

El proceso federal argentino

Pedro J. Frías

I. EL FEDERALISMO EN REGRESION

1. Introducción

ME PROPONGO EXPONER el proceso federal argentino en tres etapas: La de su regresión, más bien descriptiva. La de su transición a un comportamiento de sistema, más reflexiva. La actual, de recuperación provisoria como un pronóstico.

El reparto de competencias entre la Nación y las provincias viene de un fondo histórico signado por el espacio territorial, las tradiciones locales y las luchas de unitarios y federales. Alberdi inspiró un régimen mixto de descentralización y gobierno fuerte. El nuestro fue un federalismo definido con el mayor rigor de la ciencia política, pero movilizado hacia la unidad del Estado-nación.

Según el art. 104, las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal. Además de las facultades conservadas y delegadas, las hay concurrentes, de gestión común.

Los poderes remanentes son los conservados por las provincias. Una especie de ellos son los reservados al tiempo de su incorporación, cuyo único ejemplo son los privilegios reconocidos al Banco de la Provincia de Buenos Aires, a consecuencia del Pacto de San José de Flores, que está eximido de tasas que todos los demás Bancos de Provincia pagan al Central.

Los poderes delegados al gobierno central son enumerados, es decir, son los explícitos más los implícitos del inc. 28 del art. 67; los poderes provinciales son indefinidos; los concurrentes son coextensivos a "la prosperidad, al adelanto y bienestar de todas las provincias", según el inc. 16 del mismo art. 67, o sea, al desarrollo, como decimos hoy, al fomento como decíamos antes.

2. *Decrecimiento de los poderes provinciales*

Decía Gorostiaga que en estos poderes remanentes e indefinidos de las provincias estaba la parte principal del derecho público argentino. ¿Qué ha ocurrido para que hoy, al contrario, nos parezcan tan instrumentales y secundarios?

Han ocurrido tres "accidentes" en el proceso federal argentino, que son bien conocidos de todos:

- Se han desarrollado las virtualidades centralizadoras de los poderes delegados;
- han mediado distorsiones del federalismo;
- ha cambiado, deformándose, la infraestructura socio-económica.

En primer lugar, el cambio social y técnico ha desarrollado, a veces inesperadamente, ciertos poderes delegados a la Nación. El inc. 12 del art. 67 es un ejemplo bien conocido en los países descentralizados: la jurisdicción federal sobre el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí lleva consigo todas las formas de comunicación interjurisdiccional con su enorme importancia como tecnoestructura. Los poderes implícitos han hecho de la modesta atribución de crear un Banco con facultad de emitir billetes (inc. 5) y de "hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras" (inc. 10), la dirección total de la economía y del crédito, hasta el punto de ejercerla por medio de comunicaciones telefónicas del Banco Central.

Pero, si estos desarrollos rara vez son objetables desde el punto de vista constitucional no ocurre lo mismo con las distorsiones sufridas por nuestra forma de Estado. En efecto, las hay derivadas del liderazgo nacional que se expresa a través del Presidente, a veces; a veces de los bloques legislativos que mediatizan la personalidad provincial no tanto en favor de la única soberanía de la Nación, cuanto de la preocupación uniformante de la política. También hay distorsiones nacidas del desconocimiento de las posibilidades cooperativas de un federalismo de concertación que, a

través de convenios, permite unificar una política; ignorancia que antes dio lugar a la substitución de las competencias provinciales en asuntos que aconsejaban coordinación. Por fin, hay distorsiones que imprimieron carácter a la Argentina interior, como la mezquina cuota que el conjunto de las provincias tuvo en la co-participación federal hasta 1973.

Dije también que el cambio de la infraestructura económico-social denunciaba un comportamiento tendencialmente unitario. Y así es porque el 80 o/o de la riqueza nacional está concentrada en el 20 o/o del territorio.

3. *Oportunidades para el Ejecutivo central*

He dicho, otra vez, que la dependencia de los Estados particulares crece, en relación con el gobierno central, en todos estos supuestos:

– recursos naturales que deben sujetarse a explotación que concentra capital y tecnología: *empresas de Estado*;

– ingresos fiscales menos susceptibles de legislación y recaudación jurisdiccional: *regímenes de participación*;

– prioridades por igual imperativas para el sector público del Estado central, Estados particulares y municipios: *planeamiento*;

– desequilibrios financieros por repercusión preponderante de las políticas nacionales (cambiaria, salarial, etc.): *aportes del Tesoro nacional*;

– áreas políticas, económicas y sociales que requieren *innovación legislativa, coordinación de régimen o improvisación de soluciones*;

– instrumentos de gobierno para las múltiples *emergencias* del Estado actual.

Dentro de esta tendencia, *se presume* que todo lo que importe *innovación* —hechos nuevos, nuevo régimen, coordinación y emergencia— es competencia del Ejecutivo central . . .

Y es más: cuatro son las funciones de todo buen gobierno: promover, ayudar, coordinar, controlar y las asume en su orden propio toda gestión pública. Pero han tomado carácter nacional sus principales connotaciones: la promoción es desarrollo, la ayuda se llama tesoro nacional, el control seguridad del Estado, la coordinación reconoce generalmente instancia nacional e interregional. No agotamos esas funciones con una descripción tan parcial. Pero la realidad suele ser más irreverente.

La conclusión fáctica, que no queremos formular como tesis, es que *toda materia de gobierno que por su originalidad, dimensión o estrecha vinculación operativa con facultades del gobierno central, requiere en alguna etapa su asistencia técnica y económica o su concertación interjurisdiccional, tiende a ser dominada o integrada entre los poderes del gobierno central.*

4. *Autonomía y dependencia*

Dejo analizado así el decrecimiento relativo de los poderes provinciales. Puedo afrontar ahora la exposición de esos poderes y los nacionales en un juego de convergencias y dependencias que explicaré enseguida.

Lo que excluyo de mi intención es una radicalización dualista de los poderes de la Nación y de las provincias. El dualismo, en confrontación del bien y el mal, es recurrente en el ensayo argentino: a Sarmiento, con civilización y barbarie, podemos sumar Martínez Estrada o Mallea. Hay, quizás, una explicación dualista de la Argentina —la Capital y el interior o el gobierno central y las provincias— pero si la “absolutizamos” ponemos en marcha ideas y emociones menos fraternas que desconocen nuestra unidad. Las observaciones que siguen pretenden afirmar veinticuatro veces la Argentina —en todas sus jurisdicciones— en un solo Estado-nación.

5. *La dependencia interna*

Convergencia y dependencia se usan en este trabajo descriptivo como efectos —el uno legítimo y necesario, el otro no— de la primacía jerárquica del gobierno central en asegurar los fines de la Constitución. Hay convergencia, en principio, cuando el gobierno federal ejerce razonablemente sus poderes expresos e implícitos, lo que no obsta a que distorsiones parciales puedan generar dependencia. Hay dependencia, en cambio, cuando la subordinación de los poderes locales vulnera el principio de subsidiariedad del gobierno central, en cuya virtud son las provincias y, en su caso, los municipios, los que deben cubrir la gestión pública que no se requiere del Estado nacional.

La dependencia interna es un círculo vicioso. Hay provincias y regiones dependientes del poder central, porque a partir de una dotación de recursos insuficientes o insuficientemente explotados y del impacto regional de las políticas nacionales, requieren o reciben asistencia federal que

al sustituirlas en la prestación de servicios, y al condicionarlas en sus opciones político-administrativas, hacen necesaria una siempre mayor cooperación federal. Como todo proceso de subdesarrollo, es acumulativo y solidario con todo el contexto social. Las culpas son recíprocas, pero con mayor responsabilidad del gobierno federal. Más que situaciones coyunturales, que también las hay, son *estados* de dependencia contrarios a la autonomía y, con ello, a la responsabilidad de los protagonistas de la sociedad federal.

En suma, hay dependencia interna en la Argentina porque en algunas provincias y regiones pobres y empobrecidas por ciertas políticas nacionales, es el poder central el que debe asegurar un mínimo de bienestar. Esta fue la filosofía del "Acta de reparación histórica" (1973) a las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis.

Una dependencia aún más amplia es la que se explica en función del área metropolitana hegemónica —el gran Buenos Aires— pero nuestro trabajo es más institucional que económico y apenas insinuaremos su problemática. Por otra parte, es menester guardarse del error de confundir la interdependencia creciente de la sociedad humana, y de toda sociedad nacional, con las dependencias unilaterales que cada uno debe superar y cuyo nombre es hoy liberación.

La dependencia es política cuando afecta la libertad de los poderes locales en su competencia institucional, definida esencialmente en los arts. 104 y 105, C. N.

La dependencia es económica cuando la asignación de recursos y distribución de ingresos no asegura el ejercicio autónomo y coordinado —no subordinado— de las competencias locales.

La dependencia es social cuando la desigualdad de oportunidades limita las expectativas razonables y la presión del centro hegemónico impide la operación de los grupos locales.

La dependencia es irreversible mientras falte la conciencia de esa dependencia, pero las liberaciones reivindicativas siguen siendo dependencia cuando exigen de los demás lo que las propias carencias explican.

En el curso de nuestra indagación sobre los temas particulares, no quisiéramos que se olvide la responsabilidad predominante de las políticas nacionales y las que tienen —para bien y para mal— las empresas del

Estado nacional; presencias innegables del bien común, pero a veces testimonio incómodo de lo que las provincias no pudieron hacer.

6. *Los protagonistas del federalismo argentino*

Nuestra sociedad federal vincula a veintidós provincias: la Capital Federal y el territorio nacional de Tierra del Fuego, la Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El Gobierno federal y sus veinticinco socios son muy dispares. El desequilibrio actual es manifiesto y arraiga en ventajas naturales y no naturales. A partir de una desigual dotación de recursos, el colonialismo es posible. Recordemos: el 20 por ciento del territorio acumula el 80 por ciento de la riqueza nacional.

Los indicadores de desarrollo regional han sugerido cuatro grupos de provincias a Horacio Núñez Miñana:

- de desarrollo avanzado, que representan un 68,4 por ciento de la población del total de provincias: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza;

- de desarrollo intermedio, que cuenta con el 13 por ciento de población: San Juan, Entre Ríos, San Luis, Tucumán y Salta;

- de desarrollo rezagado, que alberga un 14,3 por ciento: La Rioja, Catamarca, Corrientes, Jujuy, Misiones, Chaco, Santiago de Estero y Formosa;

- de baja densidad demográfica, con un 4,2 por ciento: Santa Cruz, Chubut, La Pampa, Río Negro y Neuquén.

Convendrá retener también las comparaciones de poder real entre jurisdicciones, que sugiere combinar población y producto per cápita y las relaciones económico-financieras entre la Nación y las regiones.

Disponemos de muchos otros indicadores, pero preferimos señalar otras líneas de exploración: la importancia geopolítica de la provincia de Buenos Aires, la línea industrial Buenos Aires-Santa Fe, la interpenetración regional del Nordeste (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones), la superación del aislamiento de la Mesopotamia . . .

Cuando hablamos de las fuerzas autónomas convergentes de nuestro federalismo no mencionamos a los municipios, que al fin son delegaciones

de poderes provinciales, aunque no sólo eso. Mas los tenemos bien presentes por su significación política y los servicios que prestan.

Como tenemos presente, ya lo hemos dicho, aunque sean sólo órganos autárquicos del Estado nacional, a las empresas que explotan recursos naturales en las provincias, que representan la más alta tasa de inversión pública en el país (43 por ciento).

7. *Poderes conservados por las provincias*

Autonomía institucional.- Conforme al art. 5, las provincias dictarán para sí una constitución y, según el art. 105, "se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas".

Constitución provincial. Cierta originalidad en las declaraciones de derechos y su ausencia en la organización de los poderes de gobierno, que se nota en las constituciones provinciales, se adscriben a la autonomía. Ni la refuerzan ni la limitan, aunque es admisible pensar que si las provincias hubieren desarrollado modelos alternativos en instituciones como las municipales, el efecto de demostración reforzaría el federalismo real.

Ciclos constituyentes. En sus textos vigentes, fruto o no de reformas anteriores, las constituciones provinciales han sido dictadas entre 1895-1907, 1923-1935 y 1957-1962. En cambio, si se analizan los *ciclos constituyentes* en sus términos más generales —con hitos en 1853, 1949 y 1956— se advierte que en mucho obedecen a estímulos externos a la vida local. Aunque la razón se justifique —trátese de la adecuación a la Constitución nacional reformada en 1949 o a la provincialización de los territorios nacionales en 1951 y en 1955— produce un efecto de dependencia. Baste pensar que en la actualización de las constituciones provinciales, a partir de 1949, se prescindió de las convenciones alterando el sistema preexistente. El ciclo constituyente 1986-87, que ha implicado la reforma total en seis provincias y parcial en dos, es autónomo y se ha anticipado a la reforma de la Constitución nacional.

Intervenciones federales. Ciento treinta intervenciones durante las presidencias constitucionales de 1880 a 1974, más los períodos *de facto*, ilustran suficientemente sobre un recurso que, destinado a asegurar la convergencia dentro del Estado, se ha convertido en uno de los principales instrumentos de dependencia de las provincias.

La dependencia se acentúa a causa de la ampliación de las facultades del interventor que la práctica constitucional ha consentido. De una competencia ligada a los fines de la intervención se ha pasado a la subrogación lisa y llana de los poderes provinciales.

El régimen electoral. Las provincias conservan el poder de organizar su régimen electoral, pero las ventajas de la coordinación con el gobierno central presionan sobre el sistema. La simultaneidad de elecciones se suma al padrón único; no sólo los vecinos, sino todo el distrito elige autoridades comunales; también votan las mujeres, excluidas por algunas constituciones provinciales del comicio municipal; la institucionalización, después de un gobierno *de facto*, concluye siempre con la sustitución —por simplificación— del sistema electoral local.

Otro tanto digamos del régimen de partidos políticos, no obstante la significativa presencia de partidos provinciales.

El poder de policía. El poder de policía de las provincias y municipalidades está sujeto a la triple restricción de no obstaculizar el libre tránsito, de que su ejercicio no coexista con disposiciones de igual naturaleza dictadas por las autoridades de la Nación en uso de una atribución legítima y de no desviarse de las finalidades propias del control policial.

Como regulación razonable de los derechos para el bien común, este poder de policía de las provincias está sujeto a una continua erosión, no obstante las áreas nuevas que la intervención del poder público va cubriendo.

Como a cada competencia pública —nacional, provincial o municipal— corresponde esta capacidad de policía, se reproduce en esta esfera todo el esquema de centralización operante en la Argentina.

Así, en primer término, se advierte la disminución correlativa al crecimiento de la intervención del gobierno central consentido por sus poderes expresos o implícitos. Por sus poderes expresos, por ejemplo: sobre el comercio interprovincial: exclusión de policía provincial sobre los tramos intraprovinciales del transporte interprovincial o de la policía sanitaria animal o de las licencias para canales de televisión. O por sus poderes implícitos en muy diversas materias. Son mecanismos institucionales que operan con un efecto de convergencia, pero cuando se distorsionan, como suele ocurrir en los ejemplos propuestos, producen efectos de innecesaria dependencia.

En segundo término, trátase de distorsiones verdaderas, como la transferencia de la policía del trabajo al gobierno federal, o el estrangulamiento paulatino de la jurisdicción provincial concurrente sobre el mar territorial, o la exclusión provincial que nace de una interpretación extensiva de la jurisdicción federal en los establecimientos de utilidad nacional en las provincias.

Territorio y recursos naturales. Sin discutir el derecho de las provincias a su territorio y recursos naturales, el poder central ha producido un triple desapoderamiento. Simplificamos señalando: la nacionalización de los minerales energéticos y, en cierto sentido, de las caídas de agua y del mar territorial.

Cualquiera que sea la actitud en cuanto a la nacionalización, tenemos que disentir con la marginación de los Estados particulares en su aprovechamiento. *Se les debe participación en su régimen* —capital proporcional a sus reservas y representantes en las empresas de Estados que los explotan— *y se les debe compensar con la industrialización en origen, con regalías equitativas y con tarifas en función del equilibrio regional.*

Estas políticas nacionales sobre los recursos naturales ¿producen dependencia? Creemos que sí. En materia de hidrocarburos, las sofisticadas previsiones constitucionales de Chubut y el "contencioso" federal del Neuquén bastan para ilustrar las expectativas frustradas y las subordinaciones nacidas de la operación de las empresas del Estado nacional. Son las de esas provincias, autonomías interferidas por relaciones que llamaríamos feudales, sin querer significar otra cosa que la pluralidad de titulares de poderes jurídicos sobre el mismo territorio.

El régimen de energía eléctrica merece objeciones relativas a la imprecisión del ámbito de jurisdicción nacional, a la titularidad del poder de concesión y a la equidad de la regalía y de la tarifa diferencial.

Del mar territorial, ampliado a doscientas millas, el Estado nacional ha quitado a las provincias todos los recursos naturales, salvo la pesca en 3 millas.

A las dependencias económicas virtuales, en cuanto el Estado nacional priva a los Estados particulares de bienes originarios o de expectativas de desarrollo futuro, se suma la creciente dependencia tecnológica por el monopolio federal sobre las áreas que la concentran. Tan grave es ésta como la económica y las dos se interrelacionan. Las provincias tuvieron

casi siempre servicios de menor calidad por inferior dotación de recursos, escala más reducida y marginación tecnológica. No habrá perspectivas de cambio, sino mediante la participación de las provincias.

8. *Poderes delegados al gobierno federal*

Imposición. Durante cincuenta años, la Argentina ha consolidado un régimen de coparticipación impositiva entre el gobierno federal, las provincias y los municipios, sobre los impuestos indirectos recurrentes —excluidos los de importación y exportación— y algunos impuestos directos. Este régimen ha convertido en permanente una delegación temporaria al gobierno federal y, lo que es grave, ha delegado facultades legislativas tributarias en él. Este vicio constitucional ha sido reabsorbido por la reforma de 1973, que, a través de la Comisión Federal de Impuestos, da participación a las provincias en la programación tributaria.

Podemos sintetizar su dura experiencia a través de las notas siguientes:

- Produjo enorme distorsión la escasa cuota de las provincias, que sólo se rectifica gradualmente a partir de 1958, hasta llegar en 1973 a una distribución por mitad entre la Nación y el conjunto de los Estados federativos.

- Cuando concluyeron los diez años de la ley, se había producido un deterioro para las provincias a causa del desvío de fondos coparticipados al sistema previsional nacional y del déficit de la transferencia de servicios desde el gobierno central a los autonómicos, descable en sí misma pero gravosa para algunos Estados.

- Desde 1985, por conclusión del término legal, rige un acuerdo transitorio que va erosionando las bases del sistema legal y produce una puja distributiva.

- La Nación sigue abusando de la delegación condicionada de la Constitución para crear impuestos directos —que en principio corresponden a las provincias— por tiempo determinado y emergencia.

- La inversión pública acusa el desequilibrio: los gastos nacionales representan el 68 o/o, los provinciales el 28 o/o y el total de los municipios el 4 o/o.

- Leves correcciones, no siempre ideales, se han logrado por los regímenes de promoción industrial.

- Hay un retroceso en la clarificación fiscal de las relaciones al iniciarse 1987.

II. EN TRANSICION AL FEDERALISMO COMO SISTEMA

9. *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, casi 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 sólo, 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, contrapuesto 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.

10. *Federalismo. Técnica de vida social*

Dije que me interesa el federalismo como técnica de vida social, no como distribución territorial de competencias, 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:

– Aumentar 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 contemporáneos (Jürgen Habermas, "La legitimidad, hoy", "Revista de Occidente", No. 9, Jul. 1976, p. 3). 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 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 pueda elegir entre un modelo totalitario, un modelo cesarista y una prologación 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 ahondarlos. 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, p. ej.) 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 rol 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 rol 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 especular, 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 subsidiariedad.

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 complejo 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 argentinas pueden vivir sin sus gobiernos locales. ¿Y la estadística de las intervenciones federales no lo prueba? Creemos que prueba lo contrario. Aún así, no es comparable una larga intervención a la privación definitiva del gobierno propio.

Otra vez, he citado a Jacques Delors ("La nouvelle société", "Preuves", 1970, 2o. trim., p. 95): "Sólo una sociedad descentralizada puede encontrar los mecanismos de ajustes a sus tensiones en los niveles adecuados y evitar que el más pequeño conflicto se vuelva drama nacional".

11. *Redimensionar el ejecutivo*

En suma, el subdesarrollo 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.

Frente a las oportunidades que el cambio ofrece a los Ejecutivos, las fórmulas jurídico-políticas para redimensionarlo 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 concertación 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.

12. *¿Nuevo federalismo 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 la hipótesis de un nuevo federalismo y de un posfederalismo.

La 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, en 1976, se nos aparecía 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 todo 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 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 la Argentina misma alcanza el 82 o/o 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 los Estados Unidos, se ha observado que "la creciente aculturación de la sociedad a escala metropolitana no da como único resultado la estandarización. La diferenciación se crea, de nuevo, por medio de los antiguos mecanismos de aislamiento relativo y asociación diferencial, entre aquéllos que se encuentran en un área determinada del espacio, en comparación con quienes se hallan dispersos a distancia" (Scott Greer "De la Ciudad a la Nación: Estados Unidos" en Gino Germani, "Urbanización, desarrollo y modernización", Paidós, B. Aires, 1976, p. 236).

13. Un federalismo de concertación

He ido insinuando un federalismo de concertación. 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 los 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 roles dispersos, reconstruye el sistema normativo requerido por la realidad.

A través de estos convenios con nombres diversos, que he tipificado en otro estudio ("La provincia argentina", Córdoba, 1976, p. 53), 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 han estudiado y afron-

tado 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 la Argentina. En el tercio inferior visualizamos 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 la Argentina demostraría una concentración de roles en el estrato superior —por desarrollo de las virtualidades centralizadoras de las competencias que le fueron delegadas 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 la 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.

14. 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 aquéllos 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 art. 107 C.N., 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 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 rol 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 compartida no genere dependencia.

En efecto, el rol 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 a las concertaciones...

El rol del Estado nacional ha sido decisivo, por ejemplo, para la instalación de los 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 concertación de las provincias; pero, por otra parte, construida 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 estas metropolitanas en que ya el derecho comparado es rico.

Una sola querría destacar: la empresa federativa, que acaban de tipificar las "III Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo" (Universidad de Córdoba, Octubre de 1976, Documento 1, Luis Gazal, Humberto Sánchez Gavier y Armando E. Torres Herrera; además Tomás Hutchinson), ofrece la flexibilidad ideal para asociar jurisdicciones en la acción productiva del sector público.

Hace tiempo que he fundado, y no 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 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. Debe participar de la política empresarial global, porque así no sólo cuidan intereses legítimos, como el de la industrialización de los recursos de origen, si económicamente posible, sino que crecen con el Estado nacional en tecnología y administración.

Pienso en el mar argentino porque en este mes he estado unos días en Chubut. Los satélites nos dicen que allí nuestro hemisferio es azul. Los extranjeros nos dicen que tenemos en esa costa uno de las tres mejores reservas del mundo. La naturaleza hostil en tierra firme debiera lanzarnos al mar. Advirtamos que el hombre explota los recursos del mar, no los cultiva. La revolución neolítica no ha 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? Estos 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.

15. *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 podía, alguna vez, ser también de antagonismo. Nada como la frustración genera a veces el sentimiento irracional de 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 (p. ej., para reglar el aprovechamiento de las aguas interprovinciales fuera de lo concerniente a navegación y comercio interjurisdiccional y a 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 respeto de roles descentralizados.

He dicho "federalismo como sistema". Un sistema es más que una coordinación de competencias, 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 apenas si 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". (Madrid, dic. 1975, p. 52).

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 los 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 donde 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 sistema. 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. Podría-

mos 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 T.V. y el satélite "Telestar". ("Planificación y planetarización", en "Humboldt, No. 21, Hamburgo, 1965, p. 6).

— 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 necesario, 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 aplicarse bajo prueba al federalismo, métodos, modelos y conceptos empleados para esclarecer otra estructura. 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 una en su lugar. Ciertamente que isomorfismo tan prestigioso no ha impedido a la división de poderes; y, por las mismas razones, seguía la suerte del federalismo.

En esta línea de reflexión de la teoría general de sistemas, habría llegado el momento de construir un 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 repriminización, y menos de restauración, sea del federalismo histórico, sea del nuevo federalismo, aunque lo desee, 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 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 transición.

III. FEDERALISMO EN RECUPERACION

16. *Con buen signo*

La transición ha desembocado en recuperación franca en los hechos y en las ideas, excepto en las relaciones financieras. Podemos decir que, en 1987, la "desfederalización" ha tocado fondo y las tendencias se revierten. Los Estados unitarios se regionalizan. La comunidad académica confirma su interés por las autonomías. El gobierno central no "sucursaliza" a las provincias argentinas. El diálogo federal prosigue, aunque no sin sobresaltos. La actividad interjurisdiccional crece como modo de suplir la insuficiencia eventual de las competencias aisladas. La descentralización territorial del poder se enriquece siempre con su destinación nacional. El ciclo constituyente provincial, incesantemente renovado —en seis provincias con reformas totales y dos parciales— que no ha esperado la revisión de la Constitución nacional, manifiesta esa misma energía autonómica. Se nos ha prometido una nueva Capital Federal y reforma del Estado para lograr una deseada pero hipotética descentralización, participación y eficacia.

17. *La reforma de las constituciones provinciales*

Una cláusula federal, que propuse para sistematizar políticas autonómicas, se ha difundido en varias de las nuevas constituciones de provincia. El espíritu de concertación está presente como una constante. En dos, los senadores nacionales pueden ser instruidos por la Legislatura provincial en asuntos de interés local. En todas se configura el Estado social de derecho y se afina el ejercicio de los poderes.

18. *La eventual reforma de la Constitución nacional*

En este contexto, no es sorprendente que el pronóstico sea favorable a la recuperación del federalismo argentino en el supuesto de una reforma de la Constitución nacional promovida por el Ejecutivo. Como paso previo, pidió opinión al Consejo Asesor para la consolidación de la democracia que el Presidente había instituido para su asesoramiento.

Considero —y no por deformación profesional— que lo más positivo del dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia es el capítulo VI relativo al federalismo. Además de su adecuada caracterización, son válidas las propuestas sobre el Senado, el dominio y jurisdicción de hidrocarburos, los poderes de policía y de imposición que pueden con-

servar las provincias en los establecimientos de utilidad pública nacional y la intervención federal.

La más sugestiva recae sobre 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 falta de una doctrina senatorial sobre intervención federal, sobre dominio de los recursos naturales no renovables y sobre coparticipación federal tanto en los que concierne a la distribución entre la Nación y las provincias como a las provincias entre sí, en que no resultaba significativa la alineación entre provincias de menores recursos contra la 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 Nación, 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 período 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 del poder de remoción para vincular al senador con la situación política provincial o sus intereses específicos.

La reacción contra la "deslealtad" de los senadores nacionales se ha materializado en la Constitución de La Rioja (art. 102, inc. 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 art. 56.

Puede estimarse que más fácilmente prevalecerán razones políticas que institucionales para que las legislaturas ejerzan esta facultad significativa. En las elecciones del 83 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 sancionarán

automáticamente si a los 60 días de elevado por ella el Senado no tratara 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 art. 67 inc. 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. Sobre la imposición directa nacional el Senado debiera ser cámara iniciadora y quizás por el voto de sus dos tercios.

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.

19. La dimensión regional

En la Argentina no hay una estructura normativa para las regiones, pero está viva la dimensión regional en los entes interjurisdiccionales y en la integración de las áreas afines. El Noroeste cultiva su identidad sobre todo cultural, y su proyección al Norte de Chile y Bolivia. El Nordeste se interpenetra íntimamente. Las dos regiones van vinculándose en el proyecto Gran Norte. Hacia el Sur, la Patagonia se esfuerza en poblar la Argentina austral con incentivos fiscales y programas de desarrollo que adquieren grandilocuencia con el traslado de la Capital Federal a Viedma. Prevalece la convicción de que las regiones no deben constituirse en colectividades políticas, sino en coordinadoras de intereses comunes. La provincia quiere ser la interlocutora del gobierno central.