

# EL PROCESO FEDERAL ARGENTINO

Pedro J. FRÍAS

SUMARIO: *Introducción. I. En transición al federalismo como sistema. II. Un posible acuerdo federal.*

## INTRODUCCIÓN

Estos apuntes integran un estudio del federalismo argentino como proceso, en parte histórico, en parte prospectivo. Se privilegian dos momentos: aquél en que la “desfederalización” toca a su término para iniciar una transición ya verificada hacia el federalismo como sistema; y una hipótesis prospectiva de reajuste de relaciones Nación-provincias sea en un acuerdo federal sea en la reforma de la Constitución nacional. Las ideas expuestas se apoyan en un consenso generalizado en 1988, sólo dificultado por las contingencias de la política partidaria.

### I. EN TRANSICIÓN AL FEDERALISMO COMO SISTEMA

#### 1. *El federalismo ¿un sistema?*

Temo que el título —Federalismo como sistema— tiene al hastío y al equívoco. ¿Proponer hoy sistemas en una historia contemporánea sin normas, sin modelo de comportamiento, sin proyectos nacionales, cual sin héroes pero con tumbas? ¿Y atribuir ese sistema al federalismo que tantos inventarían entre “las cosas en que nadie cree pero todos perdonan”?

“Federalismo como sistema” no es la respuesta de una solución válida para cualquier tiempo y cualquier sociedad. Aunque es sólida mi convicción a favor de la descentralización territorial del poder, prefiero las formas interrogativas y las afirmaciones prudentes. Y aunque creo, a la vez, que el federalismo es un mandato histórico vigente y grávido de futuro, renuncio al énfasis. El énfasis no rescata lo genuino sino lo episódico.

Quiero decir entonces, que el federalismo deberá hacer sus pruebas; que se defienda por sí solo, por la verdad que encierra. Pero, para que eso sea posible, es necesario que no se distorsionen las tendencias a la libertad y a la participación dentro de la comunidad nacional y que el federalismo se viva como sistema coherente; no sólo como una fragmentación del poder sino como una asociación de sus competencias.

Me propongo, pues, recordar qué es esencialmente el federalismo como técnica de vida social; cómo han crecido las oportunidades para un Poder Ejecutivo del cual puede decirse que a más Ejecutivo no corresponde mejor ejecución; por qué hay que redimensionarlo con la ayuda de un federalismo cooperativo y cuáles son las misiones y el sistema de esa descentralización-asociación del poder, contrapuesta al distorsionado comportamiento que descentraliza en la Constitución y en la ley, para concentrar luego en los hechos y en la vida íntima del poder.

## 2. *Federalismo, técnica de vida social*

Dije que me interesa el federalismo como técnica de vida social, porque las desventuras contemporáneas del poder ilustran transformaciones de sociedad. De hecho, podemos explicar las contingencias del poder mediante lecturas de nuestra situación social y en la medida en que el federalismo atiende a uno y otro nivel de poder y sociedad, tiene una relación sistemática más genuina que otras estructuras con la entera transformación político-social que nos envuelve.

Podríamos elegir tres indicadores de procesos que afectan a la sociedad y el poder:

— Aumenta el control de los gobiernos sobre la sociedad y no conseguimos hacer crecer el control de la sociedad sobre los gobiernos. Pero, a la vez, hay indicios de que no puede seguirse gobernando del viejo modo.

— Se suceden y entrecruzan las crisis de legitimidad cuando no hay consenso sobre la composición de los sectores público y privado, sus operaciones y sus fines, aunque esta síntesis no agota los problemas de legitimación contemporánea.<sup>1</sup> La crisis es de representación cuando recae sobre los mediadores, cuando los representantes han dejado de ser representativos. La crisis es de identidad cuando uno

<sup>1</sup> Habermas, Jürgen, "La legitimidad, hoy", *Revista de Occidente*, Madrid, núm. 9, julio de 1976, p. 3.

se percibe marginado. Todas ellas, en algún momento, son déficit de participación.

— Tanto las sociedades capitalistas desarrolladas como las colectivistas maduras, se orientan a la sociedad de consumo a un nivel en que el consumidor sacrifica su conciencia reflexiva a su conciencia dinámica, en que muchos pueden ser manipulados por muy pocos, en que la ética no es fecundada por las sociedades primarias sino por las tecnoestructuras, en que el consenso es inducido, la marginación es confortable y las ilusiones de una vida superior pueden resignarse con una subsistencia sin sobresaltos.

Son tres indicadores, entre otros posibles, de una sociedad que puede ser dinámica pero no profunda, aunque ningún pesimismo deba obligarnos a creer que sólo será una sociedad concentracionaria. Hay futurólogos que se consuelan con que puedan elegir entre un modelo totalitario, un modelo cesarista y una prolongación de la socialdemocracia contemporánea, podemos esperar algo más.

Estas incertidumbres deben avivar nuestro interés por las formas genuinas de libertad. Aun, si el federalismo fuera ya un lugar común a los lugares comunes no hay que abandonarlos, hay que abordarlos. Y el federalismo es una estructura genuina de libertad. ¿De qué manera?

Lo que el federalismo asegura a las provincias es autonomía y participación. Todos sabemos lo que son como expectativas humanas y como constantes sociales, de manera que debe darse por cierto que los Estados unitarios tratan de lograrlas de algún modo. ¿En qué se diferencian?

El “modo” federal es una esfera de reserva a favor del Estado particular: una división territorial del poder, que nace de la Constitución, que es valiosa por el efecto multiplicador de sus facultades (administración provincial del desarrollo, por ejemplo) o por la identificación de la colectividad local en ellas (el gobernador como árbitro político de la provincia) y que mantiene al gobierno federal en un papel subsidiario.

El perfil de separación entre Estados unitarios y federales es muy neto y más aún si consideramos la condición paritaria de nuestro Senado. Pero el comportamiento los aproxima en la síntesis final entre las tendencias centrípetas y centrífugas, entre la unidad de decisión que un Estado nacional requiere y la descentralización política y administrativa que tiene prioridad cuando el poder se ha consolidado.

¿Qué queremos decir con lo del papel subsidiario del gobierno central? Cuando hay una división territorial del poder como la del federalismo, los cuatro verbos del Estado tienen una conjugación particular: coordina sin especulación, controla sin anular, promueve sin marginar, ayuda sin presionar. El gobierno federal es supremo en lo suyo, pero subsidiario en relación a esa esfera de reserva de las provincias. Sin embargo, veinte o más índices de dependencia interna de las provincias contrarían esta condición de subsidiaridad.

¿Esa dependencia interna no da la razón a quienes, como Rodolfo Rivarola, entendían que ya era superfluo el federalismo argentino? Toda dependencia es un producto completo de responsabilidades compartidas. Lo único averiguado es que no es definitiva. La minoridad está llamada a ser adulta y toda dependencia es rescatable. Pero si la dependencia llegare a formar parte de nuestras resignaciones históricas, quedaría por probar que las provincias pueden vivir sin sus gobiernos locales. ¿Y la estadística de las intervenciones federales no lo prueba? Creemos que prueba lo contrario. Aun así, no es comparable una larga intervención a la privación definitiva del gobierno propio.

Otra vez he citado a Jacques Delors:<sup>2</sup> “Solo una sociedad descentralizada puede encontrar los mecanismos de ajuste a sus tensiones en los niveles adecuados y evitar que el más pequeño conflicto se vuelva drama nacional”.

### 3. *Redimensionar el Ejecutivo*

En suma, el desarrollo político ha favorecido al Ejecutivo central, porque para la planificación y hasta para la improvisación de respuestas, sólo parece idóneo el efecto multiplicador del poder y del dinero paulatinamente concentrados en el gobierno nacional. Pero esa concentración puede empobrecer la calidad del gobierno. Estamos, acaso en el tiempo de la “cuantificación del Ejecutivo”, nada más.

El riesgo es que no toda competencia se convierte en poder, no todo poder se convierte en autoridad, no toda autoridad se convierte en gestión, no toda gestión se convierte en bien común. Vivimos una fuga de energía porque la hemos acumulado muy lejos de sus usuarios. Por eso es quizás necesario un redimensionamiento del Poder Ejecutivo.

<sup>2</sup> “La nouvelle société”, *Preuves*, París, 1970, p. 95.

Frente a las oportunidades que el cambio ofrece a los ejecutivos, las fórmulas jurídico-políticas para redimensionarlos aparecen como simples consejos de moderación. La respuesta profunda debe darla la sociedad a través de la participación de una comunidad que vuelva a ser orgánica.

Esta respuesta pertenece a la historia próxima, pero se prepara desde ya. Si no hay corrección en el proceso del poder, el futuro nos insinúa un poder concentrado, hegemónico y subpoderes más o menos feudales en relativa dependencia.

Parte del sector privado y todo el sector público, y por tanto los Estados particulares y los municipios, serán los nuevos enclaves de esta partición-participación del poder. La concentración o algo menos noble, parece una imposición natural de las cosas, a fin de crear las reglas de juego entre los protagonistas, a fin también de optimizar la escala y coordinar competencias.

Parecen deducirse, entonces, tres constantes para el futuro: la del poder con los atributos de la decisión que asume el gobierno central; los poderes marginales que coronan la gestión local de las provincias y los municipios; la concertación de influencias y competencias.

#### 4. *¿Nuevo federalismo o posfederalismo?*

Este esquema confirma la tendencia actual: no más federalismo sino menos. ¿Pero, por qué obstinarse en hablar de federalismo? ¿Por qué no reconocer que ha muerto?

Hace diez años, nos parecía todavía prematuro anunciar la disolución del federalismo. La situación aconsejaba distinguir las hipótesis de un nuevo federalismo y de un posfederalismo.

Argentina y Brasil de 1976 estaban en la fase tentativa de un federalismo cooperativo o concertado que sucede al régimen eventualmente competitivo de años atrás. No es la concertación la que muda una realidad unitaria en federal, pero es el reaseguro de eficiencia y viabilidad de un régimen federal. Por tanto, seguiremos hablando de un federalismo nuevo mientras haya una cierta cantidad y calidad de descentralización territorial del poder, y no sólo de la administración; mientras haya, entonces, autoridades electivas en los Estados particulares o provincias; unos poderes o competencias conservadas o atribuidas a favor de los mismos que no sean sólo asignación de servicios; y por fin, medios específicamente políticos con que dichos Estados particulares participen o en la elección o en el control del gobierno central.

Desde luego, para evitar hipocresías, repito que este federalismo cooperativo o concertado está operando sobre una descentralización política residual, presionada por el acrecentamiento del Poder Ejecutivo central.

Venezuela se nos presentaba en situación posfederal. La dependencia de los Estados particulares, simbolizada por la designación presidencial de los gobernadores, pero no sólo por esto, ha llegado a un punto que es inútil hablar de federalismo. Pero tampoco es propio reducirlo a unitarismo. Los Estados tienen competencia y clase política y la Constitución permanece abierta a una restauración del régimen propiamente dicho, simbolizada también en la posibilidad de volver al sistema de gobernadores electivos.

Llamo, entonces, situación posfederal la del Estado en que las autonomías regionales operan más como administración de servicios que como gobierno de personas.

Sin perjuicio de la profundización ulterior necesaria, se advierte que la distinción entre los federalismos mitigados que inician el último cuarto del siglo XX y los posfederalismos es relativa. El juicio, si interesa darlo, depende no tanto de las estructuras como del comportamiento del sistema político y de la manera particularísima con que cada región saca partido del tiempo y del espacio social que conquista en competencia y con el concurso de los demás.

Digamos, por fin, que este esquema puede ser afectado por algunas variables. Retenemos tres: una social: el federalismo como enclave de subculturas; una política: el federalismo como cobertura de nuevas relaciones de poder; una administrativa: el federalismo como racionalización final de una significativa expansión de la descentralización administrativa. Pero el estudio de estas variables debe ser materia de específico examen.

De estas tres variables, una es, sin embargo, menos creíble. ¿Hay lugar para subculturas en una civilización de ciudades, cuando Argentina misma alcanza el 82% de población urbana, cuando los antiguos lazos personales son trocados en comunicaciones sociales?

Con todo hay lugar para subculturas de diversa dimensión, razón entre otras, de pluralismo social. En Estados Unidos se ha observado que

la creciente aculturación de la sociedad a escala metropolitana no da como único resultado la estandarización. La diferencia se crea de nuevo, por medio de los antiguos mecanismos de aislamiento relativo y asociación diferencial, entre aque'los que se encuentran en un área

determinada del espacio, en comparación con quienes se hallan dispersos a distancia.<sup>3</sup>

### 5. *Un federalismo de concertación*

He ido insinuando un federalismo de concentración. Las competencias no quedan solitarias en un ejercicio insular. Cuando se gana con la uniformidad, y así en el derecho procesal; cuando se gana con la nueva escala en cuanto supera las fronteras políticas, y así en los numerosos tratados interprovinciales o convenios entre la Nación y sus agencias, con las provincias y sus municipios; cuando hay que dar una respuesta de legislación integrada, y así en el sistema de competencias que he propuesto para la cuestión ecológica; en tantas otras hipótesis, sólo la concertación que asocia los papeles dispersos, reconstruye el sistema normativo requerido por la realidad.

A través de estos convenios con nombres diversos, que he tipificado en otro estudio,<sup>4</sup> se ha integrado físicamente el país: un túnel y un puente han cruzado el Paraná; se ha podido tratar a los ríos interprovinciales como unidad de cuenca: los comités hídricos son su mesa de negociación; se ha estudiado y afrontado decenas de grandes problemas y pequeños proyectos: las comisiones especiales, los consejos federales de los ministros del ramo o la coordinación de los órganos administrativos permanentes son su sede; se ha regionalizado el país y aunque el sistema no está vigente, su vitalidad ha seguido operativa en la mitad de las ocho regiones de desarrollo que fueron creadas; empieza a coordinarse la periferia con la ciudad nuclear; los preliminares de las áreas metropolitanas han insinuado sus estructuras.

¿Cómo se coordinan las competencias? Un gráfico podría representar en una esfera el ordenamiento constitucional de Argentina. En el tercio inferior vemos los poderes conservados por las provincias, cuya vocación nacional creó, a través de la Constitución, el estrato intermedio de los poderes concurrentes y el estrato superior de los poderes delegados al gobierno central. El comportamiento federal de Argentina demostraría una concentración de funciones en el estrato superior —por desarrollo de las virtualidades centralizadoras de las competencias que le fueron de-

<sup>3</sup> Greer, Scott, "De la ciudad a la nación: Estados Unidos", en Germani Gino, *Urbanización, desarrollo y modernización*, Buenos Aires, Paidós, 1976, p. 236.

<sup>4</sup> *La provincia argentina*, Córdoba, 1976, p. 53.

legadas a la Nación, pero también por distorsión— y mostraría una paulatina exclusión de las provincias en los poderes concurrentes. Pero durante el siglo que va de 1853, cuando se cierran los pactos provinciales, hasta 1948, cuando reaparece tímidamente la modalidad de convenios, no mostraría nuestro gráfico una verdadera concertación de competencias.

En orden a esa concertación, 1948 reinicia el ciclo de los pactos no políticos. A partir de 1956, pero sobre todo desde 1966, los hábitos convencionales se instalan en Argentina. Y entonces en el interior de la esfera no se verifican tan sólo detracciones de competencias provinciales; crece la asociación entre todos los estratos.

### 6. *Instrumentos de la concertación federal*

Son los instrumentos de esa concertación la ley-convenio, por una parte, y los tratados y demás acuerdos por la otra.

En la ley-convenio es el gobierno federal el que convoca a las provincias a un contrato de adhesión. Es una ley-convenio, por ejemplo, la que permitió a la Nación, crear impuestos directos que la Constitución entregó a las provincias, recaudarlos y redistribuirlos con los Estados particulares. Esa facultad de la Constitución se condiciona a un tiempo determinado. Lleva más de cuarenta años de ejercicio, volvió rico al fisco nacional y distorsionó profundamente al país, porque al modificar definitivamente el equilibrio financiero, hizo a las provincias no sujetos de su propio desarrollo, sino objetos de la inversión pública transferida a la Nación. Pero esa ley-convenio, justo es decirlo, llegó en marzo de 1973 a un nuevo pacto más equitativo y a la creación de una Comisión Federal de Impuestos, que con menos “sucursalización” de las provincias, se estaría probando precursora. Y, justo es decir también, que los impuestos que la Nación creó por ley-convenio son de aquellos menos susceptibles de cobro en una jurisdicción provincial, por lo cual la ley-convenio era una técnica correcta de respuesta legislativa.

En el tratado interprovincial, previsto en el artículo 107 de la Constitución nacional o en otras figuras convencionales, subyacen más posibilidades de negociación que en la ley-convenio.

¿Es que esta concertación que trato de ilustrar es una restauración del federalismo. Estoy lejos de pensarlo. Es sólo una posibilidad de que se preste su servicio a la altura de los tiempos, y como por el servicio las instituciones ganan ese derecho al reconocimiento en que

consiste su legitimidad, la concertación puede ser una prueba de la legitimidad del federalismo.

Observo algo más: en esta concertación, el papel del gobierno federal y de la administración federal ha sido determinante. Y debemos alegrarnos que así sea, mientras una actitud sistemática de liderazgo técnico no compartido no genere dependencia.

En efecto, la función nacional se ha cumplido; la administración federal tiene más concentración de técnicas y capital, de experiencia y de jurisdicción: puede percibir el problema global sin la limitación de la frontera interior. Y tiene una gravitación determinante sobre cualquier provincia argentina, suficiente para convencer a la menos sensible de las concertaciones.

El papel del Estado nacional ha sido decisivo, por ejemplo, para la instalación de comités de cuencas hídricas. Fue además el creador de las regiones de desarrollo, en 1967. Y como fueron creadas por ley, sin recurrir a las preferencias provinciales sino en relación a un sistema polarizado, el ejemplo es bueno para distinguir: por una parte, la nueva escala regional no nace de la libre concretación de las provincias; pero, por otra parte, constituida y abandonada por el gobierno nacional, a lo menos la mitad de las regiones se mantienen operantes por el propio efecto de demostración de sus primeros logros. Nada es más prometedor que esto para alentar intervenciones prudentes de la administración federal y para motivar la iniciativa de las provincias mismas.

No es oportuno ahora seguir iluminando la significación real de los órganos interjurisdiccionales o las relaciones de coordinación entre las competencias. Podríamos citar las propuestas para el ambiente o para áreas metropolitanas en que ya el derecho comparado es rico.

Una sola querría destacar: la empresa federativa que tipificaron las "III Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo",<sup>5</sup> ofrece la flexibilidad ideal para asociar las jurisdicciones en la acción productiva del sector público.

Hace tiempo que he fundado, y lo repetiré ahora, la necesidad de que las empresas del Estado nacional den participación a las provincias cuyos recursos naturales explotan, según las reservas calculadas. Mi propuesta no renueva el debate sobre el dominio de esos

<sup>5</sup> Gazal, Luis, Humberto Sánchez Gavier, Armando E. Torres Herrera, Tomás Hutchinson, "III Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo", Universidad Nacional de Córdoba, octubre de 1976, doc. 1.

recursos, aunque nos inclinemos ante el hecho consumado de su nacionalización; no renueva el debate posible sobre la acción económica del Estado. Sólo señala que sin alterar la unidad de decisión del Estado nacional, las provincias, que por la organización constitucional argentina fueron dueñas de esos recursos naturales, pueden quedar asociadas a la empresa y no marginadas a través del solo cobro de regalías. Regalías que, por otra parte, además de insuficientes, recién ahora serán reconocidas como recursos genuinamente provinciales. Deben participar de la política empresarial global, porque así no sólo cuidan intereses legítimos, como el de la industrialización de los recursos de origen, económicamente posible, sino que crecen con el Estado nacional en tecnología y administración.

Pienso en el mar argentino. Los satélites nos dicen que allí nuestro hemisferio es azul. Los extranjeros nos dicen que tenemos en esa costa una de las tres mejores reservas del mundo. La naturaleza hostil en tierra firme debiera lanzarnos al mar. Advertimos que el hombre explota los recursos del mar, no los cultiva. La revolución neolítica no a empezado o recién empieza en los océanos. Pero sin nosotros. Nuestra captura es ínfima y tardamos en formar autoconciencia del eventual despojo extranjero a que nuestra desidia invita.

Volvamos ahora a nuestro tema. Al extender a doscientas millas el mar argentino, el Estado nacional ha declarado que son suyos todos los recursos. Ha confiscado a las provincias costeras. ¿Será mucho pedir que las asocie en las empresas que pueda promover para su explotación?

Durante mi permanencia allí, he visto cómo se educa la primera generación de provincianos de la Patagonia en el nivel requerido para su autogestión. ¿Se resignarán a la marginación respecto a sus recursos genuinos? ¿Crecerán las factorías nacionales y extranjeras de difícil acceso para el residente, porque los cuadros dirigentes locales serán ajenos a su conducción? Éstos son los reales problemas sociales y políticos que acompañan a las oportunidades de reactivación del país. Hay modelos asociativos. Lo que no hay es una filosofía asociativa, lo que podríamos llamar un comportamiento de sistema.

## *7. Federalismo como sistema*

Lo que me interesa es esa filosofía, la que no aísla las competencias pero tampoco las funde: las coordina.

Hasta hace poco, quedaban frustradas las facultades de las provincias en ciertas materias porque exigían una legislación integrada, como el derecho ambiental; o porque la situación misma era interjurisdiccional, como el río o el bosque interprovincial. Frente a la complejidad, se paraliza la iniciativa provincial, titubeante ya de suyo por el menor nivel de eficiencia o de recursos de su administración.

Esta situación de aislamiento podría alguna vez ser también de antagonismo. Nada como la frustración genera a veces el sentimiento irracional del trato injusto y las rebeldías reivindicativas de la periferia contra el centro político.

Todo esto tuvo a lo menos tres efectos:

— El aislamiento en el ejercicio de las competencias provinciales se tornó no sólo en ejercicio deficiente, sino lisa y llanamente en no ejercicio.

— La falta de conciencia de estas posibilidades de concertación inclinó a la administración federal a sustituir a las provincias. Las excluyó en el dominio y explotación de los minerales energéticos y de hidroelectricidad. Las excluyó en muchas materias de policía. Las excluyó parcialmente de los grandes ramos del bienestar económico-social. Las provincias se resignaron casi siempre a la marginación, se habituaron a anticiparse a la marginación y si mantuvieron conciencia de ella fue sólo porque el “Gran Padre” no hizo honor a sus promesas.

— La doctrina acompañó muy frecuentemente este comportamiento. Maestros ilustres de la ciencia jurídica prefirieron en determinadas materias opinables atribuir una competencia que el Congreso no tenía, a falta de experiencia de concertación (por ejemplo, para reglar el aprovechamiento de las aguas interprovinciales fuera de lo ocerniente a navegación y comercio interjurisdiccional y a la política ambiental). No se advertía otra capacidad de arbitraje que la nacional para conflictos que no conocían instrumentos de negociación. Al vivirse un federalismo como sistema, la situación ha cambiado y podemos esperar ciertas reacciones favorables a la asignación y al respecto de papeles descentralizados.

He dicho “federalismo como sistema”. Un sistema es más que una coordinación de competencia, pero esa coordinación es como la imagen del sistema, en cuanto relaciona sus componentes para la producción de un resultado.

El tema es arduo y no hace mucho ha hecho su aparición en la ciencia política. No estoy seguramente a la altura de los tecnicismos

de la teoría general de sistemas, a la que Manuel García Pelayo ha dedicado una aguda presentación en la *Revista de Occidente*.<sup>6</sup>

Pero permítaseme acentuar esta sola evidencia. El federalismo es un sistema social que protagonizan esencialmente el gobierno federal y las veintidós provincias argentinas. Si son atributos de las provincias sus poderes conservados, lo son de la Nación los delegados y les son comunes las concurrentes. Hay entre ellos relaciones muy estrechas de interdependencia. No hay subordinación de las provincias al gobierno federal, pero éste tiene la misión augusta de asegurar la convergencia de todos al bien común que de alguna manera se expresa en la Constitución. El producto del sistema es una gradualidad de autonomía y participación, por ende llegamos al inicio de nuestro tema.

Me hubiera parecido impertinente disfrazar esta sencilla descripción del sistema federal con el lenguaje hermético de algunos científicos de la teoría general de sistemas. Pero hay sistema. Y es importante saberlo por algunas conclusiones significativas:

— La primera, es que es esencial al sistema tanto la asignación de competencias como la interrelación de las mismas, y por ella se frustra un federalismo disociado.

— La segunda, que un sistema federal se expresa mejor por la convergencia de todos al bien común de la Constitución, que por la subordinación de las provincias al gobierno federal. Los científicos de sistemas suelen identificar esta intencionalidad común hacia el resultado. Podríamos elegir una frase de Nicolás Sombart: "La dependencia en que se hallan las autoridades inferiores no es la de una cadena de órdenes jerárquicas, sino la dependencia de un dispositivo común, semejante quizás a la que existe entre una estación de TV y el satélite Telestar".<sup>7</sup>

— La tercera, que, según la teoría general de sistemas, hay relación isomórfica cuando dadas dos estructuras, se corresponden uno a uno sus componentes y sus respectivas relaciones. Y no es necesaria, para que exista relación isomórfica, que haya comunidad o conexión ontológica entre las disciplinas. Entonces, podemos sugerir, sin tratar de demostrar ahora, que el federalismo puede tener relación isomórfica con todas las estructuras de corresponsabilidad y de interdependencia y que, en la medida en que esto fuera cierto, pueden

<sup>6</sup> García Pelayo, Manuel, *Revista de Occidente*, Madrid, diciembre de 1976, p. 52.

<sup>7</sup> Sombart, Nicolás, "Planificación y planetarización", *Humboldt*, Hamburgo, núm. 21, 1965, p. 6.

aplicarse bajo prueba al federalismo, métodos, modelos y conceptos empleados para esclarecer otras estructuras. La teoría de la división y equilibrio de poderes de Montesquieu significa entre otros aspectos —escribe García Pelayo— una translación al campo de la teoría constitucional de la estructura del equilibrio físico formulada por Newton, es decir, fuerzas igualmente poderosas generan una situación de equilibrio que mantiene a cada uno en su lugar. Ciertamente que isomorfismo tan prestigioso no ha impedido a la división de poderes, y por las mismas razones, seguiría la suerte del federalismo.

En esta línea de reflexión de la teoría de sistemas, habría llegado el momento de construir el modelo. No lo haré. No lo haré simplemente porque necesitamos más ejemplaridad que modelos conceptuales. Y porque no debe terminar esta lectura entre promesas de repristinización, y menos de restauración, sea del federalismo histórico, sea del nuevo federalismo, aunque lo deseo, sino entre la modesta realidad cotidiana.

Admito, sin embargo, que si la privamos de todo énfasis y de toda jactancia, quedaría mejor en boca de un argentino de provincia, esta cita de Ortega y Gasset:

En grande o en pequeño toda historia nacional llega a un punto en que para de recrecer [...] es preciso despertar la periferia del gran cuerpo político y gritar: ¡Eh vosotras, las provincias: es preciso que dejéis de ser provincianas. He aquí llegada la hora en que tenéis que aprontar vuestros impulsos intactos. El Estado renacerá de vosotras o no renacerá! ¡Eh, las provincias de pie!

Este era mi análisis de la transición.

## II. UN POSIBLE ACUERDO FEDERAL

### 1. *Advertencia*

La cuestión federal argentina es una sola pero, como ya hemos advertido, admite dos lecturas: a nivel nacional y nivel provincial. Ambos niveles se deben coherencia como partes de un sistema. El provincial lo he estudiado alrededor de una cláusula federal que ha tenido recepción en algunas constituciones provinciales. Examinó ahora las relaciones federales en el supuesto de una reforma nacional. Parece preferible retomar los quince enunciados de un federalismo posible que encabezan mi propuesta de una regla federal en la Constitución provincial. Desarrollaré esos quince principios tal

como fueron redactados y de ellos deduciré las propuestas para la Constitución nacional.

De esos principios, omito sólo el que se refiere a la legislatura unicameral, por no ser pertinente al acuerdo. El relativo a la capital federal, fue redactado con anterioridad al propuesto traslado de la misma y lo mantengo bajo la suposición que el tema capital federal pudiera ser materia del acuerdo. Deben serlo las bases de una ley reglamentaria de la intervención federal. En cuanto a la posible transformación del Senado de la Nación, podría ser cuestión del acuerdo si quisiera trabajar prospectivamente sobre una eventual reforma de la Constitución nacional.

Y por último, lo más importante. En este informe, se habla de acuerdo federal analógicamente. El nuestro está contenido en la Constitución nacional. Pero como las relaciones nación-provincias se modifican a través de cambios externos como los tecnológicos y de cambios internos por usos y costumbres institucionales, requieren periódicamente actualización. Una revisión sistemática puede adoptar el nobilísimo título de pacto federal, o mejor el de acuerdo federal, para diferenciarlo de nuestro único pacto actual que es la Constitución nacional de 1853-60.

## 2. *El federalismo posible en la Argentina finisecular*

*Autonomía y participación.* La forma del Estado federal debe ser mantenida y actualizada, porque aparte de sus raíces históricas, asegura autonomía y participación que son valores del país deseado. Otro régimen puede realizar esos valores, acaso con menor costo operativo, pero sólo parcialmente y no con la misma calidad.

En la Constitución provincial este principio se enuncia y se desarrolla; en cuanto a la Constitución nacional, juzgo importante anticipar dos consideraciones:

— esclarecidos los problemas, parece útil describir el Estado provincial y sus poderes en una cláusula especial de la Constitución. La Constitución del Brasil enuncia a los de la Unión, los estados y municipios, el distrito federal y los territorios. Esa cláusula puede ser encabezada por los artículos 104, 5, 105;

— no aconsejo un debate sobre el pacto federal instrumentado en la actual Constitución nacional. Las reivindicaciones justas pueden lograrse por vía legislativa o pacticia, aunque puedan traducirse en la Constitución. Propiamente la reforma de la ley fundamental sólo la exige la eventual transformación del Senado.

Adviértase bien que el texto que propondré es útil tanto para el acuerdo como para una reforma constitucional. Este informe no abarca temas que como la promoción industrial, no se relacionan directamente con la Constitución nacional.

*Intervención federal.* La intervención federal debe ser reglamentada en el orden nacional, si se tiene en cuenta que en lapso 1930-1981 las provincias han sido regidas 18.65% de ese periodo por intervenciones federales y durante 28.33% por gobiernos *de facto* que se asimilan, que más los interventores militares y los funcionarios "a cargo" suman el 48.33% de ese tiempo. Deberá tener presente que no siempre requerirá la destitución de los funcionarios intervenidos, pudiendo ser suficiente su suspensión temporaria.

Incorporando esta opción, enunciaré más adelante el texto de la propuesta del Consejo para la Consolidación de la Democracia sobre la intervención.

*Asignación de servicio.* El federalismo opera como descentralización política territorial en un Estado que asume con plenitud la unidad de decisión y ejecución para los fines y servicios jurisdiccionalmente indivisibles, como las relaciones exteriores, la defensa nacional y la macroeconomía.

Esta afirmación plantea la división de trabajo entre el gobierno federal y los provinciales: lo que es territorialmente divisible debiera ser gestión de los entes locales salvo ponderadas excepciones, como las universidades.

*Federalismo de concertación.* La asignación de competencias no queda sólo en descentralización administrativa porque es operada por gobiernos locales que no subordinan al gobierno nacional sino en cuanto éste tutela los fines indivisibles que expresa la Constitución. La convergencia de unos y otros al bien común se asegura a través de la concertación entre jurisdicciones para proseguir políticas complementarias exigidas por la escala del problema y por la concurrencia de facultades entre nación y provincias.

*Administración interjurisdiccional.* Esa concertación conduce a la administración interjurisdiccional que está contribuyendo activamente a la integración física del país, a disminuir la rigidez inevitable de la asignación de competencia, a vencer el aislamiento en el ejercicio de las mismas y a negociar desde el interior de la decisión política o administrativa. Ejemplos: tratados y convenios múltiples, comités de cuencas hídricas, consejos federales de ministros, etcétera.

La fórmula propuesta para la regla federal dice así: la provincia “concertará el cumplimiento de fines interjurisdiccionales no políticos mediante las relaciones gubernamentales, acuerdos y regiones en que sea parte”.

En los mismos términos puede ser propuesta para la Constitución nacional.

Cabe observar a propósito de ella:

a) Es tan general que esconde su rica realidad contemporánea, destinada a nuevos desarrollos, pero es preferible un enunciado constitucional amplio que permita reglamentaciones secundarias que disciplinen, sin la inmovilidad de la ley fundamental, lo que sea necesario especialmente en cuanto a los convenios interjurisdiccionales, afectados hoy de cierta improlijidad.

b) El verbo “concertar” es clave: tiene honda sugestión y se relaciona directamente con el *pactum foederis*; designa la experiencia convencional por arriba de las fronteras políticas.

c) La gestión convencional interjurisdiccional no política —según el límite fijado por el artículo 107 de la Constitución nacional— se expresa actualmente a través de las relaciones intergubernamentales, de los tratados —acuerdos o convenios— y la vida regional, institucionalizada o no. Son instrumentos de coordinación con un marco institucional, como los consejos federales en el ámbito de las relaciones gubernamentales, o con un órgano propio al que se delegan competencias, como los entes interjurisdiccionales (comités de cuencas hídricas, COREDE, ectétera).

d) A través de esta concertación, la asignación de competencias originaria puede ser corregida con la incorporación de nuevas escalas para problemas que las requieren, con lo cual encuentran solución las deficiencias funcionales sobrevinientes, posibles en el régimen federal. Se quiere decir, entonces, que a fines interjurisdiccionales no políticos está autorizada la delegación de competencias, como ya lo presupone el artículo 107 de la Constitución nacional.

e) Sobre los tratados o acuerdos interprovinciales, me inclino a respetar la fórmula actual del artículo 107. Si se modifica el Senado en la forma que propone el Consejo para la Consolidación de la Democracia, la comunicación deberá hacerse al Senado y no al Congreso.

*Participación provincial en la administración central.* La creciente participación del gobierno federal en sectores y áreas provinciales y regionales debe ser correspondida a través de experiencias de par-

ticipación de las provincias mismas en la administración central sea dentro de las empresas del Estado nacional que explotan recursos naturales en provincias —YPF, gas del Estado, agua y energía, etcétera, deben constituirse como empresas federativas— sea en los órganos de administración central o descentralizada (Comisión Federal de Impuestos, Consejo Federal de Planeamiento, etcétera) cuya gestión de poderes concurrentes o regímenes concertados adquiere significativa importancia.

Si se admite que la intervención de la sociedad provincial a través del Congreso suele ser tardía porque la gestación de la ley condiciona su deliberación, debe admitirse también la trascendencia de la política que auspiciamos para la participación de las provincias como tales en la administración federal o interjurisdiccional.

Tenemos dicho que el camino para una nueva vinculación entre los gobiernos provinciales y el gobierno federal, para, en suma, un federalismo como sistema, no debe pasar sólo por el Congreso ni por las negociaciones no regladas que llevan con tanta frecuencia a los gobernadores de la capital federal. Debe asegurarse el acceso de las provincias a los órganos de estudio y decisión de la administración federal, cuando el interés de las provincias adquiere una intensidad particular.

Esa “intensidad” que legitima el interés participativo de la provincia se localiza de dos modos: o en los órganos de gestión de poderes concurrentes o regímenes concertados —*verbi gratia* Comisión Federal de Impuestos o Sistema Nacional de Planeamiento— en las empresas interjurisdiccionales o del Estado nacional que explotan recursos en su territorio: hidrocarburos, agua y energía, urano, etcétera.

La Comisión Federal de Impuestos es un ejemplo de la propuesta: a nivel provincial, Nuclear Mendoza.

Para la provincia la fórmula ha preferido decir muy simplemente que “negociará su participación” y no, perentoriamente, “participará”, ya que no depende de su sola voluntad. Y de paso, al introducir el verbo negociar, nos remontamos a aquel “federalismo de negociación” con que designamos la superación del “federalismo preceptivo” originario. En el Pacto Federal, en cambio debe decir “participación”.

La fórmula también evoca con nostalgia la “empresa federativa” que pudo ser y que no fue. Si las empresas del Estado nacional hubieran asociado a las provincias en que explotaban recursos, según

sus reservas calculadas, conservando el gobierno federal el “paquete mayoritario” y el liderazgo técnico.

¿Cuál sería la fórmula para el acuerdo o la Constitución nacional? La que desde hace mucho tiempo he sugerido: “Las provincias participarán en todo órgano de la administración central o descentralización que gestione poderes concurrentes o regímenes concertados y en las empresas interjurisdiccionales o del Estado nacional, cualquiera sea su forma jurídica, que exploten recursos en su territorio”.

*Establecimientos de utilidad nacional en provincia.* El artículo 67, inciso 27, de la Constitución nacional debe ser interpretado y redactado, en caso de eventual revisión, como facultad atribuida al Congreso para las potestades del gobierno federal sobre los servicios y lugares afectados bajo su administración a un interés nacional, dentro de una provincia, definiendo las competencias provinciales que quedan excluidas en función de su naturaleza o las que deben concertarse.

Hay coincidencia con el dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia, que lo ha expresado así:

El régimen legal aplicable a los establecimientos de utilidad nacional; con respecto a los cuales las provincias deberían conservar los poderes de policía e imposición tributaria. Esta reforma se condice con la jurisprudencia de la Corte en los casos “Brizuca” y “Vialdo” entre otros. La Corte ha dispuesto que en los establecimientos de utilidad nacional se aplican poderes concurrentes, en tanto la ejecución de los poderes provinciales no interfiera en el fin de utilidad nacional o pública.

*Asignación de recursos.* A la asignación de servicios debe seguir la asignación de recursos. Acompañando a la reforma del sistema impositivo nacional, las provincias deben mantener una esfera fiscal de reserva propia de recaudación y coparticipar tributos en un régimen que asegure la homogénea calidad de los servicios, la automatización de la percepción y la justicia interregional.

Con estos objetivos que aún no han sido alcanzados, no se asegura, sin embargo, que por obra de las políticas nacionales —cambiaría, salarial, etcétera— la autonomía financiera provincial no resulte vulnerable. La evolución de la dependencia provincial puede exigir que el Estado nacional las garantice, mediante aportes obligatorios del tesoro, de las repercusiones negativas de esas políticas o que,

atacando en su raíz la causa, las provincias participen en la distribución de la emisión monetaria.

Dos observaciones más: a) mi propuesta de asegurar reparaciones por las repercusiones negativas de las políticas nacionales ha sido receptada en algunas de las nuevas Constituciones; b) la propuesta de coparticipar la emisión monetaria no necesita reforma constitucional, porque no exige alterar el poder exclusivo del gobierno federal para ordenarla; si la emisión como recurso fiscal, según una larga costumbre, es causa de inflación y altera el cálculo de recursos de las provincias, lo lógico es coparticiparla por un régimen análogo al impositivo; debe advertirse que esa emisión como recurso fiscal no estuvo en los cálculos del constituyente originario.

En el inciso 11 de mi propuesta, se usa la clasificación originaria de la Constitución en impuestos directos e indirectos. El actual derecho tributario prefiere otra formulación: los directos son los que gravan los ingresos y la riqueza, o lo que es lo mismo, renta y patrimonio; no comprenden los impuestos al trabajo. Los indirectos gravan producción, circulación y consumo. La expresión "de recaudación propia" puede objetarse, pero parece preferible no enunciar los tributos a que se refiere para dar flexibilidad al acuerdo.

La eventual coparticipación en la emisión monetaria puede suscitar resistencia. La propongo como hipótesis para el solo caso de que el fisco nacional acuda a la emisión como recurso fiscal, como ha sido habitual. Quien argumente que sería sumar la presión de las provincias para lograr esta emisión perversa, debiera aceptar la exclusión garantizada de emisión como recurso fiscal por parte del tesoro nacional. Sólo así habría coherencia.

*Recursos naturales.* Las bases económicas de la sociedad local se desdoblarán en desarrollo tecnológico si se acierta en las fórmulas de participación dentro de las empresas del Estado nacional que explotan sus recursos y si son equitativas las reglas del aprovechamiento, con su obligada industrialización de origen, si es económicamente posible, y sus compensaciones adecuadas en regalías y tarifas.

La experiencia actual de concertación aconseja reconocer nuevamente el dominio de los hidrocarburos a las provincias, con las que se convendrá un régimen de explotación que fortalezca la decisión nacional.

Mi opción ha sido confirmada por el Consejo en los términos siguientes:

Lo relativo al régimen de los recursos naturales, cuya propiedad se debería asignar explícitamente a las provincias, sin perjuicio de que su explotación correspondiere a las provincias y/o a la nación y/o a los particulares, según los acuerdos celebrados entre la nación y las provincias. Se podría crear la alternativa de que el Estado nacional de alguna manera supervise o controle la explotación de los recursos naturales, especialmente cuando esa función es asumida por terceros. Se trata de una alternativa que, de alguna manera, cercena el poder de las provincias. Es sabido, por otra parte, que el Estado nacional ha avanzado en exceso sobre las provincias al nacionalizar los minerales energéticos, las caídas de agua y el mar territorial. Sin embargo, ante la desigualdad de las provincias en cuanto a sus recursos naturales y fuentes de riqueza, se considera necesario instituir mecanismos de redistribución, de forma tal que las provincias y el pueblo de cada una de ellas crezca y se desarrolle armónicamente. No hay que olvidar que el Estado federal es una empresa cooperativa entre los distintos estados provinciales; y en consecuencia, los distintos estados miembros, no sólo deben compartir el trabajo y el esfuerzo comunitario, sino también las riquezas y los beneficios del sistema (ética de la solidaridad).

Cuatro consejeros han manifestado sus reservas, pero entienden que los recursos deben ser coparticipados y que las provincias deben tener voz y voto en los directorios de los entes nacionales, que integran de pleno derecho.

Una vez más prefiero la voz concertación para la fórmula respectiva en un acuerdo federal o en una reforma constitucional. En materia de hidrocarburos y de recursos del mar sólo interesa una disciplina que junto con la eficiencia fortalezca la decisión nacional: unidad de política que puede acoger diversos modelos de explotación. El poder de concertar que se reconoce como parte del gobierno central, garantiza totalmente el interés nacional, tanto en cuanto a los deberes de Estado-nación como en cuanto a la solidaridad interna que exige a las provincias productoras políticas redistributivas. El deber de "concertar" puede cumplirse a través de nuestro inciso 12.

*Regionalización.* Es el espacio y sus interacciones las que ligan al hombre con su tierra. Es la región y no los límites políticos la que define su ámbito existencial. Las provincias constituyen aún el mejor nivel de asignación de competencias, pero hay evidencias de vida regional que requieren apoyo y hay problemas interjurisdiccionales que por su escala no deben ser atendidas con criterios de frontera

sino de unidad. La regionalización no se agota con la creación o el reconocimiento de regiones que engloben provincias o sus partes, sino que se traduce en una útil descentralización de servicios y operaciones del gobierno (regionalización de bancos, sociedades del Estado, Tribunal Fiscal de la Nación, etcétera).

*Regiones.* Las regiones de desarrollo pueden restablecerse —con las variaciones que la experiencia aconseje— por una norma nacional o por tratados interprovinciales que traducen mejor sus preferencias, o por una forma mixta que atenúe los riesgos de uno y otro sistema. Con la experiencia actual conviene prever objetivos de creciente ambición a diversos plazos. Por ahora, debe favorecerse la integración regional del país, reservando a las provincias de cada región la decisión de objetivos y políticas de desarrollo y a las provincias individualmente la ejecución de dichos planes en sus jurisdicciones.

*Equilibrio regional e igualdad de oportunidades.* La homogeneidad en la calidad de los servicios públicos y la justicia interregional fueron ya mencionados como pautas de coparticipación impositiva. Son sólo expresión de un principio más hondo de unidad en la diversidad: el de igualdad de oportunidades. La equidad en la distribución de los ingresos requerirá atenciones y mecanismos que sólo la creciente solidaridad nacida de la concertación podrá introducir sin un opriente intervencionismo.

*Capital federal.* La deformación demográfica del Gran Buenos Aires y los acentuados baldíos del territorio nacional requieren políticas estables y una voluntad nacional comprometida. Votado por el Congreso el traslado de la capital a la ciudad de Viedma en una marcha “hacia el sur, hacia el mar y hacia el frío”, la ejecución de esta empresa se muestra vacilante por la coyuntura económico-social y la convicción disminuida sobre el nuevo emplazamiento. Razón de más para insistir en nuestra antigua proposición de descentralizar geográficamente las funciones que no hacen a la capitalidad.

*Federalismo como sistema.* Como se dijo, un federalismo vivido como sistema —que no funde las competencias ni las aísla: las coordina— devolvería a los gobiernos de provincia su real significación pero, a la vez, la mediación apropiada de interpretar, conducir y representar a su sociedad dentro del Estado nacional y al Estado ante su sociedad.

*El Senado federal.* Estudiando hace años el comportamiento federal del Senado, advertí que no había funcionado como cámara de las autonomías. Los indicadores me los proporcionaba la ausencia de una doctrina senatorial sobre intervención federal, sobre dominio de los recursos naturales no renovables y sobre coparticipación federal, tanto en lo que concierne a la distribución entre la nación y las provincias, como a las provincias entre sí. No resultaba significativa la alineación entre provincias de menores recursos contra las de mayores recursos. La subordinación de las autonomías al interés nacional podría constituir la grandeza del órgano que representa a las provincias, pero no se advierte que tal comportamiento provenga de la prioridad nacional sino del liderazgo de los partidos nacionales y de la disciplina de los bloques.

El Consejo propone revisar tanto la composición como las facultades del Senado. Hay consenso para acortar el periodo de nueve años. El Consejo propone o seis o cuatro según que se reconozca a las legislaturas el derecho de revocar su mandato. Como se mantiene a la legislatura como órgano elector, se le inviste el poder de remoción para vincular al senador con la situación política provincial o sus intereses específicos.

Como he señalado, la reacción contra la "deslealtad" de los senadores nacionales se ha materializado en la Constitución de La Rioja (artículo 102, inciso 16) que permite a la legislatura darles instrucciones en asuntos que conciernen a la provincia y aun solicitar su remoción al Senado federal por el voto de dos tercios de sus miembros, aprobado por consulta popular. Creo que la innovación de La Rioja no altera la Constitución nacional, pero roza los privilegios del Senado si se entiende en un sentido absoluto el artículo 58. También Córdoba puede instruir a sus senadores.

Puede estimarse que más fácilmente prevalecerán razones políticas que institucionales para que las legislaturas ejerzan esta facultad significativa. En las elecciones de 1983 se ha invertido la mayoría en algunas provincias, pero no en sus legislaturas; o sea que el lapso necesario para que la nueva mayoría pueda, desde la legislatura, apoderarse de las bancas del Senado federal atenúa o difiere las especulaciones inmediatas.

Pero, la transformación del Senado en verdadera cámara de las autonomías se producirá por el nuevo perfil de sus funciones. El Consejo propone una especialización en cuanto al origen de las leyes, que se iniciarán normalmente por la Cámara de Diputados y se

sancionarían automáticamente si a los 60 días de elevado por ella el Senado no tratase el proyecto de ley.

¿Cuáles son, pues, las funciones del Senado? Las que ya conocemos. En cuanto a acuerdos con la añadidura de los directores de empresas y del Banco Central; las del juicio político; las de registro de los tratados y acuerdos interprovinciales, y las de iniciación de las "leyes federales", que deben definirse, pero que el Consejo no ejemplifica. El ejemplo que voy a poner me pertenece: es la delegación condicionada que la Constitución nacional hizo al Congreso en el artículo 67, inciso 2.

De esta facultad tan limitada, el poder nacional ha abusado con la condescendencia de las provincias: el impuesto a los réditos, hoy a las ganancias, lleva más de cincuenta años de diez en diez siempre renovados; en los últimos tiempos el ahorro obligatorio, el balanceo de capitales pendiente y el impuesto a la tierra libre de mejoras próxima, el primero ajeno a la coparticipación de manera incomprensible, aunque se argumente que no es impuesto.

El Consejo propone algo más, pero se necesita una mejor formulación y mayor esclarecimiento: que el Senado actúe también como órgano regional para el planeamiento y la concertación. No se trata de ser sólo cámara iniciadora para crear las regiones, sino promotora de políticas de desarrollo regional o de acuerdos interjurisdiccionales. Lo que me preocupa es que por esta vía se sustrajera a las provincias una iniciativa que han ejercido provechosamente para los intereses nacionales y locales. Por ahora, me limito a decir que la prioridad corresponde a las provincias.

Es de mi responsabilidad advertir que la propuesta mutación de nuestro presidencialismo en régimen semiparlamentario importa un efecto no deseado en contra del equilibrio federal. En el sistema semiparlamentario propuesto por el Consejo de Consolidación de la Democracia, todo el poder político deviene de la Cámara de Diputados, cuya base es la población. Esta Cámara puede ser dominada por tres o cuatro grandes jurisdicciones políticas: Buenos Aires —ciudad y provincia— Santa Fe y Córdoba o Mendoza. Este peligro de predominio es conjurado por el Senado por un hipotético extremo opuesto: doce provincias de menores recursos, que podrían representar sólo el 7% del producto interno bruto, pueden ser mayoría. Esa neutralización eventual, producto de nuestros grandes desequilibrios demográficos y económicos, desaparece si el Senado deja de ser fuente de poder político, como ocurre en la propuesta del Consejo.

### 3. *Contenido del acuerdo federal*

*Cláusula provincial.* Formularía así la cláusula provincial: en el acuerdo o en la Constitución nacional:

#### *De las provincias*

##### *Artículo 104*

1. Conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

2. Dictarán para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria.

##### *Artículo 105*

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

##### *Artículo 107*

4. Pueden promover su desarrollo y celebrar tratados parciales no políticos para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Senado.

##### *Artículo 109*

5. El gobierno federal reprimirá los actos de agresión de una provincia a otra. Las quejas entre ellas deben ser dirimidas por la Corte Suprema de Justicia.

##### *Artículo 110*

6. Los gobernadores de provincia son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.

7. Salvo excepción en la ley, prestarán los servicios jurisdiccionalmente divisibles.

8. Concertarán el cumplimiento de fines interjurisdiccionales no políticos mediante las relaciones gubernamentales, acuerdos y regiones en que sean parte.

9. Participarán en todo órgano de la Administración central o descentralizada que gestione poderes concurrentes o regímenes concertados, y en las empresas interjurisdiccionales o del Estado nacional, cualquiera sea su forma jurídica, que exploten recursos en su territorio.

10. Conservarán los poderes de policía e imposición en los establecimientos de utilidad pública nacional en Provincia, en cuanto a su ejercicio simultáneo no resulte incompatible o no haya sido excluido por ley de la Nación.

11. Les corresponden los tributos directos salvo la delegación condicionada al Senado federal, y los indirectos internos en concurrencia con la Nación. Además de los de recaudación propia coparticipada, tributos en un régimen que asegure la homogénea calidad de los servicios, la automaticidad de la percepción y la justicia interregional. Además de los aportes del Tesoro nacional, tienen derecho a reparaciones del mismo, por los efectos negativos para las provincias, de las políticas nacionales. La ley podrá regular la coparticipación de las provincias en la emisión monetaria que disponga el gobierno federal.

12. Tienen el dominio institucional de su territorio y de los recursos naturales procedentes del suelo, subsuelo, espacio aéreo y litoral marítimo. Cuando se trata de hidrocarburos o recursos vivos del mar después de las tres millas, su explotación se concertará con la Nación, asegurando a las provincias industrialización local cuando sea económicamente posible, tarifas diferenciales y regalías que no podrán aplicarse en gastos de funcionamientos de las provincias.

13. Podrán integrarse en regiones creadas por acuerdos interjurisdiccionales o por adhesión a la ley-convenio del Congreso, reservando a las Provincias de cada región la decisión de objetivos y políticas de desarrollo y a las provincias individualmente la ejecución de dichos planes en sus jurisdicciones.

*Intervención Federal.* Se dictará una ley reglamentaria del texto constitucional con las siguientes prescripciones:

1) La facultad de disponer la intervención constituye una atribución del Congreso de la Nación. En caso de receso puede decretarla

el Poder Ejecutivo Nacional, simultáneamente convocará al Congreso para su tratamiento.

2) Cualquiera de los tres poderes clásicos locales —Ejecutivo, Legislativo o Judicial— puede requerir la intervención.

3) La medida no implica la intervención automática a los tres poderes locales, puede ser parcial, en cuyo caso deberán coexistir los poderes intervenidos con las autoridades provinciales no afectadas por la medida.

4) La personalidad de la provincia no se extingue. El interventor debe cumplir lo dispuesto en la Constitución provincial y en las leyes locales.

5) Los contratos y demás obligaciones asumidas por la provincia con anterioridad a la intervención no se suspenden.

6) El interventor únicamente puede destituir a los jueces provinciales cuando la intervención alcance al Poder Judicial.

7) La intervención encaminada a garantizar la forma republicana de gobierno no podrá durar más de seis meses.

8) La ley establecerá si la intervención es suspensiva de los poderes intervenidos o abrogativa, y podrá fijar término para el caso de que sólo suspenda el ejercicio, y prever que expirado ese plazo se revoquen los mandatos.

### *El Senado Federal*

Artículo . . . La Cámara de Senadores se compondrá de dos senadores por Provincia, elegidos por la Legislatura por mayoría absoluta de votos. Los senadores durarán cuatro años, sin revocatoria, sin renovación parcial, y son reelegibles.

Artículo . . . El Senado será cámara de origen cuando se trate de leyes federales: entre otras, las de regímenes concertados de ingresos, de límites y, creación de nuevas provincias, de regionalización, de intervención federal, de participación de las provincias en la administración federal, de establecimientos de utilidad pública nacional en el territorio de las provincias, de imposición directa por tiempo determinado y por emergencia nacional sujetas siempre a coparticipación; de poderes concurrentes con las provincias o entes interjurisdiccionales. Será cámara revisora cuando se trate de leyes ordinarias. El Senado lleva el registro de los tratados y acuerdos

interjurisdiccionales. Es tribunal de juicio político al presidente, los ministros y jueces de la Corte Suprema de Justicia. Presta su acuerdo en el nombramiento de jueces, embajadores, generales, almirantes y brigadieres, directores del Banco Central y de las empresas o sociedades del Estado.