

39868

Ing. JUAN JOSE CIACERA
Ing. MARTA CECILIA VELAZQUEZ
Lic. SILVIA SENEN GONZALEZ
Dra. CELIA MAYER

1865
y 2

NUEVAS CLAVES PARA EL FEDERALISMO

Documentos de la Secretaría General
Buenos Aires. Abril de 1996



CFI

Consejo Federal de Inversiones

INDICE

INTRODUCCION	5
I. EJES DE ANALISIS DEL FEDERALISMO FRENTE AL CAMBIO	7
1. Los actuales interrogantes	7
II. A LA BUSQUEDA DE LAS NUEVAS CLAVES	9
1. La mirada histórica	9
2. Estructura constitucional del federalismo	10
2.1. Antecedentes preconstitucionales	11
3. El origen de los recursos y los sistemas de distribución entre nación y provincias	13
4. La cuestión fiscal en la Constitución	20
5. Nuevos aspectos constitucionales en la trama de relaciones nación-provincias	22
6. La región en la nueva Constitución- Conformación de regiones interprovinciales	24
III. EL CONTEXTO DE LOS CAMBIOS AL FINALIZAR EL SIGLO XX	27
1. El cambio en la sociedad: de lo universal y lo local	27
2. Nación e identidad: nuevos interrogantes	29
3. Proyección del federalismo:	31
3.1 La articulación de las relaciones federales y el sistema de redes	31
3.2 La región en la estructuración de redes interjurisdiccionales	32
3.3 El estado argentino y el futuro del federalismo	34
BIBLIOGRAFIA	39

“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...!” Ortega y Gasset

INTRODUCCION

Asistimos a un momento histórico de cambios acelerados. Las transformaciones operadas en el contexto de la sociedad y el estado, en el país y en el mundo, desde la recuperación de la democracia ameritan una nueva mirada sobre las relaciones federales que proyecten a la Argentina como modelo de sociedad democrática, integrada y equitativa.

En esta encrucijada de los cambios es necesario replantear la discusión sobre la coparticipación de impuestos, la distribución de recursos y, sobre todo, el sistema de relaciones intergubernamentales que subyace en el régimen federal.

La vigencia de la Constitución Nacional reformada en agosto de 1994 recrea el tema de las relaciones entre la nación y las provincias, como sujetos políticos activos y protagonistas de un sistema flexible de relaciones de poder. Las discusiones mantenidas durante el transcurso de la Asamblea Constituyente y las diferentes posiciones que se manifestaron abrieron un cauce para revisar el pasado y renovar los supuestos y las argumentaciones de los actores políticos.

El tratamiento de un tema tan crucial para el futuro de las relaciones nación-provincias parece ser la oportunidad de **repensar el federalismo frente a los grandes cambios ocurridos en el mundo, en la región y en el país, identificar las claves que desde el pasado y el presente se proyectan sobre los avatares de más de un siglo de vigencia constitucional y definir nuevos parámetros y reglas de juego para la consolidación de relaciones intergubernamentales estables que avancen hacia el siglo XXI.**

La idea que otorga sentido a este documento es contribuir a un nuevo enfoque de la temática de la coparticipación federal, que supere la visión coyuntural que la caracterizó históricamente y la inserte en un marco de discusión integral y dialéctica.

Después de más de un siglo de vigencia constitucional, los grandes cambios del presente señalan la inédita oportunidad de repensar el federalismo y definir nuevas reglas de juego.

I. EJES DE ANALISIS

DEL FEDERALISMO FRENTE AL CAMBIO

1. Los actuales interrogantes

La Carta Magna reformada en 1994 señala en su Disposición Transitoria número 6, lo siguiente:

"Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrán modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación."

Planteado de esta forma parecería que el problema consiste en encontrar una ecuación que sirva para determinar cuál cuota de los recursos coparticipables le corresponderá a cada una de las jurisdicciones que participen del régimen.

Sin embargo, las lecciones aprendidas en estos últimos años han dejado sus huellas. No es casual que asistamos a sucesivas fórmulas de distribución de los recursos acordadas con carácter transitorio y a recurrentes prórrogas de los Pactos Fiscales.

Son datos de la realidad que ponen de manifiesto las dificultades que surgen al tratar de establecer un nuevo contrato que consolide los lazos que unen la federación.

Las formas pasadas de enfrentar el problema de la distribución de recursos entre nación y provincias ya no funcionan efectivamente; de allí que se presentan con carác-

ter transitorio e inestable, y se renuevan prácticamente sin que se reabra la discusión.

Entendemos que la complejidad y transitoriedad de los acuerdos logrados en estos últimos años no hace sino revelar que los mismos están diseñados dentro de un modelo de relaciones intergubernamentales agotado, que está siendo superado por la realidad de las nuevas vinculaciones entre estado y sociedad.

Podrán transcurrir unos meses o un año, quizás algo más... pero en el fondo está claro que se debe avanzar hacia una modificación estructural del sistema de distribución de recursos, que sea expresión de **cómo se configuren relaciones estables entre los niveles de gobierno que reflejen el fenómeno social del cambio en el estado y la sociedad, en el país y en el mundo.**

En esta línea, el presente trabajo se propone plantear algunas cuestiones -que están en el debate actual, y que tienen fuertes raíces históricas- **acerca del federalismo, su pretendida crisis, su vigencia en el mundo; las relaciones entre la sociedad nacional y las sociedades locales; el destino de las provincias,** temas que, por su parte, aunque están en el corazón y en la

Los acuerdos de los últimos años son transitorios porque corresponden a un modelo de relaciones agotado, que las nuevas vinculaciones entre Estado y sociedad están superando.

vanguardia del pensamiento de largo plazo a nivel mundial, las ciencias políticas y sociales abordan aún con grandes incertidumbres, y con modestia.

Cuestiones como:

¿Qué es el federalismo y cuáles son las claves para revitalizarlo como fenómeno social y político?

¿Cuáles son los desafíos y enseñanzas que la historia deja a los argentinos en materia de relaciones intergubernamentales?

¿Cuáles son las nuevas formas de relacionamiento y articulación social que producen los cambios tecnológicos y científicos?

¿Qué es hoy el poder y quiénes lo detentan?

¿Cómo se resuelven e interrelacionan los cambios en el estado nacional y el provincial?

¿Qué capacidad tienen la sociedad y el estado para contener, orientar y conducir procesos de cambio y mejoramiento social?

¿Qué nuevas necesidades tienen hoy las sociedades locales y con qué recursos se gestionan?

¿Cuáles son las nuevas alianzas y liderazgos que estimulan un nuevo equilibrio de poder?

II. A LA BÚSQUEDA DE LAS NUEVAS CLAVES

¿Qué es una clave? Una clave es la llave, la luz que indica al observador los caminos y las tendencias del cambio. Señales que permiten reconocer obstáculos e identificar fortalezas para la construcción del futuro, pero que hay que buscarlas en los hechos del presente y en la lectura del pasado.

Nos toca vivir una época signada por los cambios acelerados, y en ella reconocer que "estamos dejando detrás de nosotros un orden social que fue bastante bien comprendido y entrando en otro cuyos contornos pueden ser sólo oscuramente reconocidos" (G. Esping-Andersen). Esto implica hacer el esfuerzo por encontrar las claves de esos cambios.

1. La mirada histórica

Este sujeto social, el federalismo argentino, es producto de un proceso histórico y social construido sobre los conflictos y armonías que maduraron y fecundaron durante dos siglos de historia.

Sin embargo, parecen cada vez más ignoradas y menos recordadas las razones que en el pasado definieron nuestro régimen institucional como federal.

No se establece la debida explicación acerca de nuestros orígenes, en los que se mezclan luchas sangrientas y agudos conflictos que se dirimieron en enfrentamientos y batallas.

¿Qué otra forma de organización social y política podría haber sintetizado mejor la diversidad de orígenes sociales, de disparidades geográficas e intereses económicos que esta asociación humana federalista?

En esta "visión" hay una trayectoria

unidireccional, que está en deuda con las provincias y con su aporte a la construcción de la nación. En ese sentido, afirmaba el entrerriano Juan Álvarez que "antes de seguir repitiendo en las escuelas que todas las injusticias y todos los privilegios desaparecieron aventados por las cargas de los granaderos de San Martín, sería, pues, prudente investigar cuáles fueron los motivos que impidieron a esta nueva patria, nacida bajo el pabellón blanco y azul, constituir un todo sólidamente homogéneo y lograr durante el pasado siglo XIX más altos ideales de solidaridad humana..."

En los últimos años la necesidad de un análisis histórico objetivo, que contribuya a la comprensión de los sucesos y a la captación del fenómeno social que está en la base del federalismo para diseñar la salida de la crisis, nos lleva a intentar volcar los principales elementos que, a nuestro entender, desde la experiencia histórica se han constituido en factores de importancia en este tema.

***Hay una deuda con
las provincias y con su
aporte a la construcción
de la Nación porque aún no
se han explicado
debidamente los orígenes
y la historia de nuestro
régimen institucional
federal.***

2. Estructura constitucional del federalismo

El sistema federal, de acuerdo con las normas constitucionales que lo establecen, consiste en una forma (republicana, representativa y federal) que adopta el pueblo de la Nación Argentina, y que compatibiliza y coordina las potestades del gobierno nacional con los de las provincias.

El primero, está constituido por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Legislativo (integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores) y el Poder Judicial, que es ejercido por la Suprema Corte de Justicia y por los demás tribunales inferiores establecidos por el Congreso en el territorio de la nación.

En tanto cada provincia "dicta 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

El federalismo no se agota en la pura normativa institucional. Tampoco en una visión estática o en la mera distribución territorial del poder.

de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones" (art. 5 Constitución de 1853/60/994).

La Constitución Nacional, las leyes que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la nación y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstan-

te cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales (art. 31)

Las provincias delegan expresamente sus poderes originarios (soberanía, relaciones exteriores, ciudadanía, moneda, sanción de leyes fundamentales como Código Civil, Comercial, Penal, de Minería, del Trabajo y Seguridad Social) y conservan como facultades reservadas, todos aquéllos sobre los que no se ha manifestado constitucionalmente, sin perjuicio de atribuirse en forma concurrente la potestad de legislar y actuar coordinadamente en lo que se refiere a promoción de la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras, la importación de capitales extranjeros, etc. (art. 75, inc. 12 y 18 y art. 125 C.N.).

Las provincias 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 (art. 122 C.N.).

La reforma constitucional de 1994 mantiene y consolida el régimen federal establecido en 1853-60 en el que se institucionaliza, como ya se analizara, la distribución de potestades entre nación y provincias y se determinan las facultades reservadas por estas últimas, las que se delegan a la nación y las que se establecen para amparar los intereses concurrentes de ambos niveles.

Este esquema legal no basta para entender en su complejidad las relaciones interjurisdiccionales y el funcionamiento del sistema.

En primer lugar, debemos analizar las modificaciones que sobre el eje central del 53 realizó la reforma constitucional de 1994 y luego, vincular las normas con los antecedentes y la aplicación de los mismos.

Como afirma un especialista, "el análisis

del federalismo no puede llevarse a cabo si se detiene y agota en la pura normación constitucional, ni si se le reputa como una forma política estable sin transiciones o ciclos; tampoco si se adopta una visión estática, ni si se le recluye en una pura distribución territorial del poder" (Bidart Campos, 1995).

2.1 Antecedentes preconstitucionales del federalismo

Una ardua discusión se plantea acerca de la mayor o menor consistencia del federalismo en nuestro país.

Para profundizar tal discusión es necesario analizar los antecedentes y el contexto histórico, social y económico en que las normas constitucionales se aplicaron, se distorsionaron o no se aplicaron, resultando de ello que el país formalmente podría tener un régimen federal pero que no se compadecía con la realidad.

Para observar estas fluctuaciones, podemos separar distintos momentos, como la etapa pre-constitucional (1810-1860), a partir de la Revolución de Mayo hasta la sanción de la Constitución de 1853/60, en que el país se institucionaliza bajo la forma representativa, republicana y federal.

Un segundo momento del federalismo se produce durante el auge del liberalismo, que podemos identificar desde la organización nacional (1853-60) hasta 1930 o 1945. Finalmente, el federalismo en la época de los grandes cambios que se producen en el país, que nos llevan al sistema existente en la realidad actual.

En el primer período, el conjunto de los pueblos que comprendían la futura República Argentina no tenían una estructura estatal, ni un texto constitucional permanente. Durante su transcurso se perfilan las tendencias de aglutinación político-institucional entre los pueblos, cabildos y

provincias que aún se manejaban con re-sabios de la legislación española, en un territorio cortado por grandes espacios que no habían siquiera sido explorados y que recién se incorporarían al país prácticamente un siglo más tarde.

Hasta la organización constitucional de 1853-60 nuestra historia puede dividirse en dos períodos: el primero, signado por el conflicto entre unitarios y federales; el segundo, a partir del triunfo de estos últimos en el que existió de hecho una confederación de entidades "soberanas".

Analizando este período, podemos ad-

***Las provincias son
anteriores a la estructura
institucional argentina.
Pero después de
sancionarse la Constitución
de 1853, que
estableció el régimen
federal, sus normas se
distorsionaron y no siempre
se aplicaron.***

vertir el equívoco en cuanto al concepto de federalismo. La necesidad de suponer en los protagonistas de ese proceso - ciudades, caudillos, provincias - la conciencia de una nacionalidad argentina y la voluntad de un estado nacional, han facilitado el olvido de la distinción de confederación y estado federal, al identificar, bajo la común denominación de federalismo, apropiada para referirse al proceso de creación del estado federal de 1853, las anteriores tendencias confederales que predominaron en la primera mitad del siglo y aun las iniciales manifestaciones de autonomismo en varias de las ciudades rioplatenses, tuvieran o no pretensiones federales o confederales. (Chiaramonte, 1993)

Por olvido o inadvertencia se une el concepto de confederación con el de provincia, cuando lo que compone una confederación son estados independientes y no provincias, en el uso actual del término. Insensiblemente se ha producido un deslizamiento del sentido, que hace que la noción de federalismo en la historiografía argentina, se refiera a procesos de disociación política, mientras que la correcta interpretación se refiere a lo inverso, a procesos de unificación o formación, por un acuerdo de las partes, de una entidad con relaciones recíprocas.

Asimismo, debe considerarse el papel de las ciudades y los cabildos en el surgimiento no sólo del llamado federalismo, sino de las formas de organización política posteriores a 1810, fundamentalmente el surgimiento de la provincia como superación del papel político de la ciudad al incorporar a la campaña, y después el de la nación como producto "contractual de esas provincias".

No obstante, desde los comienzos del proceso de separación de España y de nuestra consolidación como república independiente y constituida, se advierten dos tendencias, una atribuye "la soberanía a todas y cada una de las ciudades americanas -" los pueblos- de manera que Buenos Aires no es más que una ciudad soberana entre otras. Otra tendencia, sin contradecir explícitamente esta postura, atribuye a Buenos Aires una marcada preeminencia.

***Durante el siglo pasado,
la frecuente invocación
de soberanía de las
provincias no impidió un
sentimiento común de
nacionalidad, un sentido de
implícita pertenencia a un
conjunto superior.***

La primera de estas posturas habría de ser interpretada como expresión del federalismo argentino, y será la que sustente la aparición de las provincias organizadas como estados soberanos e independientes y la que tendrá convalidación en la unión confederal del período 1831-1853.

La otra posición era de los llamados unitarios, según el significado de aquel momento, que intentaban organizar un estado centralizado, continuando los lineamientos de la época colonial. Contrariamente a algunas interpretaciones, contaban con el apoyo de determinadas provincias, aun del interior, mientras muchos "porteños" se alineaban dentro del confederalismo más acentuado, representado por el artiguismo.

Brevemente, además, conviene hacer referencia a la desarticulación del espacio virreinal, y al modo en que fueron formándose los pueblos que más tarde serían las catorce provincias constituyentes.

En 1782, se dictó la Ordenanza de Intendentes, cuyas disposiciones regirían el virreinato del Río de la Plata durante el resto del período colonial y mantendrían una vigencia parcial más allá de los comienzos del movimiento de Independencia.

Las Ordenanzas dividían el territorio en las intendencias de Salta del Tucumán, Córdoba del Tucumán, Paraguay, La Plata, Cochabamba, Potosí, La Paz y, con calidad de intendencia general del ejército, Buenos Aires... Sólo tres de ellas conformaron la República Argentina.

Los primeros gobiernos criollos intentaron continuar esta organización dispuesta por la Corona. Ya sea por considerarse administradores de las posesiones del monarca en prisión, ya por asumir la sucesión de los derechos de aquél, las nuevas autoridades tendieron a mantener en funcionamiento el ordenamiento administrativo anterior.

No obstante, las aspiraciones de los pue-

blos por una mayor autonomía llevaron a un proceso de disgregación de las antiguas provincias del régimen de las intendencias. "En noviembre de 1813 el Triunvirato separaba del 'gobierno-intendencia' de **Córdoba** a los tres 'pueblos' de Cuyo (**Mendoza, San Juan y San Luis**) y formaba con ellos un nuevo 'gobierno-intendencia' con la denominación antigua de provincia de Cuyo". Poco después, tres decretos del primer director supremo, Gervasio Antonio de Posadas, creaban en un mismo año, 1814, la Provincia Oriental del Uruguay, las provincias de **Entre Ríos y Corrientes**, separándolas de **Buenos Aires** y las de **Salta y Tucumán**, que habían pertenecido hasta entonces a la gobernación-intendencia de **Salta del Tucumán**. En cambio, otras provincias nacieron por propia decisión autónoma, como **Santa Fe**, que en 1818 decide segregarse de **Buenos Aires, Santiago del Estero**, que en 1820 se separa de **Tucumán y Jujuy**, que pese a haber iniciado las demandas de autonomía es la última en lograrla al separarse de **Salta** en 1834. (Chiaramonte, 1993)

No obstante esta separación y la frecuente invocación de soberanía por parte de las provincias, ella debe interpretarse con el significado que ésta tenía en esa época, como reivindicación de autonomía e independencia, pero sin que ello impidiera un sentimiento común de nacionalidad. La defensa del autogobierno no excluía en ese sentido una implícita pertenencia a un conjunto superior, que de acuerdo a numerosos documentos era la "nación" americana o sudamericana o la "identidad" hispanoamericana (Echeverría-Alberdi). Pero de hecho, las "provincias funcionaban en forma independiente, en particular durante el período 1831-1853".

Desde este punto de vista es que las consideramos preexistentes a la nación, que se constituye contractualmente por la "voluntad y elección de las provincias que la componen".

3. El origen de los recursos y los sistemas de distribución entre nación y provincias

Dos son las cuestiones que se observan en este punto: una se refiere al cambio en la fuente de origen de los recursos, que desde la organización nacional modificó las bases ma-

Desde la Organización Nacional cambió la fuente de origen de los recursos y, en consecuencia, se modificaron las bases materiales del financiamiento público.

teriales del financiamiento público. La otra, a la aparición de los sistemas de coparticipación y a la vulnerabilidad creciente de los acuerdos logrados en los últimos tiempos.

La organización del estado nacional y sus bases materiales

Nos interesa resaltar especialmente cómo se fue constituyendo el estado nacional, porque allí está la semilla de los dificultades que hasta ahora han puesto a prueba al federalismo.

Luego de la rebelión contra la Corona española, y sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XIX, el poder económico quedó localizado en la región pampeana, ya que recibió "el impacto de los factores externos actuando masivamente sobre su desarrollo económico. La vigorosa expansión de la producción agropecuaria exportable, el vertiginoso desarrollo de los ferrocarriles y la formación del mercado nacional sellaron definitivamente la suerte de todo el interior, y lo convirtieron en zona periférica y dependiente del centro dinámico" (Cao-Esteso, 1992).

Junto con el aspecto económico, la alianza política daría lugar al predominio de grupos oligárquicos bonaerenses, que llevan adelante la tarea de construir un estado unificado.

En 1853 el estado nacional en formación debió encarar un "verdadero proceso de expropiación social, en el sentido de que su creación y expansión implicó la conversión de intereses 'comunes' de la sociedad civil en objeto de interés general y, por lo tanto, en objeto de acción de ese estado en formación" (Oszlak, 1985).

De este modo, su accionar consistió en "invadir ámbitos de acción propios de los 'particulares', convirtiendo sus intereses en objeto de atención de interés 'público', y 'adquirir el monopolio de ciertas formas de intervención reservadas hasta ese momento a las provincias' y a otros grupos influyentes de la vida social, como la Iglesia Católica y los cabildos. Esa apropiación de funciones

***La creación y expansión
del Estado Nacional
implicó, la conversión de
intereses comunes de la
sociedad civil en objeto de
interés general***

que venían siendo ejercidas por instituciones tradicionales se sumó a nuevas competencias instaladas para consolidar el proceso de integración nacional" (idem).

En sus inicios, los principales esfuerzos del estado nacional se concentraron en la concreción de un ejército con cobertura territorial, de un aparato recaudador de alcance nacional y de una red educativa capaz de integrar a los inmigrantes y al resto de la sociedad.

El estado nacional puso en juego una variedad de tácticas y recursos, e instaló

nuevas formas de relacionamiento entre el poder político nacional y los poderes locales, que se perfeccionaron luego de la etapa de apertura democrática que implicó la Ley Sáenz Peña, que amplió la participación electoral a los argentinos nativos o naturalizados.

El ciclo de la democracia restringida se quebró en 1930.

La vigencia de un régimen liberal de comercio y de tratamiento de los capitales extranjeros y un alto grado de apertura externa privilegiaban el ciclo exportador, que aportaba cerca del 25% del Producto Bruto Interno. Cuando las condiciones externas favorecían el aumento de los volúmenes exportables y sus precios, "se expandían las reservas internacionales, el crédito, el gasto privado y público, la actividad económica y el empleo". En cambio, la declinación del comercio exterior significaba alteraciones en el crédito, el gasto, la producción y la ocupación.

El sistema de la economía pampeana subordinaba todo el resto de la actividad productiva nacional, y el modelo "cerraba" con el equilibrio de las cuentas fiscales, cuya base eran los impuestos al comercio exterior.

Sin embargo, cuando estos recursos escasearon, el gobierno nacional comenzó a avanzar sobre el campo específico de la tributación provincial, -impuestos al consumo y la producción-, provocando "el avance del fisco central sobre tributos que no eran parte de atribuciones exclusivas sino concurrentes con las provincias" (Pirez, 1986).

Las nuevas bases materiales: imposición al consumo y la riqueza.

La crisis del 30 introdujo mayor complejidad y nuevos actores en el proceso político y económico.

Por un lado, la irrupción del factor militar en la conducción del estado, que con el único interregno del período 46-55, sería una constante hasta la década del 80, ya que incorporó un nuevo grupo de poder en el escenario argentino. Por el otro, la desarticulación del mercado mundial amenazaba alterar la inserción del comercio exterior con sus clientes tradicionales.

La crisis supuso un cuestionamiento general del modelo social y económico que dio contenido a la organización nacional.

Un nuevo rol le correspondió al estado, que a partir de la Gran Depresión pasó a tener un papel activo de intervención, con la apertura del Banco Central como autoridad de creación y regulación monetaria, y mayor injerencia en el comercio exterior de los productos tradicionales.

La regulación de los productos regionales (yerba mate, té, algodón, vid, tabaco, azúcar) implicó redefinir las condiciones de producción de aquellos bienes dentro de los límites de las provincias, afectando directamente su volumen y destino productivo.

Cobró entonces impulso la obra pública, promovida por el gobierno central, que se derrama en las provincias y el área metropolitana, incidiendo en un mayor gasto público. Por otra parte, la reafirmación del alineamiento con Gran Bretaña en el comercio de granos y carnes indicaba que, pese a la ruptura del estado liberal, la alianza militar con los sectores dominantes persistía.

En sintonía con el nuevo escenario político y la inserción internacional, el esquema fiscal quedaría establecido en 1934

con la ley 12.139, que creó el primer régimen de unificación y coparticipación de impuestos internos.

"Esta ley instituyó un sistema con base en el acuerdo posterior de las provincias, de allí que se tratase de una ley-convenio", ya que era necesario salvar por la adhesión de las provincias la evidente inconstitucionalidad del sistema.

La ley dispuso la unificación de impuestos como resultado de la adhesión de las provincias a sus disposiciones, y éstas se comprometieron a no establecer impuestos, tasas, tributos u otros gravámenes que duplicaran los estipulados por la nación.

La perspectiva de la década del 30 la convierte en un punto de inflexión, de eclosión en el cuestionamiento de la identidad nacional, una adolescencia tardía. El cuerpo social ha crecido, se ha hecho complejo, se ha diversificado en su morfología y configuración, en tanto se percibía una disminución de la gobernabilidad y una carencia de cauces de participación en los sectores emergentes. El efecto del aluvión inmigratorio habría provocado una crisis de identidad, que debilitó el sentido de pertenencia colectiva.

La crisis del 30 supuso un cuestionamiento al modelo social y económico que dio contenido a la Organización Nacional. Un nuevo rol le correspondió al estado y pasó a tener un papel activo de intervención en la regulación de la economía. Hubo mayor gasto público y se creó el primer régimen de unificación y coparticipación de impuestos internos.

Ampliación del mercado interno y de la participación política

El período 1946-1955 presenta un nuevo escenario signado por la voluntad popular en el marco de la democracia ampliada. Ella ratifica la incorporación de la clase obrera al escenario político, el crecimiento de la economía para consolidar el mercado interno y la distribución de los frutos del crecimiento.

La estrategia consistió en incrementar los ingresos del sector asalariado como consumidor de la producción industrial local de posguerra.

La acción del estado nacional, fuertemente intervencionista, se caracterizó por

Entre 1946 y 1955 el Estado nacional incorporó funciones de "estado de bienestar" e incrementó las actividades a su cargo, particularmente cubriendo servicios en todos el país para satisfacer necesidades de las poblaciones provinciales.

establecer controles severos sobre el comercio exterior, que cayó en forma acentuada.

Las nacionalizaciones de servicios públicos y la repatriación de la deuda externa en los años 1946-1952 redujeron radicalmente las inversiones extranjeras (Ferrer, 1995).

Se asistió a una ampliación del aparato estatal, que se hizo cargo de nuevas empresas de servicios, promovió la creación de industrias vinculadas con el consumo interno, e incorporó funciones de "estado de bienestar" (promoción y ayuda solidaria, seguridad social, educación masiva, prevención de la salud).

"Dentro de la perspectiva del gobierno nacional, el aumento de las actividades a su cargo, particularmente la cobertura de servicios en todo el país para satisfacer necesidades de las poblaciones provinciales, evitaba que las provincias realizaran gastos en ese sentido. De esa forma se justificaba el mantenimiento de los recursos de coparticipación del gobierno nacional" (Pirez, 1986).

El nuevo modelo de industrialización sustitutiva impuso un importante cambio en la configuración territorial. Algunas provincias "tuvieron la posibilidad de generar productos primarios para la zona industrializada, transformarlos y, sobre la base de la expansión del ingreso generado de este modo, iniciaron un proceso de transformación industrial interno, registraron ritmos de crecimiento económico apreciables y lograron, por lo menos, crear empleos suficientes como para retener el crecimiento vegetativo de su población" (Cao-Esteso, 1992).

Pero esta situación no fue general y hubo otras que quedaron fuera de las corrientes dinámicas, consolidando un sistema de relaciones asimétricas, en las que junto a las que asumieron el papel de "periferias prósperas", aparecen las "periferias olvidadas". Estas últimas no pudieron asociarse a la dinámica industrial vigente y sobrevivieron arrastrando bajos índices de crecimiento poblacional y de actividad económica, disminuyendo los niveles de vida, y haciendo del empleo público la principal fuente ocupacional.

En materia de federalismo fiscal, la porción de las provincias creció durante el período considerado, ya que a partir de 1946 se elevó del 22,4% al 24% en 1947, superando el 25% hacia el final del gobierno de Juan Perón.

Hacia fines de 1958 la proporción había crecido al 39%, duplicando casi la situación

en doce años. Una manifestación de los criterios vigentes fue el incremento de la distribución secundaria hacia las zonas de mayor crecimiento industrial como la ciudad de Buenos Aires y la provincia homónima. (Pirez, 1986) Ambas jurisdicciones pasaron de percibir conjuntamente el 38,5% de la distribución secundaria en 1946, a recibir el 42,1% en 1958.

También el eje poblacional se volcó hacia las zonas centrales, donde se asentaron fuertes movimientos migratorios. Algunos provenían de los países europeos desgarrados por la guerra. Otros, de las provincias argentinas, buscando expectativas de mejoramiento económico y social. Se despoblaron muchas regiones del interior, quedando allí los niños y los viejos a la espera de otra oportunidad.

La distribución del ingreso mostró un crecimiento del sector asalariado, que por primera vez obtiene más del 50% de la renta nacional. La clase obrera se incorpora al escenario político y social de la nación.

"El peronismo promueve un proceso de integración vertical (de las clases sociales) y de alta participación estructural en la sociedad argentina, sin dar lugar a una forma integrada de crecimiento económico", ya que "frente una pequeña industria de bajo nivel técnico, escasa concentración y uso intensivo de mano de obra, que se extendió sobremanera generando empleo, se mantenía la altamente concentrada, articulando los intereses agrícola-ganaderos y financieros" (Pereyra, 1988).

Crisis del modelo de desarrollo y hegemonía financiera

Hacia mediados de la década del 60 se comienzan a percibir tensiones en el esquema del país que "repercuten sobre las articulaciones entre las provincias y el modelo central, notándose una creciente tendencia hacia la concentración y el estancamiento, como reflejo de los primeros síntomas de agotamiento de un modo de desarrollo" (Cao-Esteso, 1992).

A partir de la década del 70 se comienzan a percibir crecientes desarticulaciones entre las provincias y el modelo central. La quiebra del modelo de desarrollo se produce, a mediados de los 70, por efecto de las condiciones del mercado mundial, del nuevo rol del estado y del agotamiento del impulso capitalista inversor local.

El nuevo ciclo económico estará marcado por la hegemonía del sector financiero y la creciente globalización de la economía.

El interregno del gobierno popular entre 1973 y 1975 indica un importante cambio en las relaciones entre la nación y las provincias, que recoge los reclamos insistentes de las jurisdicciones locales y en consecuencia mejora notoriamente la participación provincial, que sube de 40,6% en 1972 a 53,3% en 1973 y 1974. Estos cambios se acompañan con la unificación de tres impuestos que se vuelcan en la coparticipación federal: impuestos internos, réditos y similares y sustitutivo a la transmisión gratuita. Junto con el aumento de la masa coparticipable y de la

proporción de las provincias, se modificaron los criterios de distribución secundaria, ya que "las provincias más avanzadas (Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) disminuyeron al 47,9%, y las del sur incrementaron su participación desde el 6,5% de 1972 al 7,2% de 1973. El noroeste se recuperó al recibir en 1973 el 12,6% frente al 10,4% del año anterior.

"Los cambios de diciembre de 1973 a la coparticipación federal están enmarcados por una política económica nacional que, justamente, se proponía revertir las tendencias que venían imperando, tratando de reformular una alianza de tipo popular que la sustentase" (Pirez, 1986).

La quiebra del modelo de desarrollo se produce hacia mediados de la década del 70, por efecto de las condiciones del mercado mundial, del nuevo rol del estado y del agotamiento del impulso capitalista inversor local. La ideología neoliberal se instala en países del Primer Mundo y la "Segunda Ola" de industrialización comienza a cobrar sus víctimas.

En nuestro país la economía se reorienta hacia el sector externo tradicional. El estado asume un papel "subsidiario" que subordina su participación en la economía. Sin embargo, sin tal participación no hubiera sido posible "facilitar el endeudamiento externo por parte del sector privado" a la vez que propugnaba activamente

"una apertura a los mercados mundiales en condiciones de debilidad del aparato productivo, y con un tipo de cambio subvaluado, promoviendo un proceso de concentración e internacionalización de la economía, en el marco de una profunda reconversión industrial" (Cao-Esteso, 1992).

La experiencia militar se sustenta en un diagnóstico que atribuía la causa primaria de la crisis de gobernabilidad a la estructura de relaciones sociales e institucionales del país (Canitrot, citado por Cao-Esteso) que sólo podría superarse por el "disciplinamiento" de los sectores sociales. Ello fue aplicado tanto a los trabajadores, a través de una dimensión político-represiva, como a los empresarios, mediante políticas de liberalización de los mercados de trabajo y de apertura de la economía.

El ciclo económico que se inició, denominado de hegemonía financiera, produjo perjuicios irreversibles en la estructura de la economía. Uno fue la reducción de las exportaciones, por el efecto combinado de la desindustrialización, la menor diversificación e integración de la producción, y el predominio de la producción de bienes y servicios no transables internacionalmente.

"La economía nacional se fue alejando de los patrones dominantes de transformación de la producción y del comercio internacionales. De este modo, se agravó el desequilibrio estructural de los pagos internacionales heredado del período de la industrialización sustitutiva de importaciones" (Ferrer, 1995).

En el ámbito de las economías regionales, el efecto fue más profundo, ya que "se encontraron ante condiciones más difíciles que el conjunto de las actividades nacionales". "Las políticas que perjudicaron a los agentes económicos de las regiones rezagadas tuvieron sobre ellas un impacto mayor, dadas las debilidades regionales estruc-

A partir de 1976 la experiencia militar, que buscó el "disciplinamiento" de los sectores sociales y la apertura de la economía, las economías regionales sufrieron un impacto mayor dado sus debilidades estructurales.

turales que disminuían su capacidad de absorber estos impactos en el corto plazo" (Rofman, citado por Pirez). Algunas consecuencias fueron el achicamiento del mercado interno que redujo el consumo, el elevado costo del financiamiento al liberarse las tasas, que provocó un incremento de los pasivos de los productores regionales, y la posición del estado que renunció a la imposición de precios para sostener la producción regional, dejando al mercado como único árbitro.

El impacto del "disciplinamiento" citado anteriormente también llegó a las provincias por la vía de disminuciones en la coparticipación. Las políticas destinadas a disminuir las cargas de los costos laborales y del FONAVI recayeron sobre la recaudación tributaria, disminuyendo los fondos coparticipables. Se eliminó el IVA de la coparticipación. La participación provincial cayó al 48% en 1980 y al 28,8% en 1981 (Pirez, 1986). Asimismo, cabe remarcar que las situaciones provinciales se vieron comprometidas por la transferencia de servicios de educación primaria, salud, servicios sanitarios.

La crisis de la deuda marca el final de la primera etapa en este proceso de ruptura del modelo de desarrollo, y pone severos límites al nuevo ciclo democrático que se inició en 1983.

Democracia, estado y mercado

Los últimos doce años muestran un panorama de creciente complejidad en materia de recursos y coparticipación.

La recuperación de la democracia mostró las dificultades para encarar políticas de desarrollo y expansión de la economía en un contexto signado por el endeudamiento externo, que se reflejó en penurias fiscales.

La discusión por los fondos coparticipables tuvo dos escenarios bien diferenciados, que muestran la forma dinámica de

la relación nación-provincias y los alineamientos de los estados.

En los primeros años del ciclo democrático las provincias eran percibidas como sujetos de reparación histórica, debido a la enorme transferencia de gasto que significó la provincialización de los servicios públicos, de educación primaria, salud y saneamiento realizada durante el período militar. Había que mejorar la distribución primaria para el efecto compensatorio, y la sanción de la ley 23.458 tuvo esta intencionalidad.

La recuperación de la democracia mostró las dificultades para encarar políticas de desarrollo y expansión de la economía en un contexto signado por el endeudamiento externo, que se reflejó en penurias fiscales. Se agudizó la puja por los recursos entre la Nación y las provincias.

Pero pronto se agudizó la puja por los recursos entre la nación y las provincias y luego paulatinamente los estados federales fueron señalados como la causa del excesivo gasto público y del elevado déficit.

A partir de los años 90, el país experimentó grandes transformaciones, cuyo eje fue una profunda reforma en el papel del estado y en sus relaciones con la sociedad y el mercado. Las políticas aplicadas en este período han permitido alcanzar un fuerte crecimiento de la economía, quebrando la tendencia declinante de la década anterior; los precios se estabilizaron, reduciendo los niveles de inflación a los más bajos de los últimos treinta años; la búsqueda de la competitividad se transformó en una exi-

gencia para el sector empresario. Ello, sin perjuicio de la existencia de problemas de desocupación y crisis sectoriales en el marco de las políticas de ajuste.

El segundo escenario coincidió con la etapa de los primeros grandes logros del Plan de Convertibilidad. Junto con el abatimiento de la inflación, se incrementó el crédito al consumo, que liberó recursos para una expansión de la actividad económica. La recaudación creció y mientras el estado nacional era sometido a una profunda reforma y reestructuración, el gobierno nacional y las provincias acordaron el Pacto Fiscal 1 (1992) que modificó los acuerdos pactados en la ley 23.458

Por este acuerdo, que fue ratificado por ley de la nación nº 24.130 y por las legislaturas de las provincias, la instancia nacional obtuvo el 15% de los recursos coparticipados para financiar las cajas de jubilaciones, mientras las provincias asumieron compromisos para modificar sus tributos, hacer un ajuste de la administración estatal, reducir el gasto público, y privatizar bancos y empresas estatales.

El Pacto Fiscal 2 (1993) fue una reiteración del anterior. Frente a los desequilibrios financieros producidos por la crisis mexicana conocida como "efecto tequila", las provincias contribuyeron con la nación aceptando mantener las pautas de distribución de los recursos coparticipables acordadas en 1992.

Las lecciones aprendidas en estos últimos años han dejado sus huellas. No es casual que asistamos a sucesivas fórmulas de distribución de los recursos acordadas con carácter transitorio y a recurrentes prórrogas de los Pactos Fiscales. Son datos de la realidad que indican la necesidad de llegar a establecer un nuevo contrato para consolidar los lazos que unen la federación.

Esta modalidad de negociación está mostrando el agotamiento de un modelo de distribución y cómo las formas de resolver

el problema de la participación en los recursos entre nación y provincias deberían adecuarse paulatinamente a las nuevas propuestas que se desarrollan en la parte III.

4. La cuestión fiscal en la Constitución

En el momento de sancionarse la Constitución de 1853 se aplicaban como impuestos directos fundamentalmente los inmobiliarios, y como indirectos la imposición al comercio exterior (importación y exportación - aduanas). Los indirectos se aplicaban en forma concurrente por nación y provincias. Los directos sólo podría imponerse por la nación por tiempo determinado "siempre que la defensa, seguridad común y bien general del estado" lo exigieran. La jurisprudencia y las leyes de coparticipación federales y provinciales debieron suplir los vacíos constitucionales que puso de manifiesto la evolución de los instrumentos tributarios hoy disponibles.

Por otra parte, los mecanismos de coordinación fiscal constituían el resultado de nego-

***Desde 1994 se ha dado
jerarquía constitucional
a los regímenes de
coparticipación, establecidos
por ley-convenio .***

ciaciones basados en la coyuntura, que no consideraban la relación entre las funciones de los distintos estados ni sus condiciones particulares, frente a las necesidades de una mayor equidad en la distribución de recursos.

Las leyes de coparticipación aprobadas por adhesión de las provincias, únicamente salvaban la inconstitucionalidad del sistema que volvía permanente una situa-

La reforma constitucional del '94 estableció que la distribución de recursos se efectuara "contemplando criterios objetivos de reparto, será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional".

ción sólo aplicable en casos de excepción (artículo 67 inc. 2).

El nuevo artículo 75 inc. 2 mantiene la facultad del Congreso de imponer contribuciones indirectas en forma concurrente con las provincias y reitera la potestad de imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la nación, siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general lo exijan.

El cambio más notable (1994) es que, luego de indicar que las contribuciones previstas, salvo las que tengan asignación específica, son coparticipables, da jerarquía constitucional a los regímenes de coparticipación, que serán efectuados por ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la nación y las provincias, garantizándose la automaticidad en la remisión de los fondos.

"La distribución entre la nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en **relación directa a las competencias, servicios y funciones** de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto; **será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio na-**

cional." Principio este último que debería ampliarse en realidad, no sólo a la distribución de recursos y funciones, sino a la interpretación integral del régimen federal.

La ley convenio tiene como Cámara de origen el Senado, pero deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara; no podrá ser modificada unilateralmente, ni reglamentada, y **será aprobada por las provincias**. Es decir que se entiende que para entrar en vigencia en una provincia debe ser aprobada por ley de la misma, como es regla para la validez de toda ley convenio.

En cuanto a la transferencia de competencias, servicios o funciones, ella no podrá efectuarse sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso Nacional cuando correspondiere y **aceptada por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires**, en su caso. Esta disposición requeriría de una ley o el desarrollo de jurisprudencia en la materia para determinar claramente los casos en que se reconoce tanto

La transferencia de competencias, servicios o funciones no podrá efectuarse sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso Nacional cuando correspondiere y aceptada por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires.

la necesaria aceptación de la transferencia por parte de la provincia como la seguridad de que se contará con los recursos para el funcionamiento de los servicios, competencias y funciones que se transfieran.

El control y fiscalización sobre lo anali-

zado hasta aquí (inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional) estará a cargo de un organismo fiscal federal, establecido de acuerdo con una ley que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en este organismo.

Corresponde, además, al Congreso Nacional establecer y modificar por tiempo determinado asignaciones específicas de recursos coparticipables, requiriéndose a tal efecto una ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

5. Nuevos aspectos constitucionales en la trama de relaciones nación- provincias

Si bien el sistema de distribución de los recursos es en este momento el principal objeto de interés por parte de los gobiernos provinciales y de la nación, y en muchos casos, este régimen es el sustento real de un federalismo efectivo, no puede dudarse que el plexo normativo general de la Constitución, es también relevante a la hora de materializar el funcionamiento del mismo y caracterizar el mayor o menor equilibrio entre las entidades que conforman el país.

Es por esto que debemos reseñar las normas de la reforma efectuada en 1994, que inciden directamente en la orientación del federalismo adoptado y dibujan la trama de relaciones entre los niveles nación y provincias.

Debemos destacar, en primer lugar, las reformas efectuadas en el artículo 75, de atribuciones del Congreso Nacional, en el que, además de los incisos 2 y 3, ya analizados anteriormente, se incluye el inciso 19, de carácter programático, y cuyo segundo párrafo establece que (el Congreso) deberá proveer al crecimiento armónico de la nación y al poblamiento de su territorio; **promover políticas diferenciadas que tiendan a equi-**

librar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Agrega, además, que deberá sancionar leyes de organización y de base de la educación que **consoliden la unión nacional, respetando las particularidades provinciales.**

Asimismo, fortaleciendo las jurisdicciones provinciales y aclarando distintas interpretaciones de la cláusula que trataba este tema en la Constitución anterior, se dispone que en los casos de establecimientos de utilidad nacional, localizados en territorio provincial, la legislación específica que para ellos se dicte deberá ser la necesaria para el cumplimiento de sus fines. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.

Correlativamente, se han efectuado modificaciones en el Título II de la Constitución, donde se establecen las facultades que las provincias expresamente se reservan. Entre ellas destacamos la posibilidad de constituir regiones (que trataremos separadamente) y la de celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal (soberanía, navegación, etc.) o el crédito público de la nación, con conocimiento del Congreso Nacional.

Las nuevas constituciones provinciales habían ya contemplado este problema, otorgando a los gobiernos la facultad de "Realizar gestiones y acuerdos en el orden institucional para la satisfacción de sus intereses sin perjuicio de las facultades del gobierno federal" (Constitución de Formosa) o bien, como expresa la Constitución de La Rioja, "La Provincia detenta la facultad de efectuar en el orden internacional gestiones, actos, o convenios que fueran necesarios, para la satisfacción de sus intereses, sin

perjuicio de la política exterior delegada al Gobierno Federal".

El nuevo artículo posibilita la gestión de facultades que las provincias se han reservado y las que tienen concurrentes con el gobierno federal. Estas facultades pueden exceder los límites de las jurisdicciones provinciales, como por ejemplo la promoción de intereses y productos de la misma en el exterior o la contratación de bienes, servicios o actividades turísticas. De modo que lo que debe diferenciarse en la interpretación de este artículo son las relaciones exteriores, cuyo monopolio mantiene el gobierno federal, y los negocios administrativos de las provincias, en tanto no afecten a la política o a la economía nacional.

Cabe señalar que hubiera sido conveniente agregar en el inciso 24 del artículo 75 una cláusula de equilibrio de los derechos provincia-nación, para garantizar la efectiva participación de los gobiernos provinciales en la celebración de tratados internacionales, cuando ellos pudieran afectar sus intereses y autonomías en cuestiones de su competencia.

En cuanto a los recursos naturales, la Constitución, en el artículo 124, reconoce el dominio originario de las provincias sobre aquellos recursos existentes en su territorio. Esta cláusula, de acuerdo con la interpretación de algunos autores como Sagues y Guidi, implica que cualquier norma vigente que contradiga ese principio caería por inconstitucional (CFI, *Potestades provinciales en materia de hidrocarburos*, junio 1995).

De allí la importancia de este punto, que afecta las economías provinciales (regalías) al referirse tanto a los recursos renovables como a los no renovables: suelo, yacimientos de minerales sólidos, líquidos y gaseosos, recursos hidráulicos y la energía proveniente de los mismos, flora y fauna silvestre, recursos panorámicos y escénicos.

Reforzando las jurisdicciones provinciales, dentro del artículo 41 referido al ambiente, en donde se declara el derecho de todos los habitantes de gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, y la obligación de las autoridades de proveer a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, se establece que corresponde a la nación "dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las ne-

***La Constitución de 1994
ha fortalecido el federalismo
a través de distintas
cláusulas programáticas
e instrumentales, tales como
la regionalización, la facultad
de las provincias de realizar
gestiones y acuerdos
internacionales, y el reconoci-
miento del dominio originario
provincial de los recursos
naturales.***

cesarias para complementarlas, sin que aquéllas (las nacionales) alteren las jurisdicciones locales".

Se establece aquí una distribución de competencias en materia ambiental: la nación establece las normas generales y mínimas que se aplicarán en todo el territorio del país, cuidando no vulnerar o alterar las jurisdicciones locales, cuya competencia no queda excluida, sino que debe integrar o ampliar con sus normas las sancionadas por la nación.

La reforma consolida, además, la participación provincial al tratar en el artículo 42 los nuevos derechos de los consumidores y

usuarios de bienes y servicios en la relación de consumo, donde se establece que la legislación considerará procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, disponiendo que deberá preverse en los organismos de control, **la necesaria participación, no sólo de las asociaciones de consumidores y usuarios sino también la de las provincias interesadas.** Esto posibilita una intervención directa de los gobiernos locales en la aplicación de los marcos regulatorios y en la supervisión de la prestación de servicios.

6. La región en la nueva Constitución. Conformación de regiones interprovinciales

Anticipada en numerosos estudios y experiencias provinciales, la reforma incluye en su artículo 124 la posibilidad de que las provincias creen regiones para el desarrollo económico y social y la de establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. A ellas se refiere

Una región es un ámbito de concertación de políticas públicas y privadas, para la integración, coordinación y complementación de acciones tendientes a un desarrollo participativo y dinámico de distintos sectores o jurisdicciones.

también el inciso 19 del artículo 75, donde se incluye entre las facultades del Congreso "proveer al crecimiento económico de la nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tien-

dan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y **regiones**, siendo para estas iniciativas cámara de origen el Senado".

Entendemos por región el ámbito de concertación de políticas públicas y privadas, para la integración, coordinación y complementación de acciones que posibiliten un desarrollo con equidad de distintos sectores o jurisdicciones, mediante un proceso participativo y dinámico que tienda a la cohesión de sus relaciones. (CFI, 1994 b)

Es decir que la región es, fundamentalmente, un instrumento de integración, no de descentralización, como ha sido utilizada en países de organización unitaria (España, Italia, Chile).

Aunque resulta implícito en este concepto el referente territorial en la conformación de la región, el espacio geográfico no es el determinante, sino sólo el sustento físico, tanto de los actores como de las políticas y acciones que se plantean (límites jurisdiccionales de las partes que constituyen el acuerdo o determinación del radio de influencia o localización).

Desde este punto de vista, el concepto de región supone un objetivo final de integración de las partes que la componen y que en su punto máximo de desterritorialización puede convertirse en un sistema de relaciones o región virtual (Boissier).

El artículo de la nueva Constitución deja abierto para distintas interpretaciones el alcance del concepto de región; los que la entienden como un nuevo nivel de decisión jurídico política (estado nacional-regiones-provincias-municipios) o directamente una reconfiguración de las actuales provincias que prácticamente las reemplazaría y que denominaremos región institucionalizada. Otra parte de la doctrina continúa con la interpretación que entiende la región como el acuerdo interprovincial que sustenta una

unión de intereses y acciones compatibilizados, de acuerdo con el concepto antes expresado, y a la que llamaremos **región concertada**.

En el criterio de región institucionalizada subyacen doctrinas originadas en países europeos de organización unitaria, formuladas en el derecho comparado en materia de descentralización. En efecto, la institucionalización a nivel constitucional de las regiones se impuso en aquellos países en los que no existían unidades políticas intermedias con capacidad decisional y se llegó a esto como consecuencia de un proceso creciente de toma de conciencia local.

Este antecedente constituye un diferente punto de partida respecto de nuestro país que, por el contrario, se organiza a partir de las provincias como unidades preexistentes al poder nacional.

La institución constitucional de las regiones, con competencias y autoridades propias -ejecutivas y legislativas, por lo menos- tiene los siguientes inconvenientes:

Aleja a las provincias del protagonismo que les cabe ante el poder nacional; incrementa el peso burocrático, al incorporar nuevas instancias en el proceso de adopción de decisiones; cristaliza las relaciones entre las partes, cuya interacción, en un universo cada vez más relacionado, restringe las actuales facultades de las provincias.

Cabe destacar también que subyace en esta propuesta de constituir institucionalmente a las regiones la consideración de la existencia de provincias "inviables", cuando este concepto resulta equivocado en tanto no hay economía de escala en el sector público.

El criterio de **región concertada**, por el cual las regiones se configuran por tratado, deja a la decisión de las provincias evaluar la necesidad o no de integrarse regionalmente y la determinación de los otros sujetos, y de los objetivos y alcances de dicha integración.

Por lo tanto, se afirma en el carácter autonómico que se reconoce a las provincias en nuestra Constitución, ya que éstas tienen la iniciativa en el tema y el consorciarse para llevar adelante un proyecto común no les hace perder individualidad respecto de dicha temática, pues cada una conserva la totalidad de sus competencias.

Los problemas emergentes de estos tiempos plantean permanentemente la necesidad de aunar esfuerzos para encarar acciones comunes, y en esto, nuestras provincias desde la recuperación democrática en 1983, y en muchos casos por iniciativa del CFI, han iniciado un proceso de regionalización, compatibilizando sus intereses locales con los del conjunto.

El modo de encararlo, por concertación, otorga al mismo la necesaria flexibilidad que requiere una concepción dinámica de lo regional.

Por otra parte, así planteada, la descentralización de funciones, servicios o poderes del gobierno nacional hacia las regiones debe

El criterio de región concertada, deja a la decisión de las provincias evaluar la necesidad o no de integrarse regionalmente y la determinación de los otros sujetos, y de los objetivos y alcances de dicha integración.

contar necesariamente, en cada caso, con la participación y el consentimiento de las provincias que las integran.

III. EL CONTEXTO DE LOS CAMBIOS AL FINALIZAR EL SIGLO XX

1. El cambio en la sociedad: de lo universal y lo local

Durante la década del 70, poderosos avances de la ciencia y la tecnología alumbraron invenciones como la del microprocesador (en 1971), la recombinación del ADN (en 1973) y la del computador personal (en 1975). Esos aportes fueron cambiando aceleradamente el mundo en que vivimos: las formas de producir y trabajar, las de comprender la salud y la enfermedad, las de procesar grandes volúmenes de información y convertirlos en imágenes que se trasladan inmediatamente a los confines de la Tierra.

Las estructuras de las sociedades conocidas hasta entonces se configuraban a partir de su relación con la producción, derivando de ella formas culturales particulares. Los grupos sociales vinculados con la tierra (sociedades agrarias) poseen un carácter más tradicional, fruto de su esfuerzo por superar las contingencias de la naturaleza para poder sobrevivir. El escenario de la transformación industrial otorgó desde los inicios del siglo XX a algunas sociedades un matiz más moderno, teniendo como ejes los procesos de acumulación económica y movilizadas por fuertes estímulos hacia la educación y el consumo masivo de bienes.

Pero la revolución tecnológica conmovió todo lo conocido y se instaló con fuerza y celeridad en el mundo desarrollado, filtrándose al resto de los países.

"El motor del cambio al postindustrialismo es una innovación en las fuerzas productivas: en el transcurso de la primera mitad del

siglo XX la ciencia y la tecnología fueron las principales fuentes de productividad. En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, **el conocimiento y la información** se convirtieron en los elementos fundamentales en la generación de riquezas y poder en la sociedad" (Castells, 1992).

En el curso de un cuarto de siglo, junto a las sociedades de viejo cuño, han aparecido las llamadas sociedades postindustriales, cuyos rasgos son la expansión de servicios vinculados con la generación y distribución de conocimientos y al procesamiento y difusión de la información. Los nuevos requerimientos de la economía internacionalizada sobre la base de los desarrollos informacionales facilitan el avance de su potencial productivo en forma exponencial, en relación a los antiguos métodos productivos.

¿Cuál es el alcance social y político de las transformaciones?

Ante todo, una transformación de la estructura de las ocupaciones, en la que gerentes, comunicadores, científicos, profesionales y técnicos aparecen como los grupos sociales de mayor nivel educativo y también de importancia estratégica creciente, tanto en las organizaciones como en la sociedad toda.

Después de la Segunda Guerra Mundial el conocimiento y la información se convirtieron en los elementos fundamentales de la generación de riqueza y poder en la sociedad.

Es la vinculación con la **producción, manejo y comunicación de símbolos**, lo que refuerza su influencia y poderío. En otras palabras, se destaca "la creciente importancia del saber, reducido a información y a procesamiento de información, como insumo productivo, como factor principal de com-

***La revolución tecnológica
conmocionó todo lo conocido
y se instaló con fuerza y
celeridad en el mundo
desarrollado, extendiéndose
al resto de los países.***

petitividad empresarial, y como herramienta de las estrategias militares de las grandes potencias" (Hopenhayn, 1994).

Pueden constatarse algunas evidencias en los 90, más allá de las predicciones fallidas de algunos gurús: que el nuevo paradigma tecnológico y productivo debe muchísimo a la penetración de la microelectrónica y de los sistemas informáticos; que la biología (y no la física) será la ciencia decisiva para el próximo siglo; que el papel central de las instituciones de la sociedad post-industrial no lo tienen las universidades, como se prevía, sino las corporaciones empresarias, los sistemas de salud y educación y los medios de comunicación (Castells, 1992).

Las implicancias de la economía en un mundo globalizado son tan profundas como las transformaciones tecnológicas.

Hay acuerdo entre los especialistas en destacar la transición del mundo bipolar, luego del colapso de la Unión Soviética, hacia una realidad tripolar sostenida por Japón, Estados Unidos y la Comunidad Europea. La existencia de otros conjuntos nacionales que potencian las relaciones económicas, como el NAFTA y el MERCOSUR, se inscribe en la

búsqueda de ventajas competitivas que permitan abrir paso a la producción y el comercio interregional, aprovechar la movilidad del sistema financiero y buscar equilibrios complementando las diferencias.

La globalización favorece la construcción de grandes conjuntos de países. Cada país miembro renuncia voluntariamente a una parte de su soberanía para eliminar conflictos inútiles y arcaicos y para contribuir con fuerza a sostener un nuevo orden mundial.

Esta conjunción de fenómenos externos con impactos locales acentúa en el mundo empresario la búsqueda de una mayor competitividad, la preocupación por la calidad de la producción y por el incremento de la productividad. Al mismo tiempo, en ese contexto, se fue imponiendo una nueva concepción sobre el estado, funcional a la conformación de un espacio mundial de acumulación, donde el capital se valoriza en múltiples espacios nacionales y en diversos tipos de actividades productivas (de Mattos).

El nuevo paradigma promueve una lectura distinta del comportamiento de las organizaciones, tanto públicas como privadas. Las formas avanzadas de comunicación (computadoras, fax) desdibujan las fronteras tradicionales de las organizaciones formales y atraviesan en forma "caótica" los niveles jerárquicos, recomponiendo las relaciones personales, el compromiso con la tarea y los valores culturales internos, así como las for-

***Del mundo bipolar se ha
pasado a un proceso de
globalización, que favorece
la construcción de grandes
bloques de países. Simultá-
neamente resurgen las
fuerzas locales y la revalori-
zación de la persona.***

mas del trabajo cotidiano. Por ello un autor (Senge) describe la organización inteligente como "una organización que aprende y continuamente expande su capacidad de crear su futuro", para lo cual no le basta con sobrevivir sino que debe aumentar su capacidad creativa.

También las nociones de tiempo y espacio sufren transformaciones debido a la escala planetaria de numerosas actividades: deportivas, productivas, artísticas. La simultaneidad de los hechos con su difusión a todos los continentes trastoca el orden temporal de día/noche, ayer/hoy.

Por último, pero no por eso menos importante en esta revisión de las transformaciones que signan el final del siglo XX, la modernidad se acompaña de un retorno a la persona, a la noción de sujeto, que supera los esquemas del enfrentamiento entre sociedad y estado, propios del pasado.

"No hay modernidad sin racionalización, pero tampoco sin la formación de un sujeto-en-el-mundo que se sienta responsable de sí mismo y de la sociedad" (Touraine, 1992).

Este autor sostiene que durante largo tiempo la modernidad sólo se definió por la eficacia de la racionalidad instrumental, discurso que la eficacia de la ciencia y la tecnología hacían creíble y posible. Pero esa visión se completa con la otra noción: "el surgimiento humano como libertad y como creación". Por eso, para este autor el diálogo entre racionalización y subjetivación constituye la esencia de la modernidad.

La existencia de niveles de diálogo tan diversos indica una correspondencia entre microcosmos y macrocosmos, entre el universo y el hombre, superadora de las dicotomías que el pensamiento lógico cartesiano había impuesto a la sociedad occidental.

La referencia continua de las ciencias sociales a los actores indica el mismo fenó-

meno: la individualización de los sujetos, superadora de las determinaciones que antiguamente impusieron los regímenes totalitarios, los estados benefactores y la extensión del espacio público. "El sujeto es el llamamiento a la transformación del 'sí mismo' en

Las formas avanzadas de comunicación modifican profundamente las relaciones en las organizaciones. Aparece la "organización inteligente" como "una organización que aprende y continuamente expande su capacidad de crear su futuro".

actor. Es yo, es esfuerzo por decir yo sin olvidar que la vida personal está llena, por un lado, de ello, de libido y por otro de los papeles sociales" (ídem).

2. Nación e identidad: nuevos interrogantes

Cuando el tema de la nación parecía olvidado u oculto, como consecuencia de la destrucción de los internacionalismos ideológicos y frente al avance de la "aldea global" y de los grandes conjuntos económicos con su delegación de soberanía, resurgen nuevas formas de violencia cuyos ejes son las etnias, las religiones, los despotismos, la sangre...

La nación, piedra angular de todo el edificio político, es una entidad irreductible a un solo elemento. "Es un conjunto de recuerdos y de proyectos. No es la familia, no es la tribu, no es el grupo. En todo caso, no basta con eso" (Daniel, 1995a). Como realidad inevitable, es la que permanece cuando pasan las ideologías y las tormentas.

Pero esa nación, perdida la dimensión épica que le dio origen, se ha ido convirtiendo en un estado-maquinaria que se ocupa del bienestar de los ciudadanos-consumidores.

La preocupación por el fortalecimiento de la Nación parece más necesaria en los países de régimen federal. En ellos la argamasa que sostiene las partes del edificio es precisamente la identidad nacional.

midores, perdiendo los rasgos de identidad histórica y cultural fundacionales. En ese marco, "la entidad nacional amenaza disolverse" (Daniel, 1995b). Estamos frente a una renovación del pensamiento relativo al estado-nación.

La diatriba contra lo público, proveniente de quienes confunden mercado con intereses particulares, socava la idea de nación como entidad colectiva, que debe ser recreada. Es la gente, el "nosotros colectivo, la idea de una comunidad que destruye las jerarquías. No se trata de una relación de clase: la gente es quien, en conjunto, vivió la misma experiencia" (Cardoso, 1994), y constituye el corazón de la nación.

Es que la nación parece estar frente a una doble amenaza: la transformación de los ciudadanos en telespectadores-consumidores, y la yuxtaposición de comunidades a las que sólo une la tolerancia temporal que se tienen unos a otros para poder coexistir.

Entonces, si no se construye una identidad común, el destino de las naciones sería disolverse dentro de imperios o verse reducidas a una atomización sin futuro.

La experiencia reciente de "implosión" de la ex Unión Soviética es un ejemplo

paradigmático del resultado de los conflictos entre las entidades que constituyen la federación.

En palabras de Gorbachov (Clarín, 1996) "la URSS era vista como un solo país. Una asociación de varios pueblos y grupos étnicos con la nación eslava como núcleo. Durante siglos, esos pueblos sacrificaban parte de su soberanía porque se beneficiaban de la unión... Teníamos un sistema energético, ferroviario, científico, educativo y de defensa común. La lógica era crear una federación". "El líder soviético advierte que no se actuó a tiempo y sobrevino la desintegración, la que "debe enmarcarse en un contexto mayor: el problema de la identidad nacional".

Nuevamente es Gorbachov quien ilustra acerca de las tendencias contrapuestas que constituyen una doble amenaza. Mientras la globalización de la economía y los problemas ambientales llaman a la integración, la gente tiene miedo de perder sus culturas, sus lenguajes, sus costumbres. Por ello, "la globalización no debe ser una topadora que lo uniforme todo y arrase con la diversidad cultural. Es nece-

Si no se construye una identidad común, el destino de las naciones sería disolverse o verse reducidas a una atomización sin futuro.

sario encontrar mecanismos políticos para armonizar estas dos tendencias..."

En la misma cumbre mundial, Mitterrand afirma que en el próximo siglo se va a alcanzar la síntesis entre las dos tendencias que señalaba Gorbachov: "La necesidad de integración y la de afirmar

la personalidad individual, la soberanía y los derechos en diferentes áreas.”

Como se ha visto, hay una preocupación universal por las fuerzas contrapuestas que enfrentan lo universal con la diversidad local y por la necesidad de una síntesis superadora que los cambios tecnológicos actuales y las nuevas formas de organización social hacen posibles.

La preocupación por el fortalecimiento de la nación, esa entidad inasible, parece más fuerte en los países de régimen federal, ya que **la argamasa que sostiene las partes del edificio es precisamente la identidad nacional**. Por eso es que en nuestro país **la permanencia de las provincias y el fortalecimiento de los lazos federales están en la base de la continuidad de la nación**.

3. Proyección del federalismo

3.1. La articulación de las relaciones federales y el sistema de redes

Una mirada sobre las realidades provinciales señala los profundos cambios ocurridos en el funcionamiento de la federación en los últimos 50 años. Las provincias eran, como dice la feliz frase de Ortega y Gasset que preside este documento, “...muy provincianas”. Dependían de la nación para hacer escuelas y planes educativos, para eliminar las plagas en la agricultura, para diseñar una obra de infraestructura, para financiar el desarrollo. Las capacidades técnicas instaladas eran escasas y la nación debía proveerlas. Las comunicaciones eran lentas, los caminos difíciles para transitar, el transporte se movía al ritmo de la época. Esas dificultades provocaban el aislamiento y el encierro de cada provincia, aun de las que estaban próximas. Era más frecuente la comunicación con el gobierno central que con la jurisdicción vecina.

Esta situación ha cambiado, como hemos visto, por efecto de la revolución tecnológica: la información que circula en tiempo real por circuitos que están al alcance del usuario no importa en qué coordenada del espacio esté ubicado, las nuevas formas de comunicación al instante que promueven el establecimiento de redes y flujos y refuerzan los vínculos sociales. Pero también los nuevos factores de cambio y las nuevas realidades políticas

Ante las transformaciones, también la federación debe concebirse de otra manera. Hay nuevos actores que se vinculan formando redes de interacción social, el poder y la riqueza se localizan en elementos simbólicos como la información y los flujos financieros; el mercado influye en la vida económica y es influido por las decisiones públicas.

que inducen a los gobernantes de los estados federados a intensificar lazos económicos y culturales con países vecinos, creando una red de comunicación e intercambio.

Frente a estas transformaciones, también la federación debe concebirse de otra manera.

Hay nuevos actores que se vinculan formando redes de interacción social, el poder y la riqueza se han localizado en elementos simbólicos como la información y los flujos financieros, hay una mayor incidencia del mercado en la vida económica que influye y es influido por las decisiones públicas.

La estrategia para la revitalización del federalismo es que se refuercen los dos extremos de la nacionalidad: **el proyecto co-**

mún como nación y las provincias. No sólo como entidades separadas y autónomas, sino como unidades que tengan capacidad de articulación, de integración, de creación de

La revitalización del federalismo implica reforzar dos componentes de la nacionalidad: el proyecto común como Nación, y las provincias, éstas últimas como unidades con capacidad de articulación, integración y creación de consensos.

consensos y que, además, posean los recursos necesarios para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades que les ha confiado la sociedad.

Pero, considerando los recursos, resultaría ingenuo ignorar que la riqueza como poder pasará cada vez más por carriles tales como el avance tecnológico, el conocimiento, las comunicaciones, los avances científicos. Elementos que no pueden y no podrían "repartirse" a la manera de un impuesto o de un mineral extraído del subsuelo.

Todos estos temas esencialmente integrativos nos conducen a un replanteo de competencias y a la posibilidad de implementar una amplia gama de formas alternativas de concertación interjurisdiccional (acuerdos

El nuevo federalismo deberá ser una instancia de articulación, que no es lo nacional, ni lo provincial, sino un espacio de lo federal que se correlacione con los cambios en el estado y en la sociedad.

económicos, compatibilización de la legislación local, comunicaciones, información, manejo del ambiente, etc.) cuyos efectos serán altamente positivos para el fortalecimiento de un nuevo concepto de federalismo, en el sentido de articulación de potestades.

Se trata de una nueva instancia de articulación que no es ni la nación ni las provincias, sino un espacio de lo federal que se correlaciona con los cambios en el estado y en la sociedad.

3.2. La región en la estructuración de las redes interjurisdiccionales

La región no se agota en lo interprovincial, sino que este mecanismo de integración es aplicable a nivel de comunidades o municipios, tanto en los aspectos públicos como privados y trascendiendo las nociones tradicionales de nación y soberanía, compone los grandes espacios económicos donde se insertan actualmente los países más desarrollados.

En el primer caso, la escala intermunicipal o de áreas subregionales en territorios provinciales resulta propicia para una aplicación más eficiente de recursos en la prestación de servicios públicos (energía, salud, procesamiento de residuos, etc.) o en la creación de asociaciones o consorcios, para la construcción y manejo de obras, la recuperación de suelos, etc.

El segundo es de particular interés, no sólo por la importancia de algunos de sus modelos, como la Unión Europea o el tratado suscrito por Canadá, EE.UU. y México (NAFTA), sino que nuestro país forma parte del Tratado del MERCOSUR (Asunción - 1991), que constituye un avance notable para la consolidación de la integración latinoamericana.

Consideramos que este tratado constituye, aunque no lo explicita, una región en el sentido de **un ámbito o espacio de con-**

Los diversos escenarios regionales y la magnitud de las cuestiones y sistemas que contienen, no constituyen sólo un problema de escalas de lo regional; son sistemas de interacción o redes cada vez más complejos y abarcativos, con diferentes niveles de actores, actividades y funciones.

certación en el que se establece la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política también común con relación a terceros, con el compromiso de los estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

La ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la integración, el desarrollo científico y tecnológico de los estados partes y la modernización de sus economías para mejorar la oferta y calidad de los servicios disponibles, objetivos del tratado, serán alcanzados, de acuerdo con sus considerandos, mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

Este ámbito regional que crea el MERCOSUR abarca, a su vez, otros ámbitos regionales de distinto tipo: regiones fronterizas binacionales y regiones internas de cada estado parte (interestadales o locales).

Los diversos escenarios regionales que se han descrito y el orden de magnitud de cuestiones y sistemas que contienen no constituyen sólo un problema de escalas de lo regional, sino que significan sistemas de interacción o redes cada vez más complejos y abarcativos que incluyen diferentes niveles de actores, actividades y funciones.

Es decir, este nuevo elemento que surge de la Constitución, la región, permite tener un instrumento articulador a nivel territorial e institucional en un marco de consenso político que no sólo sirve a la integración entre provincias, sino entre los países, como en los ejemplos ya citados, y entre unidades menores como municipios o subáreas específicas.

Esta forma de articulación institucional, y su correlato territorial, entendida como región concertada de naturaleza contingente

La región concertada constituye un puente flexible, entre los tres niveles de gobierno y de éstos con el resto de la sociedad. La posibilidad que existan estos acuerdos estructurados, como una red de regiones, constituye de hecho, el funcionamiento en red del sistema político argentino.

y suficiente flexibilidad adquirida a través de las redes, podrá ser **la clave del fortalecimiento del federalismo.**

Así, la nueva Constitución genera, en esta forma remozada, un puente institucional flexible pero que permite coordinar, mediante la red, las instancias decisionales permanentes. Con esto se crea un enlace entre los tres niveles de gobierno, de carácter institucional, por encima

de la dicotomía centralización-descentralización que, basado en el concepto de red, es de naturaleza esencialmente federal.

La posibilidad de que existan acuerdos constituye de hecho **el funcionamiento en red del sistema político argentino** y es una respuesta a la demanda que se plantean los países federales que ya alcanzaron o fueron originados por núcleos diferentes y previos a la unidad mayor y cuya necesidad actual es encontrar el equilibrio entre esa diversidad y la compatibilización y coordinación del conjunto.

La nueva conceptualización de las llamadas regiones virtuales (Boissier) que se "integran como resultado de un acuerdo contractual entre dos o más regiones pivotaes o asociativas para alcanzar objetivos de corto o mediano plazo", y que se caracterizan por una alta interdependencia entre múltiples actores y alta flexibilidad en el objeto de sus vínculos y relaciones, se nos presenta justamente a las puertas de un futuro de cambios

El fortalecimiento de ámbitos locales y nacionales es posible si la red de regiones es capaz de generar proyectos políticos socialmente compartidos, que refuercen tanto la identidad común, como la diversidad cultural de sus componentes.

y de renovación de ideas, conceptos y hasta terminologías.

Su viabilidad en nuestros países puede dar los más diversos resultados, desde los estrictamente económicos o tecnológicos, hasta los políticos que en algún momento resultaban utópicos, como la integración efectiva de la América Latina.

Sólo el paso del tiempo, más pronto de lo que puede suponerse, nos mostrará los alcances de esta forma que en nuestro país comenzó por la simple utilización de un mecanismo de concertación (acuerdos interprovinciales por aplicación del viejo artículo 107 de la Constitución) pero que, a partir de una nueva reconceptualización, resulte el adecuado mecanismo de fortalecimiento de los ámbitos locales y nacionales. Ello resultará posible, además, si la red de regiones es capaz de generar **proyectos políticos socialmente compartidos**, de distinto alcance, que refuercen la identidad común y la diversidad cultural de sus componentes y de la cual resulte una diferente correlación o permeabilidad entre lo institucional y la región conformada en red.

3.3 El estado argentino y el futuro del federalismo

Así como en capítulos anteriores se analizó la potencialidad de entidades tales como la nación y la región en una estrategia de fortalecimiento del federalismo, se procederá a continuación a plantear algunas reflexiones sobre la problemática del estado en ese mismo contexto y los factores condicionantes en su futura configuración.

Cabe aclarar que la extensión y complejidad de la temática del estado superan con creces las aspiraciones de este documento, es por ello que sólo se incursionará en aquellas cuestiones de la reforma del estado que afectan el equilibrio de las relaciones intergubernamentales en el sistema federal, y viceversa.

Sin duda, estamos asistiendo a una verdadera revolución en la manera de concebir el estado, y este fenómeno, que no es privativo de ninguna tipología específica de país, se presenta con carácter universal justamente porque tiene enraizados sus orígenes en el

proceso global de desestructuración que afecta el conjunto de las relaciones en el seno de las sociedades de fin de siglo.

Y esto no podría ser para menos; estando en recreación el "contrato social" de los individuos, es absolutamente lógico que el estado, entendido como "la instancia de regulación de las actividades económicas y sociales y como árbitro de conflictos reales o potenciales, latentes o manifiestos" (CFI 1992), entre en una profunda crisis y la consecuente reformulación.

El impacto que la reforma del estado provoca en el esquema de relaciones gubernamentales y sociales en un país federal se torna complejo porque coexisten tres niveles de voluntad política (nación, provincia y municipio), incrementándose en consecuencia las probabilidades de que se produzcan situaciones de conflicto.

Este es el caso de nuestro país, que no escapa al reclamo social de reformar el estado y en donde, desafortunadamente, el problema suele visualizarse frecuentemente como estrictamente técnico sin reconocer que "reformar el estado no es un problema técnico sino político, ya que implica el redefinir vinculaciones y espacios sociales".

Y en esta redefinición la cuestión de

Los nuevos paradigmas universales indican que, tanto en la actividad pública como en la privada, la eficiencia, la eficacia y la competitividad pasan por la incorporación de una moderna tecnología de organización. Las redes prometen ser la respuesta para los aparatos administrativos del sistema federal.

mayor peso es la delimitación de la frontera entre estado y sociedad, la que a su vez "nunca fue una frontera rígida o netamente marcada. Más bien fue siempre una frontera irregular, porosa y cambiante, cuyos

Asistimos a una verdadera revolución en la manera de concebir el estado, y este fenómeno no es privativo de ningún país, dado que se presenta con carácter universal, justamente porque tiene sus orígenes en el proceso global de desestructuración y recomposición de las sociedades que caracteriza el fin de este siglo.

contornos fueron resultado de procesos en los que la confrontación y la negociación, la fijación arbitraria o el acuerdo de límites, la captura de nuevos espacios y la deliberada resignación de competencias, movieron alternadamente la frontera en una u otra dirección" (Oszlak, 1992).

El debate tiene un fuerte sesgo ideológico en el que no puede quedar ajeno ningún sector de la sociedad a través de la clase política que lo representa, y sus definiciones "teñir" morfológica y funcionalmente el estado en todos los niveles de gobierno.

Otro tema importante a considerar en relación a la reforma del estado en nuestro país, es el evitar la confusión entre el proceso universal de cambio y las motivaciones y consecuencias del proceso de ajuste de la administración pública operado, al igual que en la mayoría de los países de la región, como respuesta al problema del déficit fiscal. Esto, algunas veces, induce transformaciones en la dimensión y funciones del estado con la finalidad exclusi-

va de disminuir sus gastos en el supuesto de que ello conducirá a su eficiencia.

Sin embargo, los nuevos paradigmas a nivel universal, en cualquier ámbito de actividad público o privado, indican que **la eficiencia, la eficacia y la competitividad**

Para caracterizar el régimen federal del siglo XXI podemos definir la red de regiones como una trama institucional y social de carácter decisional, y la red de redes como su forma de instrumentación.

pasan fundamentalmente por el eje de incorporar una moderna tecnología de organización, y en este sentido, las redes prometen ser también la respuesta para los aparatos administrativos del sistema federal.

La utilización de **redes** en ese tipo de sistemas tiene una doble caracterización: como sistema de organización, conforma una trama de vínculos que cubre la totalidad de los ámbitos territoriales, pero además constituye un estilo de gestión, que avanza en la concreción de objetivos comunes, permitiendo una mayor eficiencia y eficacia organizativa en la prestación de servicios y en la supervisión y control del funcionamiento del estado.

Su plena utilización facilitaría tareas de coordinación y monitoreo del uso de los recursos, cualquiera sea su origen, sobre la base de responsabilidades compartidas y previamente acordadas por las partes con un efecto inmediato sobre la eficiencia del gasto. También contribuiría a dotar de mayor transparencia a los actos de gobierno y, al universalizar la información, ampliaría la participación de la sociedad en la gestión pública.

Para visualizar este nuevo paradigma, tengamos en cuenta que la administración "central" en su vertiente tradicional, se refiere a un centro de poder que está localizado en un punto del territorio y del organigrama. En cambio, en la concepción propuesta nos estamos refiriendo a una **administración común**, que enlaza a un conjunto de nodos, dispersos en el espacio, que respetan una serie de parámetros para perseguir deliberadamente un objetivo compartido, sobre la base de la concertación y la coordinación. Estas nuevas realidades requieren no sólo cambios en la conceptualización, sino un lenguaje que se adapte y acompañe las nuevas realidades.

Una diferencia sustancial puede establecerse entre la operación de un sistema federal integrado y de un sistema nacional desconcentrado. Este último actúa en las jurisdicciones por medio de unidades operativas, que cumplen estrictamente las instrucciones del centro y las traducen a las necesidades locales, como ocurre en el ámbito de los entes que monitorean los programas de financiamiento de la nación.

En el ámbito federal, en cambio, la relación es vista como una articulación, en la cual

Como sistemas de organización, las redes forman una trama de vínculos que cubren todo el ámbito territorial. Como estilo de gestión, avanzan en la concreción de objetivos comunes, permitiendo mayor eficiencia y control del funcionamiento del Estado, además de facilitar tareas de coordinación y monitoreo del uso de los recursos.

los actores son de igual nivel y existen mutuas formas de aprendizaje y reciprocidad en el intercambio.

En esta misma dirección deberían ope-

La red de regiones es una forma de posicionamiento de los actores políticos y sociales. Les brinda un ámbito institucional de intercambio, del que surgen los acuerdos que van recreando y determinando el sistema federal.

rar los sistemas de regulación de servicios, que constituyen grandes redes de alta complejidad que funcionan en la atmósfera, el agua y el suelo y que son operadas por empresa privadas, derivando así al control de la sociedad y de las provincias estas funciones estratégicas del estado, para las que habilita sabiamente la nueva Constitución (artículo 42).

La proyección del sistema federal como conjunto de redes, por tratarse de una experiencia inédita en el país, debería realizarse en forma gradual, poniendo el acento en las experiencias en curso.

En ese contexto, la proyección del sistema federal para el siglo XXI incluirá en su configuración la rutina de la concertación para la superación de los conflictos y el alcance de los acuerdos y la incorporación de la tecnología de redes para la concreción de sus metas y objetivos. Quedarían así constituidas la **red de regiones**, una trama institucional y social, ámbito decisional, y la **red de redes**, su forma de instrumentación.

La **red de regiones**, tal como se ha expuesto, constituye una forma de posicionamiento de los actores políticos y so-

ciales, que les brinda un ámbito institucional de intercambio del que surgen los acuerdos que van recreando y determinando el sistema federal.

Este espacio de articulación es el escenario multifacético y comprensivo de la totalidad de los espacios emergentes de las relaciones interjurisdiccionales. En este sentido, no debería dejar lugares vacíos, temas sin tratamiento o "zonas grises" que queden fuera del alcance de las políticas públicas o de los intereses privados.

En tanto ámbito de concertación, los objetivos a considerar pueden ser integrales o sectoriales, de mayor o menor alcance, siendo un ejemplo de las posibilidades de integración del conjunto de las jurisdicciones el Consejo Federal de Inversiones, que desde hace treinta y seis años reúne la totalidad de los estados federados y, en razón de su objeto, puede tra-

La nueva funcionalidad de la red de redes permite ampliar la concepción hoy vigente acerca de la eficiencia y eficacia del gasto público. Los acuerdos interjurisdiccionales son la llave para ingresar a la red. Las partes se comprometen a perseguir los mismos objetivos, adherir a una normativa de organización y funcionamiento y aceptar una dirección y supervisión conjunta en el gobierno de la red.

tar un amplio conjunto temático. Sin perjuicio de ello, existen otros numerosos ejemplos de Consejos Federales para tratamiento de cuestiones sectoriales (minería, educación y cultu-

ra, salud, impuestos) que han tenido diversa suerte y continuidad en el tiempo.

Asimismo, la flexibilidad del concepto posibilita la existencia de ámbitos de concertación más acotados, dentro de los límites de las jurisdicciones. En todos los casos, se trata de espacios no permanentes, constituidos transitoriamente al solo efecto del cumplimiento de objetivos determinados.

La nueva visión del federalismo, basada en la concertación político-institucional e instrumentada a través de redes, sustenta la construcción del sistema federal en la convicción de que en el futuro cambiará el concepto de reparto, por el de integración o articulación.

Por su parte, la nueva funcionalidad de la **red de redes** permite ampliar la concepción hoy vigente acerca de la eficiencia y eficacia del gasto público. Al incorporar la concertación de fines que acompaña la introducción del elemento tecnológico, entramos en una lógica referida al cambio administrativo. En este sentido, se enfatiza la necesidad de los acuerdos interjurisdiccio-

nales como llave para ingresar a la red, y el compromiso de las partes de:

- perseguir los mismos objetivos,
- adherir a una normativa de organización y funcionamiento común y
- aceptar una dirección y supervisión conjunta en el gobierno de la red.

Vale consignar que para esta metodología en red, esos aparatos administrativos también van a ser contingentes en sus funciones específicas, ya que pueden rediseñarse y perfeccionarse juntamente con los cambios tecnológicos y sociales. Pero es indudable que van a estar generando un **recurso adicional: el recurso de la información, del conocimiento y de la cooperación.**

En síntesis, la búsqueda de claves nos ha conducido a una nueva visión del federalismo basada en la concertación político-institucional e instrumentada a través de las redes que sustenta la construcción del sistema federal en la convicción de **que en el futuro cambiará el concepto de reparto, por el de integración o articulación.**

Sin duda, el rol del federalismo para el próximo ciclo de la historia será el de **recrear permanentemente la lógica funcional de la sociedad argentina, lo que le permitirá lograr el estilo cultural y de desarrollo al que aspira el país.**

BIBLIOGRAFIA

¿Adónde va el mundo tras el fin de la Guerra Fria?, diario Clarín, Segunda sección, 18 de febrero de 1996.

Asensio, Miguel Angel (1990) **Coparticipación de impuestos y coordinación fiscal intergubernamental en la Argentina**, Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, Informe N° 4, Area Economía, noviembre, 1990.

Alvarez, Juan **Las guerras civiles en la Argentina**, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Bidart Campos, Germán (1995) **Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino**, tomo VI, La Reforma constitucional de 1994, Editorial Ediar, 1995.

Boissier, Sergio **Posmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales**, s/f (mimeografiado).

Carmagnani M. (comp.) (1993) **Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Castells, Manuel (1992) **Networks, flows and the New Social System** Berkeley, octubre-diciembre 1992 (mimeografiado).

Consejo Federal de Inversiones (1992) **Apuntes sobre la reforma del estado**. Documentos sobre la reforma del estado & sociedad, Buenos Aires, noviembre de 1992.

Consejo Federal de Inversiones (1994 a) **Boletín 35º aniversario**, Buenos Aires, noviembre de 1994 (a).

Consejo Federal de Inversiones (1994 b) **Aportes para la Reforma Constitucional**, 1994 (b).

Cardoso, Fernando H. (1994) **"Estado, mercado, democracia: ¿existe una perspectiva latinoamericana?"** en La Ciudad Futura n° 41, Buenos Aires, verano 1994.

Chiaramonte, Juan Carlos. (1993) **El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX**. Fondo de Cultura Económica, 1993.

Daniel, Jean (1995 a) **Viaje al fondo de la nación**. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1995 a.

De Mattos, Carlos (1995 b) **"Al integrismo sólo le quedan unos quince años de vida"**, Clarín, 19-11-1995 b.

De Mattos, Carlos (1990) **Reestructuración Social, grupos económicos y desterritorialización del capital** en "Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales". Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

Estesso, Roberto y Cao, Horacio (1992) **La reforma del estado en el marco de la nueva relación nación-provincias**. San Juan, octubre de 1992 (mimeografiado).

Ferrer, Aldo (1995) **Los ciclos económicos en la Argentina**, Revista OIKOS, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Año III, Nº 8, septiembre de 1995.

García Delgado, Daniel (1994) **Estado & sociedad**, Tesis Grupo Editorial Norma-FLACSO, Buenos Aires.

Guidi, G. Posse, F. Mayer, C. Gonzalez Arzac, F. (1994) **Aportes para la reforma constitucional**, CFI, Buenos Aires.

Hopenhayn, Martin (1994) **Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina**. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

Mayer, Celia y Guidi, Graciela (1988) **El nuevo concepto de región en el derecho argentino**, Consejo Federal de Inversiones, Colección Estado & Administración, Buenos Aires.

(1992) **La región en el marco de los nuevos paradigmas científicos y políticos** (mimeo). Simposio "Las regiones en la Argentina", Salta, 1992.

Osizlak, Oscar (1985) **La formación del Estado argentino**, Editorial de Belgrano, Buenos Aires (1a. edición).

Osizlak, Oscar (1992) **Estado y sociedad: las nuevas fronteras**. IX Congreso de Administración Pública, Mendoza, 25 al 27 de noviembre de 1992.

Pirez, Pedro (1986) **Coparticipación federal y descentralización del Estado**. Centro Editor de América Latina, Biblioteca política argentina, Buenos Aires, 1986.

Pereyra, Horacio (1988) **Algunas hipótesis para el análisis del peronismo (1945-1955)**, Cuadernos de historia argentina nº 1. Editorial Biblos, 1988.

Senge, Peter (1992) **La quinta disciplina**, Editorial Grubica, 1992.

Touraine, Alain (1992) **Crítica de la modernidad**. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.