

EL FEDERALISMO EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

Alberto A. NATALE

1. El sistema federal en la República Argentina fue concebido por la Constitución Nacional de 1853 siguiendo el modelo de la Constitución de Estados Unidos de 1787. Sin embargo, a pesar de que las normas guardan bastante identidad, la evolución del federalismo ha sido sustancialmente distinta entre ambos países.

Probablemente para comprender mejor esta disparidad deba tenerse presente que las dos naciones llegan a un federalismo constitucional similar, partiendo desde orígenes institucionales diferentes. En Estados Unidos el sistema federal pugna con la confederación, que se había establecido desde 1777. El Estado federal, que los constituyentes de Filadelfia estaban creando, era la forma más centralizada que podían adoptar, ya que la otra variante era la confederación. En Estados Unidos las fuerzas centrífugas eran mucho más sólidas que las fuerzas centrípetas. En Argentina se llega en 1853 al sistema federal como opción frente al Estado unitario, que en intentos constitucionales previos se había querido establecer. En Argentina las fuerzas centrípetas tenían mucho más entidad que las fuerzas centrífugas. Basta releer a Juan Bautista Alberdi, cuando expone las razones que justifican el federalismo y las que alientan el unitarismo, para comprender el equilibrio de fuerzas que, a pesar de la consolidación del régimen federal, han apuntado siempre a lograr comportamientos unitarios.

2. El mundo actual muestra una tendencia hacia un doble sentido de proyecciones. Por una parte se trata de ampliar los espacios políticos. El Estado-nación cede ante la búsqueda de la dimensión continental. Así como el mundo antiguo se conformó en torno a la polis, el medieval sobre el principado feudal y el moderno sobre el Estado-nación, las sociedades contemporáneas aspiran a lograr espacios continentales. Los procesos de integración económica constituyen un buen ejemplo, además de lo que significan en sí Estados continentales como Estados Unidos, Unión Soviética, China. Paralelamente se verifica una propensión hacia la descentralización. Se quiere reforzar

el federalismo. La descentralización en Francia, la regionalización en Italia, el sistema de las autonomías en España, pueden exhibirse como experiencias que confirman la aseveración.

Recientemente Daniel Bell acaba de sintetizar esta idea con una frase feliz: "El Estado-nación se está volviendo demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida, y demasiado grande para los pequeños problemas de la vida" (revista *Facetas*, núm. 81, 1988).

El Estado-nación, concebido a partir del siglo XVI, intenta ser sustituido por el Estado-continente. En forma paralela, la descentralización, el fortalecimiento de los entes locales, el regionalismo, ganan mayores espacios. Anverso y reverso, podríamos decir, de la realidad de nuestro tiempo.

3. Hemos esquematizado, a manera de introducción, dos ideas preliminares: a) el federalismo argentino, moldeado institucionalmente en el sistema norteamericano, ha evolucionado hacia la centralización; b) la tendencia universal contemporánea equilibra la ampliación de los espacios políticos con la descentralización funcional.

Analizaremos ahora el estado actual del federalismo en la Argentina, mostrando cómo se ha operado la centralización por encima, o a contrario, de lo establecido en el sistema constitucional.

4. Causas de la centralización: Reformas impositivas. Es sabido que la presión tributaria tiene límites perfectamente acotados. La posibilidad de incrementar los gravámenes sobre la población encuentra su punto final en la evasión que se opera cuando la capacidad contributiva se agota. Al crearse nuevos impuestos federales, invadiendo esferas tributarias provinciales, se reduce ésta hasta crear marcadas dependencias de los presupuestos provinciales con relación a los aportes nacionales.

Un estudio reciente de la Secretaría de Hacienda de la Nación demuestra que la mayor parte de las erogaciones de las provincias son financiadas con recursos provenientes de la coparticipación federal o, inclusive, de aportes federales especiales. La relación de recursos propios de jurisdicción provincial con respecto al total de gastos, en cada provincia, es la siguiente:

Recursos propios: Buenos Aires 56%; Santa Fe 40%; Córdoba y Entre Ríos 35%; Mendoza 26%; Tucumán 24%; La Pampa y Salta 20%; Jujuy 19%; Río Negro 18%; Chubut, Neuquén y Santiago del Estero 17%; Misiones 16%; Chaco y San Juan 13%; Santa Cruz 11%; San Luis 10%; Catamarca y Corrientes 8%; La Rioja 7%; Formosa 6%. El resto de los gastos provinciales es afrontado

con recursos provenientes de la nación, ya sea por vía de coparticipación federal u otra fuente.

Impuesto a los réditos (hoy, impuesto a las ganancias). Fue creado como impuesto de emergencia por decreto del 19 de enero de 1932 (decreto-ley del gobierno de facto), ya que conforme al artículo 67, inciso 2º, de la Constitución los impuestos directos sólo pueden ser creados por la Nación en caso de grave emergencia y siempre por tiempo determinado. Básicamente, los impuestos directos son provinciales. La ley 11,586 del 2 de julio de 1932, modificó el régimen anterior. La ley 11,682 del 4 de enero de 1933 reguló todo el régimen del impuesto a los réditos. El impuesto originariamente comprendió los réditos producidos desde el 1º de enero de 1932 hasta el 31 de diciembre de 1934. Sin embargo, con sucesivas modificaciones, se mantiene hasta el presente inalterado el sistema como impuesto federal, sin que se atisbe ninguna posibilidad de supresión.

Impuesto a las ventas. Fue establecido por el gobierno de facto el 1º de octubre de 1931. Por ley 11,587 del 2 de julio de 1932 se reguló un régimen permanente. Este impuesto se superpuso con gravámenes similares que aplicaban las provincias e incluso los municipios, creando una situación de doble y hasta triple imposición. En 1974 se creó el impuesto al valor agregado (IVA) que reemplazó al impuesto a las ventas, a la vez que subsumió los impuestos similares que percibían las provincias. Desde entonces, las provincias se obligan a no percibir impuestos de esta naturaleza, recibiendo en cambio una coparticipación del que cobra la nación.

Ley de unificación de impuestos internos. Las provincias cobraban distintos impuestos indirectos, constitucionalmente constituían una facultad concurrente de la nación y las provincias. El 28 de diciembre de 1934 se sancionó la ley 12,139 que dispuso unificar todo el sistema de impuestos internos, estableciendo que las provincias que adhirieran al nuevo régimen y dejaren de percibir esos gravámenes, coparticiparían en el producido del impuesto. Desde aquella fecha hasta el presente el régimen se consolidó, todas las provincias adhirieron y los denominados impuestos internos son percibidos exclusivamente por la nación, brindando una participación en su producido a las provincias.

Gravámenes a los combustibles. Por su rápida percepción, que evita además la erosión de la inflación, se ha transformado en uno de los recursos importantes del tesoro nacional. Es percibido por la nación, destinando últimamente su producido a atender parte del sistema previsional nacional. Para que se entienda la importancia de

este recurso basta señalar que en el cálculo de recursos del presupuesto federal su producido es superior al impuesto a las ganancias y al impuesto a los capitales. Las provincias se obligaron a no aplicarlo, reduciéndose así su capacidad impositiva.

Impuesto a los capitales. El impuesto a la transmisión gratuita de bienes (impuesto a la herencia) fue permanentemente un impuesto provincial. En la época de la Colonia (antes de la Independencia de 1816) lo aplicaban los municipios. Desde la organización nacional hasta 1976 fue cobrado por las provincias. Algunos años antes de su derogación fue creado el impuesto sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes, que pagaban las sociedades por acciones al gobierno federal y éste coparticipaba a las provincias, a fin de evitar la evasión que se producía al fallecer el titular de acciones al portador que no era necesario transferir por vía del juicio sucesorio. Finalmente el impuesto a los capitales se generalizó hacia todas las personas físicas o jurídicas, se derogaron los impuestos a las herencias que cobraban las provincias, y el gobierno federal es el único que percibe este gravamen, que constituye un rubro importante del cálculo de recursos del presupuesto nacional.

Leyes de coparticipación impositiva. Los apartados que anteceden muestran distintos impuestos que constitucionalmente les pertenecen a las provincias o sobre los que hay concurrencia impositiva federal y provincial, que son percibidos por la nación. Ésta asigna por medio de leyes-convenio participación en su producido que, en la generalidad de los casos significa distribuir por mitades lo que se obtiene, si bien en ciertos supuestos, como el impuesto a los combustibles, toda la recaudación queda en el gobierno central. Inclusive, al fenecer la vigencia de las leyes de coparticipación —que habitualmente tienen duración de un tiempo determinado de años— la distribución ha quedado al arbitrio del gobierno central. Así, durante los ejercicios fiscales de 1985, 1986 y 1987, por no haber ley de coparticipación vigente, las provincias quedaron condicionadas a las remesas que el gobierno federal decidía, restableciéndose recién a partir de 1988 el régimen legal de coparticipación de impuestos.

Derechos de exportación (retenciones agropecuarias). En verdad se trata de un recurso que expresamente le asigna la Constitución al gobierno federal. Al respecto no cabría observación. Sin embargo debe hacerse una referencia. Argentina, a contrario de lo que ocurre en otros países que inclusive subsidian sus exportaciones agropecuarias, las grava. Razones fiscales determinan este comportamiento que siempre ha sido cuestionado, particularmente por los sectores afec-

tados. La naturaleza tan excepcional de un impuesto a la exportación —cuando todos los países las liberan— aplicado sobre los bienes agropecuarios, que constituyen la principal fuente del comercio exterior, implica una actividad fiscal sobre el trabajo agrario que, por imperio de los límites de la presión tributaria que señalábanos al principio, inhibe a las provincias de obtener rentas mayores de ese sector, como podrían ser los impuestos inmobiliarios u otros afines. El principal devengamiento tributario, originado en la actividad agropecuaria, es percibido por el gobierno federal, limitando la capacidad impositiva de las provincias.

Sistema financiero. En 1935 se creó el Banco Central de la República Argentina. Asimismo sucesivas leyes regulan el funcionamiento de las entidades financieras (una sola excepción la constituye el Banco de la Provincia de Buenos Aires, que en virtud de los pactos de incorporación de Buenos Aires a la Confederación en 1860 quedaron exentos de esta situación) determinando todas las características de su operatoria. Encajes obligatorios, porcentajes prestables, cantidades indisponibles de moneda, etcétera, han creado una tramada relación de dominio del Banco Central sobre todo el sistema financiero.

Como consecuencia de esta situación las provincias no tienen ninguna participación ni decisión en el funcionamiento del sistema financiero. Cuentan con bancos propios, habitualmente estatales, pero de ninguna manera tienen intervención activa en el crédito, quedando reservado al gobierno central toda la administración de dichos recursos.

Juan Bautista Alberdi, en *Las Bases*, afirmaba que no hay gobierno sin rentas, demostrando que es una exigencia esencial del gobierno propio la disponibilidad de recursos de libre obtención. La transferencia de competencias impositivas que las provincias han hecho a la nación y la dependencia financiera que aquéllas tienen, evidencian el incumplimiento de ese principio que, agregado a otros factores que señalaremos seguidamente, explicitan las causas de la centralización en la Argentina.

Nacionalización de servicios públicos. La infraestructura de servicios públicos (ferrocarriles, puertos, rutas viales, transportes urbanos, agua corriente, cloacas, energía eléctrica, telefonía, gas, etcétera) se ejecutó a fines del siglo pasado y principios del presente, por medio de la concurrencia de importantes dotaciones de capital extranjero que generalmente efectuaron inversiones bajo el régimen de la concesión de obra pública, además de las de capital nacional reali-

zadas por el Estado o la actividad privada. Muchos de esos servicios se efectuaron por medio de concesiones municipales o provinciales.

Especialmente después de la Segunda Guerra Mundial comenzó un proceso de estatización de los servicios, los que pasaron directamente al gobierno nacional, el que los administró por medio de empresas del Estado. Esta transferencia tuvo un doble alcance: por una parte se sustituyó la inversión privada por la inversión estatal; paralelamente salieron del ámbito municipal o provincial ingresando a la esfera federal, acentuando de esta forma el proceso de centralización. Señalaremos algunos casos específicos.

Energía eléctrica. El decreto 34,303 de 1944 encomendó a Yacimientos Petrolíferos Fiscales regular la producción y el consumo de electricidad en todo el país. La norma justificaba su decisión en la conveniencia de que las deficiencias que pudieran existir en la producción o distribución de energía eléctrica se compensara por medio de la intervención de un organismo federal como éste lo es.

El decreto 1552 de 1950 aprobó un convenio celebrado entre la Dirección Nacional de Energía y la provincia de Corrientes por el cual se federalizaba el servicio eléctrico de la ciudad de Corrientes.

La ley 14,772 del 24 de octubre de 1958 estableció la jurisdicción nacional sobre el sistema eléctrico de la capital federal y 28 partidos de la provincia de Buenos Aires. De esta manera el servicio en importantes sectores de la provincia de Buenos Aires fue federalizado.

El 20 de septiembre de 1960 se sancionó la ley 15,336, llamada Ley de energía eléctrica. Su artículo 6º declaró la jurisdicción nacional sobre todos los sistemas de energía eléctrica existentes en el país, fuesen efectivamente federales o provinciales y municipales.

El 31 de noviembre de 1966 se aprobó la ley 17,004 que estableció la jurisdicción federal sobre los servicios eléctricos que prestaba Agua y Energía Eléctrica, empresa del Estado. Hasta ese momento, Agua y Energía Eléctrica, que había absorbido a numerosas empresas de capital extranjero concesionarias municipales, dependía de los municipios en su condición de concedentes del servicio, ya que ella había adquirido los mismos derechos y obligaciones que antes tenían las empresas extranjeras concesionarias. Agua y Energía Eléctrica aplicaba las tarifas que le autorizaban los municipios, debía someterse al poder de policía de éstos, aceptar las indicaciones que se le daban sobre extensión de servicios y demás términos de las concesiones originales. Al declarar la ley 17,004 la jurisdicción nacional, cesaron todos los derechos que ejercían los municipios.

La concentración enunciada había tratado de comenzar a revertirse el 14 de marzo de 1962 cuando el gobierno nacional dictó el decreto 2074 que disponía transferir a las provincias los servicios eléctricos que prestaba Agua y Energía. Este decreto no se ejecutó ya que el gobierno fue depuesto quince días después. Entre 1980 y 1982 se celebraron convenios entre Agua y Energía Eléctrica y dieciséis provincias por los que se transfirieron a éstas la distribución y comercialización de los servicios. La generación es hecha por Agua y Energía o por los entes nacionales o binacionales que producen energía térmica, hidráulica o atómica. La distribución y comercialización dentro de las provincias la efectúan organismos provinciales. En esas condiciones operan Salta, Buenos Aires, Jujuy, Santa Cruz, Formosa, Santa Fe, Chaco, Mendoza, Chubut, San Juan, San Luis, Catamarca, Entre Ríos.

Telefonía. Desde 1928 hasta 1946 se habían presentado en el Congreso varios proyectos destinados a nacionalizar el servicio prestado por compañías extranjeras. El 23 de julio de 1948, al sancionarse la Ley complementaria del presupuesto, se otorgó una amplísima facultad, ilimitada, al Poder Ejecutivo para que procediese a nacionalizar los servicios telefónicos. En virtud de ella fueron nacionalizados, comenzó a funcionar la Empresa Teléfonos del Estado, antecesora de la actual Empresa Nacional de Telecomunicaciones, perdiendo las provincias y los municipios todas las atribuciones que hasta ese momento tenían en su carácter de concedentes sobre los concesionarios.

Agua corriente y desagües cloacales. En las principales ciudades del país se construyeron en el siglo pasado estos servicios, en muchos casos por medio de concesiones otorgadas por los municipios a empresas particulares. Al nacionalizarse la prestación, pasaron a depender de Obras Sanitarias de la Nación, perdiendo los municipios las facultades que hasta ese momento habían ejercido.

Gas. Las usinas de gas originariamente fueron construidas por los municipios o provincias, directamente o por medio de concesiones. Al nacionalizarse el servicio fueron adquiridas por Gas del Estado, empresa del Estado nacional, perdiendo las provincias o municipios los derechos que antes gozaban.

Puertos. Los principales puertos del país son del Estado nacional. Están a cargo de un ente gubernamental que es la Administración General de Puertos. La administración es centralizada, los recursos que se obtienen no se redistribuyen en razón de su producción, concentrándose la dirección de toda la operatoria portuaria. A partir de

1976 se construyeron algunos puertos privados, en virtud de que se modificó la legislación vigente que establecía el monopolio estatal, obteniéndose aportes importantes, aunque administrativamente siguen dependiendo del gobierno central.

En 1986 presenté un proyecto de ley destinado a regular el sistema. Se propicia sancionar una ley de puertos que distinga cinco categorías: puertos nacionales, provinciales, municipales, de corporaciones mixtas y particulares.

Petróleo. Originariamente la producción de petróleo estaba asimilada a los demás recursos minerales, quedando sometida a las disposiciones del Código de minería. En virtud de éste el dominio era provincial. Los primeros descubrimientos de petróleo, a principios del siglo, determinaron la intervención del gobierno nacional. Posteriormente se creó Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

En las primeras épocas las provincias otorgaban concesiones mineras, percibiendo un canon por el producido. La Constitución de 1949, después derogada, estableció el monopolio nacional. El 12 de noviembre de 1958 se sancionó la ley 14,773 la que estableció que los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos son bienes del Estado nacional. Toda la política petrolera es regida por el gobierno nacional. Las provincias perdieron los derechos que antes ejercían, percibiendo solamente un aporte monetario de la nación.

En 1987 presenté un proyecto de ley declarando que los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos son de propiedad de las provincias en las que se encuentran asentados, las que tienen plenitud de poder para decidir sobre su exploración y explotación.

Mar territorial. El mar territorial argentino encierra importantes riquezas, tanto mineras como ictícolas. La extensión de la zona económica exclusiva, reconocida por el derecho internacional, ha ampliado ese interés.

El artículo 2340 del Código civil, en su redacción original, establecía que los mares adyacentes a sus costas pertenecían al dominio público de la nación o las provincias hasta la distancia de una legua marina. La distancia era la reconocida por el derecho internacional a la época en que Vélez Sarsfield redactó el Código. La concurrencia de la nación y las provincias estaba determinada porque solamente existía una provincia con litoral marítimo, la de Buenos Aires, ya que las demás costas marinas pertenecían a los territorios nacionales. Pero el principio original era que el mar territorial pertenecía a las provincias.

La ley 17,094 fijó en 200 millas la soberanía argentina sobre el mar adyacente al territorio. Si bien no estableció con precisión el deslinde entre dominio federal y provincial, de su texto no puede inferirse que haya federalizado dicho dominio.

La ley 18,502 de jurisdicción provincial sobre el mar territorial, limitó la jurisdicción local hasta una distancia de tres millas. De esa manera estableció que el remanente, hasta las 200 millas, o sea 197 millas, es de dominio federal.

Los antecedentes de Estados Unidos sobre la cuestión se remontan a la *Submerged Lands Act*, de 22 de mayo de 1953, y la *Outer Continental Shelf Lands Act*, de 7 de agosto de 1953. La primera establece el derecho de propiedad de los estados locales sobre las aguas territoriales y los recursos naturales que se encuentran en dichas aguas. La segunda determina principios de armonización entre el gobierno central y los gobiernos locales en la exploración y explotación de minerales con respecto a los efectos que pudieran producir sobre las zonas costeras.

En 1986 presenté un proyecto de ley por el que se establece que los recursos naturales renovables y no renovables, orgánicos e inorgánicos, existentes en las aguas, lecho y subsuelo marino, ubicados desde las líneas de más baja marea hasta las 200 millas o más allá de este límite, cuando las profundidades de las aguas permitan la explotación de los mismos, son del dominio de las provincias ribereñas.

Especiales factores económicos. Además de los antedichos, deben señalarse otros factores económicos que inciden en el proceso de centralización: el alto grado de estatización de la economía y el emisionismo monetario.

Participación estatal en la economía. La economía argentina tiene un alto componente atendido por el sector público: servicios públicos, empresas comerciales e industriales, entidades financieras, conforman una suerte de economía mixta, en la que el capital privado y el estatal comparten numerosas áreas.

En el caso de las empresas estatales, la mayor parte de ellas son de propiedad del Estado nacional. Consiguientemente esta presencia económica del Estado se constituye autónomamente en otro factor de centralización.

Emisionismo monetario. El crónico proceso inflacionario lleva ya cuarenta años. Tres cambios de moneda (pesos ley, pesos argentinos, australes) no han sido suficientes para parangonar valores con los pesos moneda nacional originarios. La causa sustancial de la infla-

ción radica en el déficit presupuestario que sólo puede ser financiado con la emisión de nuevo dinero que no guarda ninguna relación con los bienes existentes en la sociedad.

Esta emisión de dinero es efectuada por el gobierno federal, que la dispone por medio del Banco Central a través de la Casa de Moneda. Estos recursos son destinados a atender las erogaciones del gobierno nacional, que en algunos ejercicios han llegado a superar a los recursos ordinarios. La fabricación indebida de dinero es destinada exclusivamente al gobierno nacional, no se coparticipa a las provincias, incrementando aún más el nivel de desequilibrio entre los recursos federales y los recursos provinciales. Por ese motivo, el emisionismo crónico se transforma en un nuevo factor de concentración de disponibilidad económica del poder central.

La educación nacional. El sistema educativo argentino está concebido sobre la base de que la educación primaria es prestada por las provincias (artículo 5º Constitución nacional), mientras que la secundaria y la universitaria están a cargo de la nación (artículo 67, inciso 16 Constitución nacional), aunque se reconoce a las provincias la posibilidad de concurrir en los niveles secundarios y terciarios.

Educación primaria. A pesar de la previsión constitucional, la nación concurre a atenderla para suplir las insuficiencias provinciales. En el año 1905 se dictó la ley 4,874 (ley Laynez) disponiendo la creación de escuelas primarias en las provincias por parte del gobierno federal. Según un relevamiento efectuado en 1960 existían en esa época 8,474 escuelas primarias provinciales y 7,286 escuelas primarias nacionales (escuela Laynez). En 1980 las escuelas Laynez fueron transferidas a las provincias.

Escuelas secundarias. Son atendidas casi con exclusividad por la nación. Son muy pocas las provinciales. En el año 1863 durante la presidencia de Bartolomé Mitre se crearon los colegios nacionales con el objetivo de formar conciencia de la nacionalidad que, para ese entonces, no estaba arraigada. En 1869 durante la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento se crearon las escuelas normales, destinadas a la formación de docentes. Como se dijo, la mayor parte de las escuelas secundarias son nacionales.

Universidades. El sistema universitario es atendido primordialmente por la nación por medio de las universidades nacionales. En modo complementario existen universidades privadas y unas pocas provinciales, que no alteran el principio señalado de que la nación presta el servicio en su mayor magnitud.

La expansión legislativa. El crecimiento legislativo es característico de nuestra época. Al aumentar la regulación de las sociedades, inevitablemente ha tenido que crecer la legislación. En este aspecto, la nación se ha ocupado de definir nuevos tipos de relaciones jurídicas, uniformando la materia legislativa. Las provincias han admitido, muchas veces, inclusive, que se legislará unitariamente sobre asuntos que son de competencia de ellas. Se ha creído mejorar la técnica legislativa, aceptando estas concesiones. Por otra parte, es frecuente que la legislación federal invada el campo de la provincial, bajo el argumento de tener que resolver cuestiones generales. Debe señalarse que esta referencia a la materia legislativa se hace en sentido amplio, ya que sus implicaciones son similares en los decretos del poder ejecutivo, las resoluciones ministeriales y hasta las comunicaciones del Banco Central, que en materia monetaria y financiera no reconocen límites provinciales.

Influencia del sistema de partidos políticos. El sistema de partidos propende a la consolidación de las fuerzas nacionales en detrimento de los partidos provinciales. Las comunicaciones, la información, la simultaneidad de elecciones nacionales y provinciales, la existencia histórica de liderazgos nacionales dominantes durante el siglo XX (yrigoyenismo, peronismo), afirmaron la gravitación de los partidos nacionales. Actualmente la Unión Cívica Radical gobierna en el orden nacional y en dos provincias. El Partido Justicialista gobierna en diecisiete provincias. Solamente en tres gobiernan partidos provinciales: en Corrientes el Pacto Autonomista Liberal, en San Juan el Partido Bloquista y en Neuquén el Movimiento Popular Neuquino.

El partido nacional desempeña un papel importante en el fenómeno de centralización. Toda la estructura jurídica del sistema de poder local se resiente. El Senado deja de ser el cuerpo representativo de los intereses provinciales, para transformarse en una segunda cámara paralela a la de diputados. Los senadores, antes que representantes de las provincias frente a la nación, son miembros del partido nacional que dependen de las autoridades centrales de su agrupación. De igual manera, los gobiernos provinciales, al participar del mismo partido que gobierna la nación, reconocen lealtades políticas superiores, que están por encima de los intereses locales. De esta forma se produce la unificación de las actitudes políticas, tanto nacionales como provinciales, que en casos de predominio de partidos con una rígida estructura de dirección puede terminar sometiendo todas las decisiones locales a la conducción central del partido. Desde esta

perspectiva, la existencia de partidos provinciales fuertemente arraigados, constituye un valioso elemento de tutela del federalismo.

El papel centralizador de la institución presidencial. El gobierno tiende a concentrarse cada vez más en torno del presidente. Esto genera una poderosa burocracia. La burocracia es la más celosa defensora de sus prerrogativas. Crea espontáneamente cometidos a fin de asegurar su participación en la decisión política. Para que esto sea posible se hace necesario absorber competencias ajenas o desarrollar nuevas, que terminan transformándose en la justificación de su existencia. El auge del presidente y su burocracia es otro elemento de centralización.

5. A manera de conclusión. Podemos sintetizar un panorama del estado actual del federalismo en la República Argentina con los siguientes juicios:

El sistema institucional establecido en la Constitución de 1853 supone una fuerte organización de los poderes provinciales, asignando a la Nación cometidos específicos. El principio se explicita en el texto del artículo 104 de la Constitución: "Las provincias 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".

La evolución de la vida política ha invertido esos términos. La Nación ha absorbido los poderes principales, quedando reservada a las provincias aquellas facultades que en los hechos no ejerce la Nación. Esto dentro de un marco de distribución de competencias que cada vez que se ha alterado lo ha sido en detrimento del poder provincial.

Las provincias han conservado la plenitud de sus facultades para establecer sus propias instituciones y elegir a sus gobernantes. En la actualidad se respeta el principio del autogobierno provincial. Sin embargo, en otras épocas no fue así. La intervención federal, ejercida con un abusivo empleo de la facultad del artículo 6º de la Constitución sirvió para que la Nación desvirtuara el principio. En 1916 cuando asumió el poder Hipólito Yrigoyen intervino todas las provincias que no le eran adictas. Este trato vicioso se repitió innumerables veces. Últimamente, reiteramos, se ha abandonado la práctica de la intervención federal.

El sistema rentístico ha desnaturalizado el esquema federal. En la actualidad, las provincias de mayores recursos propios apenas integran el 40 o 50% de sus presupuestos con tributos de su ámbito. El resto proviene de asignaciones federales derivadas de las leyes de

coparticipación. Las de menores recursos, no llegan a tener un 10% de recursos propios, dependiendo absolutamente de los aportes nacionales, que se establecen por distintas vías.

La importante participación que el sector público tiene en la economía argentina se concentra en manos del gobierno nacional, ya que la mayoría de las empresas públicas prestatarias de servicios o las que realizan actividades industriales o comerciales, son nacionales. Esto incrementa la gravitación del Estado nacional en la vida social. A lo dicho se añade un importante nivel de intervencionismo y de regulación que es ejercido primordialmente por el gobierno central.

La centralización operada en la Argentina constituye uno de los factores de su crisis. Para revertirla será necesario desarmar la trama unitaria que se fue conformando durante muchos años, cuyos aspectos más característicos son los señalados en los párrafos anteriores. Solamente con una gran voluntad política se podrá restablecer un federalismo, que se constituye contemporáneamente en una exigencia imperativa para el crecimiento del país.

Una mención especial merece la ley sancionada en 1987 por la que se decide el traslado de la capital federal desde la ciudad de Buenos Aires hasta un complejo integrado por las ciudades de Viedma y Carmen de Patagones, en el límite entre las provincias de Río Negro y Buenos Aires.

Hemos sostenido que esta idea, además de ser irrealizable —supone una erogación superior a los 10,000 millones de dólares— resultará absolutamente inservible para los resultados que se declaran. La cuestión no consiste en trasladar el centro físico del poder, sino en retrovertir la centralización operada por todos aquellos factores que hemos descrito. Si se trasladase la capital, pero se mantuvieran intactos los elementos de centralización, nada habría cambiado. A contrario, no sería necesario trasladar la capital a otro sitio para llevar adelante un activo proceso de descentralización. Como decía en el siglo XVII Francisco de Quevedo: "Nunca mejora de estado quien muda de lugar y no de vida y costumbres."