires como punto más alto, llegan a 0,867, o sea casi 6 veces más, como demostración de las diferencias en relación al territorio.

Se han confirmado los peligros y males que desde el siglo XIX señalaron entre otros Alberdi en sus “Bases” al oponerse a la capitalización de Buenos Aires, Sarmiento en “Argirópolis” y Alem en su famosa profecía del 80 en el debate sobre la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Ya en el siglo XX, Martínez Estrada nos habló de la “cabeza de Goliath” y más recientemente Félix Luna en su libro “Buenos Aires y el país”, sostuvo que éste es un problema estructural no resuelto que atraviesa toda nuestra historia.

Este fenómeno notable de concentración que alcanzara todos los órdenes de la vida social argentina en relación a su capital y que se repite en casi todas las provincias, ha sido similar al producido en otros países latinoamericanos, que desafortunadamente no han podido evitar este rasgo común a las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial, con marcadas asimetrías.

¹ “Derecho Publico Provincial”, Frías y otros, Depalma, Bs.As., 1985. , pág. 389.

² Publicado en el diario “La Nación”, de la ciudad de Buenos Aires, con fecha 8 de enero de 2003.

El proceso de centralización del país en torno a su área metropolitana de Buenos Aires, donde en menos del 1% del territorio se asienta casi el 35 % de la población, se complementa con la circunstancia de que casi el 80 % de la producción argentina se origina en un radio que apenas excede los 500 kms. a partir de dicha área.

Para nosotros resulta claro que el federalismo como forma de Estado consagrada en la Constitución Nacional de 1853 y 1860, fue una decisión correcta para solucionar los graves problemas políticos, económicos y sociales de un país tan extenso, que necesitaba de una efectiva descentralización del poder.

Pero también pudo observarse que la dificultosa vigencia de la Constitución se hizo particularmente evidente en este aspecto, ya que en la realidad se fue imponiendo un proyecto unitarizante, de centralización del poder en el Gobierno llamado Federal, asentado en el puerto de Buenos Aires, que fue avanzando sobre el diseño constitucional y las autonomías provinciales, así como tampoco se respetaban las autonomías municipales.

Este proceso negativo no pudo ser impedido ni siquiera por la reforma Constitucional de 1994, que tuvo como una de sus ideas fuerza la profundización de la descentralización del poder...”

Observamos que **en tiempos recientes se ha profundizado el proyecto centralista**, que afecta los principios federales, como se observa en los siguientes temas:

1. La Ley convenio de coparticipación impositiva.

En primer lugar, señalamos el intento de aprobación por parte del Poder Ejecutivo de la Nación durante el año 2004 de un “Acuerdo para la creación del Sistema de Coordinación de Relaciones Fiscales Intergubernamentales”, que según su art. 1º se conformaría por: 1. Un nuevo régimen de Coparticipación Federal. 2. La adopción de principios de Responsabilidad Fiscal y 3. Un Consejo de Coordinación Fiscal y Financiero.

En cuanto a la coparticipación se prescribía en el art. 2º un nuevo régimen a partir del 1º de enero de 2005 que constará de un régimen general y de dos regímenes especiales, según el art. 10º del convenio. Luego la norma establecía en cuanto a las asignaciones específicas que se creará la destinada al Fondo de Equidad Social, prevista en los arts. 6º y 7º y que se mantendrán las que figuran en el Anexo 1 del Acuerdo.

Sobre dicho Fondo, el art. 6º previó su formación en base a lo proveniente del incremento de la recaudación de impuestos de la masa coparticipable, con un límite anual de 2.400 millones de pesos y el art. 7º indicó que el mismo tendría como destino disminuir las asimetrías económicas y sociales de las provincias del noroeste y noreste por una parte y por la otra, morigerar la deuda social respecto a la población que habita los grandes aglomerados urbanos. Este artículo finalmente ordenó que estos recursos serían administrados a través de un Comité integrado por los Ministerios de Economía y Producción, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Desarrollo Social de la Nación y por aquellas Provincias que representen a las distintas zonas geográficas del país y coordinado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En cuanto a la distribución primaria de la masa coparticipable, el art. 4º dispuso que sería la correspondiente a este año 2004, de acuerdo a la legislación vigente y mediante aplicación de los respectivos coeficientes. Por otra parte, el Gobierno Federal debía ceder de su participación en la distribución primaria del 2004 la parte correspondiente a la Provincia de Tierra del Fuego y para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se incluiría en la participación del Gobierno Nacional en la distribución primaria. Por el art. 5º se mantenía el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias, integrado por el 1 % de la parte correspondiente al Gobierno Federal y destinado a

atender situaciones de emergencia y/o desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales, según asignación del Ministerio del Interior.

Respecto a la distribución secundaria, también se prescribía por el art. 8° del Acuerdo que se debía alcanzar el nivel de transferencias efectuadas durante el año 2004, en base a los coeficientes de la ley 23.548, con las modificaciones operadas posteriormente.

Asimismo se ordenaba que una vez superado dicho límite, los excedentes se distribuirían en un 90% según los coeficientes de la ley precedentemente fijada con algunas modificaciones y el 10% conforme a coeficientes que tengan en cuenta indicadores de eficiencia.

Finalmente, en relación a la coparticipación, el art. 17° hacía referencia al Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiero, en cuyo ámbito funcionará el Organismo Fiscal Federal, “en el marco de lo establecido por el inc. 2 del art. 75 de la Constitución Nacional”.

Los otros artículos se referían principalmente al tema de la Responsabilidad Fiscal y por tanto exceden este análisis, aunque también para nosotros incurrían en inconstitucionalidad por no respetar adecuadamente las autonomías provinciales.

De la comparación de este Acuerdo con la Constitución Nacional en esta materia, surge de manera evidente que el mismo **no se adecuaba a las precisas bases establecidas por la Ley Suprema**. En primer lugar, porque no era una ley convenio. Y en segundo lugar, porque no estaban fijados específicamente los criterios objetivos de reparto señalados en las bases constitucionales de la coparticipación. Por otra parte, esta iniciativa sólo buscaba consolidar la situación actual, que beneficia al Gobierno Federal en perjuicio de las Provincias y Municipios, al mantenerse prácticamente los mismos criterios en cuanto a la masa coparticipable, distribución primaria y secundaria y asignaciones específicas vigentes al 2004.

En este último aspecto debemos destacar que la modificación del sistema de la ley 23.548, sancionada en 1988 en la Presidencia de Alfonsín, fue comenzado durante el gobierno del Presidente Menem y su Ministro Domingo Cavallo, -a través de decretos de necesidad y urgencia en no pocas oportunidades- y con los Pactos Fiscales, con el objetivo de disminuir el porcentaje que se había reconocido a las Provincias, lo que fue continuado por los sucesivos gobiernos nacionales. Es más, en esta materia se ha venido aplicando la misma política centralista y en la negociación con las Provincias han seguido interviniendo casi los mismos funcionarios del Ministerio de Economía desde aquella época de comienzos de la década de los 90 hasta la actualidad. La prueba concluyente de ello es que este Acuerdo, además pretendía introducir un nuevo Fondo para aumentar la discrecionalidad política del gobierno central.

Por ello consideramos acertada la actitud de los Gobernadores de Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Neuquén y La Pampa, que formularon serias objeciones al proyecto de Acuerdo del Gobierno Nacional.

Este rechazo al Acuerdo sin embargo no impidió la continuidad del inconstitucional e injusto esquema actual, ya que se ha detenido el propósito de sancionar un nuevo régimen de coparticipación acorde a los principios constitucionales.

En consecuencia, **actualmente se ha exacerbado el avance centralista** del gobierno “federal” sobre los recursos tributarios de las provincias y municipios, acentuándose la dependencia económica, política y social de estos órdenes gubernamentales.

En efecto, a las detracciones efectuadas a la distribución primaria mediante el expediente de las asignaciones específicas, que comenzara en el gobierno del Dr. Menem³, se ha sumado el impuesto al cheque y especialmente, las retenciones a las

³ Y que hemos descripto en nuestro libro “Federalismo, autonomía municipal...” ya citado, en el Cap. II, al analizar el tema de la coparticipación impositiva, con una estimación de los enormes montos detraídos

exportaciones de soja, maíz y trigo⁴. De tal manera que la garantía fijada para las provincias por el art. 7 de la Ley 23.548, de la percepción de un 34 % como mínimo de la recaudación tributaria nacional, incluyendo tanto los impuestos coparticipables como los que no lo son, también ha sido violada, con enormes perjuicios para los otros órdenes gubernamentales.⁵

Es muy penoso advertir la casi inexistente reacción por parte de las Provincias frente a tan graves circunstancias⁶.

Como se comprenderá, es absolutamente impostergable sancionar la ley convenio de coparticipación, para terminar con la violación de la Constitución, que ha fijado un plazo ya largamente vencido y porque ello es imprescindible para cambiar la deprimente realidad de nuestro federalismo.

Para salir del “laberinto” actual de la coparticipación debemos seguir nuestro hilo de Ariadna que no es otra cosa que respetar los mandatos de la Ley Suprema. Hay que fijar una masa coparticipable que no sea disminuída por la elevada cantidad de asignaciones específicas hoy vigentes, que deberán ser derogadas en su mayoría o en totalidad. Luego hay que fijar la distribución primaria y secundaria en base a los criterios constitucionales. En este sentido, resulta decisivo poner el énfasis en las modificaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires.

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires -que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios-, hará relativamente más sencilla la discusión posterior sobre la distribución secundaria donde se advierten las disputas entre las provincias más grandes y desarrolladas y las más pequeñas y atrasadas. En este aspecto, lo que he denominado el

a las provincias y por consiguiente a los municipios. Asimismo, véase “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Cap. III, ya citado.

⁴ Aunque recordamos que a consecuencia del conflicto con los sectores del campo, se dispuso con fecha 19 de marzo de 2009, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 206, la creación de un Fondo Federal Solidario, creado con el 30% de las retenciones por las exportaciones de soja, al que también consideramos inconstitucional, según análisis efectuado en la nota 117. Por otra parte, al repartirse el Fondo según los índices de la Ley de Coparticipación Impositiva, resultan especialmente perjudicadas las provincias productoras de soja. Es el caso de Córdoba, que en 2010 aportó 2.000 millones de dólares por las retenciones de soja al Tesoro Federal y sólo recibió por el Fondo, algo menos de 640 millones de pesos. A su vez, lo propio ocurrió dentro de la Provincia en relación a las zonas y localidades productoras, ya que se aplicó el sistema de coparticipación provincial general para municipios y comunas. Véanse al respecto, los interesantes artículos “Fondo Federal Solidario. Distribución en Córdoba. “La Capital recibió 279 % más que la zona sojera”, de Daniel Alonso y “Ceder u\$s dos mil millones, recibir el 8% y dar las gracias”, de Virginia Guevara, de La Voz del Interior, del 16 de abril de 2011, pág. 13 A.

⁵ El economista Dr. Salvador Treber, en un artículo periodístico titulado “Supina ignorancia o mala fé?” publicado en La Voz del Interior, de Córdoba, del 7 de marzo de 2008, indicó que a las provincias les hubiera correspondido durante el período 2003-2006 28.000 millones de pesos más. Y con respecto al año 2008, la consultora Economía & Regiones ha sostenido que las provincias sacrificarían 5.500 millones de pesos más a favor de la Nación, ya que aunque hubieran recibido mayor cantidad de fondos por transferencias automáticas, su participación en el reparto de los tributos nacionales caería al 31,5 %, el nivel más bajo desde 2003 (Informe publicado en Nueva Rioja digital, La Rioja, Argentina, 1 de febrero de 2008). El director de dicha consultora, Rogelio Frigerio (n) ha señalado que el superávit fiscal del gobierno central ha continuado por el aumento de las retenciones a las exportaciones, mientras que el déficit financiero de algunas provincias seguirá creciendo, encabezado por Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁶ Algunas pocas provincias han demandado a la Nación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por este motivo, como las de San Luis, Santa Fé y Córdoba. Pero resulta claro que la gran mayoría de ellas son dependientes no sólo de los fondos coparticipables, sino también de otros envíos discrecionales que puede efectuar el Gobierno Nacional.

triunfo del proyecto centralista ha dado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso per cápita, que es menester modificar. Los criterios de solidaridad exigidos por la Constitución deben respetarse, como lo hacen otras federaciones como la canadiense, la australiana o la alemana, que son notables ejemplos para considerar.

Debe comenzar ahora mismo este debate complejo y decisivo, según las bases constitucionales establecidas⁷. Para ello es imprescindible el ejercicio de una verdadera política arquitectónica que supere antagonismos partidarios, fortalezca relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país conforme al proyecto federal de la Ley Suprema.

2. El destino del gasto público federal.

Consideramos que no se viene dando cumplimiento al inc. 8 del art. 75 que establece que el presupuesto general de gastos de la Nación debe fijarse anualmente “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo”, o sea las referidas a la ley de coparticipación impositiva, en cuanto a objetividad, equidad y solidaridad. En consecuencia, no se modifica la situación actual de asfixiante centralización que impide un desarrollo armónico del país⁸.

3. La insuficiencia del avance del proceso de integración regional.

Estimamos que aunque el mapa regional se encuentra casi formalizado con las regiones ya constituidas del gran Norte Argentino, Patagonia, Nuevo Cuyo y Centro, -faltando sólo la integración de la Provincia de Buenos Aires y de la ciudad Autónoma-, no se aprecia un avance de dicho proceso. Las graves situaciones institucionales, económicas y sociales atravesadas sumadas a la ausencia de una política arquitectónica seguramente han influido en ello. Sólo se advierte en los últimos años una cierta actividad destacable en la Región Centro. Urge la modificación del ordenamiento territorial con proyectos estratégicos como los corredores bioceánicos, que implican la realización de importantes obras de infraestructura como la construcción de autopistas y la consolidación de los 13 pasos de la Cordillera de los Andes, de conformidad al acuerdo celebrado por el Mercosur con Chile.

4. El no cumplimiento de otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo.

En este sentido mencionamos lo vinculado a la falta de creación del Banco Federal, al mantenimiento de la legislación centralizante que no se adecua al principio de la propiedad de los recursos naturales por parte de las provincias y al insuficiente ejercicio de las nuevas competencias en materia de convenios internacionales que faciliten la integración supranacional, con la participación de provincias y municipios.

5. Las leyes de Financiamiento Educativo y Nacional de Educación.

Estas leyes sancionadas por el Congreso, también han significado otra lesión al federalismo, ya que por la primera se dispone por parte del Gobierno Federal de los fondos de coparticipación que corresponden a las Provincias. Y en cuanto a la nueva

⁷ Para contribuir a este demorado y fundamental debate, el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba que dirijo, ha publicado el libro sobre “Aspectos económicos y financieros del federalismo argentino”, en el año 2008, con los aportes de economistas, juristas y de otras disciplinas.

⁸ Véase el artículo “Sin respeto por el federalismo”, que publicáramos en el diario “La Nación” de la ciudad de Buenos Aires, con fecha 18 de diciembre de 2006 y más recientemente, los artículos “Un reparto que es pésimo negocio para Córdoba” de Adrián Simioni, de La Voz del Interior de Córdoba, del 9 de abril de 2008 y “Anatomía de un despilfarro”, de Juan J. Llach, en La Nación, de fecha 23 de julio de 2009. Allí se demuestra cómo se ha gastado con total arbitrariedad, beneficiándose a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otras provincias, comenzando por la de Santa Cruz, en violación de los principios federales antes citados.

Ley Nacional de Educación, también la reputamos inconstitucional ya que no respeta las pautas federales de la organización de la educación. No es casualidad que en vez de Ley Federal de Educación, ahora la norma se titule Ley Nacional, lo que ya indica la centralización operada en la materia.

6. La falta de autonomía “plena” para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tampoco puede faltar en este somero análisis de los problemas de nuestro federalismo, lo acontecido con el art. 129 de la Constitución Nacional, que reconociera la autonomía plena para la Ciudad de Buenos Aires, en uno de los avances más ostensibles de la reforma constitucional de 1994. Sabido es que el Congreso de la Nación sancionó las leyes 24.588 y 24.620, que violaron la letra y espíritu de la citada norma suprema, restringiendo la autonomía de la Ciudad, al impedirse una policía y administración de justicia plenas. Hace un tiempo hemos comentado esta situación⁹, que afecta particularmente a nuestra forma de estado y a las provincias argentinas, ya que siguen contribuyendo al tesoro nacional que se hace cargo del servicio de policía y de la justicia nacional (civil, penal, comercial y laboral) de la ciudad más rica del país.

7. El incumplimiento de sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹⁰ y el caso de la Provincia de Santa Cruz.

Este caso se originó cuando la Legislatura Provincial de Santa Cruz mediante la Ley N° 2404 de 1995, eliminó el cargo de Procurador General ante el Tribunal Superior de Justicia que ocupaba Eduardo Emilio Sosa y que gozaba de estabilidad según lo dispuesto por la Constitución Provincial.

A partir de allí comenzó una larga batalla judicial de Sosa por lograr su reincorporación al Poder Judicial de la Provincia, que ha durado más de 15 años y que ha implicado actuaciones ante el Tribunal Superior Provincial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.¹¹

Ante el manifiesto incumplimiento de sucesivas sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ordenaron la reincorporación de Eduardo Sosa a la Justicia Provincial, por parte del Gobernador de la Provincia de Santa Cruz, el más alto Tribunal de la Nación resolvió con fecha 14 de septiembre de 2010: 1° ordenar a la Cámara

⁹ En el artículo titulado “La Ciudad de Buenos Aires y su autonomía plena”, publicado en el diario “La Nación” de la ciudad de Buenos Aires, con fecha 25 de mayo de 2007.

¹⁰ Además de este caso, existen otros incumplimientos de fallos de la Corte Suprema, como los observados en materia de jubilaciones y en materia ambiental y los ocurridos en la Provincia de San Luis, resueltos en el caso “Ponce Carlos Alberto” (Véase nuestro comentario “*La Corte Suprema de Justicia y la reafirmación de la autonomía municipal*”, *La Ley, Suplemento Extraordinario de Derecho Constitucional, 75 Aniversario, agosto de 2010*). A ello se suman los incumplimientos de órdenes judiciales que se han producido en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con motivo de las ocupaciones de inmuebles en el Parque Indoamericano de Villa Soldati y de Bajo Flores, en el marco del conflicto entre los gobiernos Federal y local, ocurridos a fines del año 2010 y en el año 2011, respectivamente, como es de dominio público. Y por si faltara algo, el Gobierno Federal ha resuelto quitar el control de edificios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por parte de la Policía Federal, en 2011 también. Aquí se observan nuevamente los graves problemas causados por la falta de autonomía plena de la ciudad de Buenos Aires, en violación del art. 129 de la Constitución Nacional. Todo ello nos revela el inadecuado funcionamiento del Estado de Derecho en nuestro país, como estamos analizando.

¹¹ Para un análisis detallado de este caso, véase María Angélica Gelli, “El “Leal acatamiento” a los fallos de la Corte Suprema y la defensa de los derechos individuales” (en el caso Sosa), publicado en *La Ley Actualidad* del 14 de octubre de 2010, Buenos Aires. La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue efectuada en el año 2007 por Eduardo Sosa, con el patrocinio del Dr. Daniel Sabsay y con la participación como co-peticionarios del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). También hemos comentado el caso en nuestro artículo “El incumplimiento de sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por la Provincia de Santa Cruz y la posibilidad de la intervención federal”, diario *La Ley*, Buenos Aires, 30 de marzo de 2011.

Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia la promoción de las acciones penales por incumplimiento de los deberes de funcionario público y 2º) poner en conocimiento del Congreso esta grave situación institucional que afecta los principios federales de nuestro estado constitucional.¹²

Estimamos que la Corte Suprema de Justicia ha actuado en defensa de sus competencias y de los principios republicanos y federales de nuestra organización constitucional, y que este conflicto es uno de los más graves que hemos tenido entre el Alto Tribunal y una provincia¹³.

Para nosotros emerge con claridad el incumplimiento de la Constitución en cuanto a nuestra forma federal de estado, de la misma manera que lo demostramos en relación a nuestra forma de gobierno republicana, y en particular, por el fenómeno del hiperpresidencialismo. La decadencia de nuestro estado de derecho comporta la violación de los principios de la república federal.

La interacción entre federalismo e instituciones representativas y el hiperpresidencialismo argentino.¹⁴

Hay una convergencia de objetivos entre el sistema republicano como forma de gobierno y el federalismo como forma de estado: asegurar la libertad y los derechos de los hombres y limitar el poder. Bajo nuestro punto de vista, en ello reside la base de la interacción entre ambos términos.

El sistema republicano tiene entre sus caracteres el reconocimiento de la libertad y la igualdad de los hombres y la división horizontal de los poderes, como lo sostuvieron Locke y Montesquieu.

El federalismo como una forma de descentralización del poder sólo se concibe en un régimen político democrático, que acerca el poder a los ciudadanos y además, como lo señaló Loewenstein, es una forma de control vertical del poder en el Estado.

Para nosotros, la fortaleza de nuestras instituciones republicanas y federales reside en el buen diseño efectuado en las Constituciones Nacional y Provinciales.

Un correcto funcionamiento del sistema de acuerdo a la normativa suprema significa la efectiva vigencia de los derechos humanos y el mejoramiento del proceso federal y democrático.

En efecto, vigorosas autonomías provinciales y municipales presuponen una participación activa de los ciudadanos para tener buenos gobiernos y además conllevan una limitación al poder del gobierno nacional.

¹² Esta sentencia es el resultado de un larguísimo trámite judicial, donde pese a las reiteradas órdenes de la Corte Suprema, no se pudo lograr la reincorporación de Sosa, con incumplimientos por parte del Gobernador, de la Legislatura y del propio Tribunal Superior de Justicia local. (Véase el artículo citado de Gelli, en el punto 2: El caso “Sosa”, el reconocimiento de los derechos de éste por parte de la Corte Suprema y la supuesta afectación del federalismo, donde se efectúa un pormenorizado análisis de lo ocurrido, al que remitimos en razón de brevedad).

¹³ Véanse nuestros artículos de opinión titulados “Violación del federalismo”, publicado por La Nación, con fecha 16 de septiembre de 2010 y el citado en la nota 184 de La Ley. Asimismo hemos analizado esta cuestión en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación, en la reunión del día 13 de octubre de 2010, adonde fuimos convocados con los Profesores Eduardo Barcesat, Félix Lonigro, Alberto García Lema, Juan Vicente Sola y María Angélica Gelli, para el análisis de distintos proyectos presentados.

¹⁴ Para un análisis más amplio de esta temática, nos remitimos al Capítulo “Republic of Argentina”, de nuestra autoría, en la obra “A global dialogue on Federalism”, Volume 3, “Legislative, executive and judicial governance in federal countries”, edited by Katy Le Roy and Cheryl Saunders, publicado por el Forum of Federations y la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales a través de McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston-London-Ithaca, 2006, págs. 8/36.

Nuestras debilidades residen en el inadecuado funcionamiento del sistema constitucional y por tanto, de las instituciones republicanas y federales.

El problema central es la falta de división y equilibrio de los poderes tanto en el orden federal como en el provincial. En consecuencia, son el Presidente y los Gobernadores los reales detentadores del poder político. Pero a ello se agrega el predominio del Presidente y del gobierno nacional sobre los Gobernadores y las Provincias, que producen una centralización del poder, alejada de los principios constitucionales.

Observando el funcionamiento del Congreso Federal, se advierte que por el peso demográfico en la Cámara de Diputados de los cinco distritos más poblados como Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé y Mendoza, pueden volcar una decisión a su favor, pero ello puede modificarse en el Senado, como en el caso norteamericano, pues todas Provincias tienen igual representación.

No obstante ello, podemos señalar que en ambas Cámaras no ha existido una adecuada defensa de los principios federales y de los intereses regionales y provinciales, ya que han primado las políticas fijadas por los Presidentes y los partidos políticos nacionales, que en no pocas oportunidades han tendido a la centralización del poder.

Esto es muy grave en particular para el Senado, que es un órgano federal por antonomasia. No obstante que la reforma de 1994 introdujo importantes cambios en el mismo en su forma de elección, integración, término de mandato y competencias, todavía no se observó un adecuado cumplimiento de dicho rol federal y de defensa de las autonomías provinciales. Tal como lo dijimos anteriormente, la cuestión se vincula a nuestro sistema político, donde las decisiones se toman principalmente por el Presidente con el apoyo de los Gobernadores provinciales, que influyen en los respectivos Diputados y Senadores de la Nación.

Un ejemplo notorio es el tratamiento de los temas de coparticipación impositiva y de responsabilidad fiscal de las provincias, -de especial importancia para nuestro federalismo- ya que en lugar de un debate amplio, transparente y participativo sólo se advierten negociaciones entre el Presidente y cada uno de los Gobernadores, con un resultado que afecta las autonomías provinciales, los principios constitucionales y el papel del Congreso y del Senado en particular.

Los Gobernadores en general responden a las directivas políticas del Presidente en detrimento de los intereses y poderes provinciales.

A lo largo del tiempo se ha consolidado el hiperpresidencialismo que ha subordinado tanto al Congreso como a las Provincias, que presentan un alto grado de dependencia política y económica¹⁵.

Actualmente, y por los aspectos señalados en la coparticipación impositiva, es notoria la hegemonía presidencial, en violación de la república federal.

Conclusiones

La Constitución Nacional estableció una forma federal de estado, pero ello no impidió un proceso de centralización del país en torno al área metropolitana de Buenos Aires y a un predominio del gobierno nacional

Con el restablecimiento de la democracia a partir de 1983 avanzó el ejercicio de las autonomías provinciales y municipales y se modernizó el derecho público a través de las reformas de las constituciones provinciales, de la sanción de cartas orgánicas

¹⁵ Para un análisis del hiperpresidencialismo argentino, véanse nuestras obras “Derecho Constitucional”, 2 Tomos, con nuestra dirección, de La Ley, Buenos Aires, Cap. XVIII; “Federalismo y Constitucionalismo provincial”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, Cap. VIII sobre “Presidencialismo y Federalismo en Argentina” y “Fortalezas y debilidades constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012.

municipales y finalmente de la reforma de la Constitución Nacional. Allí está la mayor fortaleza del proceso federal argentino.

En particular la reforma constitucional de 1994 acentuó la descentralización del poder al profundizar los principios federales, reconocer la autonomía municipal y otorgar un status especial a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Asimismo están sentadas las bases para impulsar el desarrollo de nuevos roles de regiones, provincias y municipios en los procesos de integración tanto nacional como supranacional, en el contexto del mundo globalizado en el que estamos insertos.

Las debilidades residen en nuestra falta de calidad institucional ya que no cumplimos el proyecto federal de la Constitución.

No podemos superar la ostensible dependencia económica, financiera, política y social de las provincias con respecto al gobierno federal.

No existe interés alguno en comenzar a debatir proyectos como el de la coparticipación impositiva, ya que la arbitrariedad actual, que importa un gigantesco desapoderamiento de recursos provinciales y municipales por parte del gobierno “federal”, es la base de su poderío político para sujetar y alinear a los gobernadores e intendentes, sean o no del partido del gobierno.

En definitiva, los problemas de la coyuntura política nos impiden la consideración de un problema tan delicado como el de nuestro sistema republicano y federal y en particular, el de las modificaciones que hay que producir para cumplir el gran proyecto federal de la reforma constitucional de 1994.¹⁶

¹⁶ En el debate de la Mesa Redonda que coordinara en Córdoba en 2004, en el marco del proyecto referido en la nota anterior sobre Diálogo Global sobre Federalismo, al que asistieron legisladores, jueces y profesores de derecho público, acordamos las conclusiones que forman parte de la propuesta que explicitamos al final nuestra obra “Fortalezas y Debilidades Constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario”, editada por Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012, adonde nos remitimos por razón de brevedad.