

INFORME

EL CAMINO AL NUEVO FEDERALISMO ARGENTINO

por **Gonzalo Gabriel Carranza**

Investigador, Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

El federalismo argentino ha sido influido notablemente por el sistema presidencialista. Durante los últimos años, el titular del Poder Ejecutivo ha tenido un papel destacado en la configuración de las relaciones entre el Estado y las Provincias. Sin embargo, el reciente cambio de gobierno en el país sudamericano ha generado nuevos horizontes en el federalismo, que empieza a mostrar signos de cambio.

ABSTRACT

The Argentine federalist system has been greatly influenced by the presidential system. In recent years, the head of the Executive Branch has been playing a remarkable role regarding State and Provinces relationship. However, the last change of government in the South American country has generated new horizons into the existing federalism, which is starting to show signs of change.

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

En 1853, Argentina decidió en su Constitución ser un país federal, construido en base a las cesiones competenciales que las Provincias históricas hicieron al nuevo ente que cobraba vida. La relación entre el presidencialismo y este sistema llevaron a numerosos problemas en la cotidianeidad y hoy, a más de 160 años de vigencia del sistema territorial, comienza a alumbrar un cambio.

En las próximas líneas se tratará de avizorar la estrecha relación que ha existido entre el federalismo y el sistema presidencialista en Argentina y se analizará cuáles son los cambios normativos que podrían llevar a pensar en la existencia de un nuevo proceso dentro de las relaciones del sistema federal.

II. LA INFLUENCIA DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA EN EL FEDERALISMO ARGENTINO

La norma máxima de la República más austral del planeta comienza con una declaración en su art. 1º, indicando que *“La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”*. La correcta interpretación de este artículo lleva a comprender que el país adopta una forma de Estado federal y una forma de gobierno representativa y republicana.

Argentina estableció, desde sus albores, un sistema de poder republicano y presidencialista, influido sobremanera en el estilo constitucional norteamericano, del cual se han tomado las bases estructurales para cimentar tanto la forma de distribución territorial como personal del poder.

La figura presidencial en aquel país no es un sin más, sino que tiene una destacada trascendencia a la hora de señalar los rumbos por los cuales transitará el país. Téngase presente, por ejemplo, en la cantidad de atribuciones que posee la persona que ejerce la primera magistratura: *“es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país”* (art. 99 inc. 1, Constitución de la Nación Argentina); *“es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación”* (art. 99 inc. 12, Constitución de la Nación Argentina); asimismo, tiene competencias en firmas de Tratados, en declarar las situaciones de emergencia, en declarar la guerra, etc.

El presidencialismo argentino ha ido creciendo año a año y, desde el retorno a la democracia, ha sido una constante la necesidad de acumular poder, tanto que se ha llegado a hablar –en cierta medida– no sólo de un hiper presidencialismo, sino también –como algunos lo han llamado– un *“hiper presidencialismo exacerbado”*.

El sistema presidencialista es la columna vertebral de la institucionalidad en Argentina. La Nación se ha acostumbrado a que el Presidente lo puede todo y que su poder no encuentra –quizás– límites en cuanto a su ejercicio.

El hecho de que el presidencialismo ocupe un trono en el esquema ha implicado, de alguna manera, un cambio rotundo en la forma de estructurar los demás engranajes constitucionales, no sólo en cuanto a la distribución personal, sino también territorial del poder.

La reforma constitucional de 1994 vino a tratar de realizar un cambio en la forma de pensar el sistema, en tratar de paliar el poder presidencial tratando, por ejemplo, de tender a un sistema semi presidencialista al estilo francés. Así, se incluyó una nueva

figura, la del Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, quien recibió un cúmulo de competencias en relación a la Administración Pública y la coordinación interministerial las que serían, a la vez, una descongestión para el Presidente y una limitación a sus funciones. Claramente, fue una utopía formal frente a la realidad material.

La reforma trajo, también, una limitación al poder presidencial otorgándole a la capital federal un status jurídico propio, diferente a las Provincias y Municipios, llamándose a partir de ese entonces Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con un autogobierno diferenciado del Poder Ejecutivo Nacional.

Más allá de los límites que se quisieron instaurar, lo cierto es que el gran problema argentino ha sido, hasta estos días, el desmesurado manejo del poder en manos del Presidente, quien tiene un protagonismo en el escenario político que hace que hasta hoy, a más de tener el papel principal en una obra colectiva, sea en realidad un unipersonal.

Este fenómeno del poder ha calado hondo en el sistema federal, generando un problema de fondo: en vez de desarrollarse y propender a un federalismo de colaboración, el sistema se estancó en el federalismo ejecutivo.

El tinte político del Presidente ha teñido con su color –a lo largo de estas décadas desde el retorno a la democracia en 1983–, a los gobiernos de las Provincias, de los Municipios y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto ha generado una suerte de situación confrontativa de distribución de los recursos por la cual, si se quiere el desarrollo y prosperidad del territorio que se gobierna, hay que dejarse pintar por el color del titular del Ejecutivo nacional.

De alguna manera, los llamados “-ismos” (en referencia a la filiación al proyecto del Presidente, como ser: *alfonsinismo*, *menemismo*, *duhaldismo*, *kirchnerismo*, *macrismo*, etc.) han influido sobremanera en los gobiernos locales, los que en reiteradas ocasiones han desconocido hasta sus propios partidos para tratar de amoldar sus ideas al gobierno nacional de turno y propiciar, así, un acercamiento a quien firma numerosas decisiones que atañen al futuro de su población.

Gracias a esta situación no ha llamado la atención, por ejemplo, el hecho de que muchos Gobernadores del Partido Radical (tradicionalmente opuesto al Partido Justicialista, o “*peronismo*”), se hayan “*peronizado*”, o a la inversa, según qué partido ostente el poder.

Hay que recabar un dato es esencial a la hora de comprender esta encrucijada: sobre las espaldas del Ejecutivo Nacional pesa un poder único, como es el de la firma de los llamados ATN (Aportes del Tesoro Nacional), que se constituyen en una parte discrecional del presupuesto que se puede destinar a fines específicos, por el cual se financian numerosas obras a nivel provincial, por ejemplo.

Básicamente, la influencia del presidencialismo en Argentina ha debilitado su desarrollo territorial, pues el federalismo ejecutivo ha sido una constante y ha crecido exponencialmente, sobre todo en la última década.

III. EL CAMBIO DE GOBIERNO

En diciembre de 2015, luego de un reñido proceso electoral, la coalición “*Cambiemos*”, liderada por Mauricio Macri, ganó las elecciones presidenciales en el primer ballotage efectivo que se realizaba en el país. Su contrincante, Daniel Scioli (proveniente de las

filas del peronismo kirchnerista), perdió por un ajustado margen, con el 48,66% del escrutinio, lo que representa sólo 678.774 votos por detrás de Macri.

Si se ven los resultados, se puede apreciar –quizás– la radiografía de cómo se estructuraba en diciembre de 2015 la sociedad argentina: casi la mitad apoyaba al modelo que gobernaba hasta el momento, y poco más de la mitad quería un cambio.

El hecho de que Mauricio Macri llegue al poder generaba más desafíos que soluciones. No sólo se pensaba en los numerosos cambios que se querían gestar por delante, sino también en la construcción de los consensos necesarios para poder gobernar con un Poder Legislativo que se contaba con una mayoría en oposición a su coalición.

La prueba de fuego para el Presidente sería, desde su asunción el 10 de diciembre de 2015, el tratar de gobernar un país en el que además de una Legislatura en contra, tenía un esquema federal en el que sólo una pequeña proporción del territorio (aunque no por ello poco poblada) tenía el mismo color amarillo que lo acompañó en la campaña. Si se ve el mapa, sólo la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son gobernadas, hoy, por Cambiemos, aunque una serie de otras Provincias (cuatro en total), guardan buenas relaciones de gobierno. Las demás, todas de la oposición.

El desafío sería, entonces, de doble partida: no sólo gobernar un país con constantes consensos legislativos por delante, sino también lograr una serie de buenas relaciones con los gobernadores provinciales.

Un dato curioso, analizando el caso actual, ha radicado en que no se ha dado el mismo fenómeno que se fue dando hasta estos días en Argentina: la mayoría de los gobernadores, por ejemplo, han mantenido sus tintes políticos y no se han convertido al “*macrismo*”.

El hecho de que no haya habido mutaciones ideológicas para tratar de adherir sin puntos óbices al proyecto del actual Presidente ha radicado, quizás, en que lo que ha cambiado es la cúspide misma del sistema.

IV. LA FOTO INESPERADA

Ni bien comenzó su gobierno, el Presidente Macri comenzó un cambio que se reflejó en cuestiones esenciales y simbólicas, ya que lo simbólico cobra un sentido al cual se le presta mucha atención y al cual se recurre constantemente en este nuevo período presidencial.

Una de estas cuestiones simbólicas se dio el primer sábado posterior a asumir como Presidente, al salir a la luz una foto en la cual se podía ver a la totalidad de los Gobernadores de las 23 Provincias, al Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, al Ministro del Interior (que tiene competencia en asuntos de federalismo), a la Vicepresidente de la Nación y al mismísimo titular del Ejecutivo juntos, cual foto de familia, luego de un almuerzo en la Quinta Presidencial de Olivos (residencia oficial del Presidente).

Esta foto no sólo llamó la atención porque no se guardaba recuerdo alguno de la última vez que todos los Gobernadores estuvieron juntos con el Presidente, sino también por el hecho de saber que se habían sentado a la misma mesa, no para festejar el cambio de gobierno, sino para comenzar una ronda de negociaciones que tenían por eje el federalismo.

Aquella foto sería el comienzo –quizás– de un cambio de paradigma en la comprensión del federalismo y lo que éste sistema conlleva: coordinar la diversidad en la unidad.

V. DEL FEDERALISMO EJECUTIVO AL FEDERALISMO DE CONCERTACIÓN: ALGUNOS Matices DE CAMBIO

El estancado federalismo ejecutivo vio movilizado su cimiento desde aquella reunión del Presidente con los Gobernadores. Esta movilización estuvo sentada, sobre todo, en la búsqueda del consenso para poder gobernar el país, que prospere y –al mismo tiempo–, lograr el desarrollo provincial.

Quizás es temprano para poder hablar de un cambio en el federalismo, pero sí se puede señalar que existe, hoy en día, una serie de matizaciones del proceso hiper ejecutivo que vivió el país más austral del Planeta, en miras a lograr una concertación federal, es decir, un federalismo de diálogo en búsqueda de consensos.

Dentro de los matices del cambio, es dable señalar una serie de puntos que pueden avalar este parecer:

- La constante búsqueda del diálogo *intrafederal*, sostenida en dos figuras claves del sistema: el Jefe de Gabinete de Ministros y el Ministro del Interior;
- Las numerosas reuniones del Gabinete de la Nación conjuntamente con sus pares a nivel provincial en algunas Provincias de Argentina, sobre todo aquellas que habían visto disminuidas sus capacidades de gobierno por no querer doblegarse ante el gobierno de la última década;
- El impulso de proyectos que tienen que ver con el desarrollo de las Provincias del Norte Argentino, cuyo PIB es mucho más bajo que las del centro y que requerían, desde hace años, la generación de políticas que tiendan a que puedan crecer y dialogar entre sí;
- La disminución de la verticalidad de las decisiones, tratando de establecer acuerdos con las Provincias en cuanto a la incidencia práctica que muchas políticas públicas pudieran tener en sus territorios, lo que ha llevado a un progreso de la horizontalidad;
- La figura clave de la Vicepresidencia de la Nación, que gravita entre el Ejecutivo y el Senado (del cual es Presidente por naturaleza), la que trata de entablar constantes acuerdos con los Senadores, devolviéndole también a esta Cámara el reconocimiento a su naturaleza federal.

Estos cambios, pocos pero significativos, deben profundizarse con acuerdos constantes que lleven al país a propiciar un afianzamiento del sistema federal y permita el desarrollo relativo de las capacidades locales, en consonancia con el crecimiento nacional.

VI. EL ACUERDO PARA EL NUEVO FEDERALISMO

Hablar de federalismo en Argentina implica, sobre todo, comprender cómo hay que distribuir los ingresos en el país. Este desafío es tan grande que, al día de hoy, aún existe una deuda constitucional ya que no se ha dictado la Ley de Coparticipación Federal que la reforma constitucional de 1994 mandaba.

El desafío de repartir el dinero se ciñe a una realidad clara: desde hace muchos años quien más recauda (proporcionalmente) es la Nación y no las Provincias o la Ciudad

Autónoma, y esto se ha dado por la cantidad de competencias que ha asumido y por la falta de acuerdos concretos en cuanto a la distribución del dinero, pero no porque las Provincias no hayan querido, sino porque el Estado federal se negó –desde el retorno a la democracia– a sentarse a dialogar.

Frente al problema que tienen muchas Provincias por el desfinanciamiento y la falta de atención federal, algunas de ellas entablaron numerosos litigios contra el Estado Nacional, tendiente a declarar la inconstitucionalidad de distintas normas que propendían a la concentración financiera en la órbita federal, quedando así disminuida la capacidad de gasto e inversión a nivel local.

Claramente, lo que se buscaba era un reparto del dinero que bregara por atender las necesidades locales y que tirara por la borda un acuerdo al que se había llegado en el año 1992 entre el gobierno federal (por entonces liderado por Carlos Saúl Menem) y los gobiernos provinciales, en relación a la retención del 15% (con más una suma fija de cuarenta y tres millones ochocientos mil pesos mensuales), de la masa de impuestos coparticipables para atender al pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios. Con este dinero se propiciaba, entonces, el financiamiento de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSS). Así, se podrían afrontar los beneficios otorgados por las cajas provinciales que en aquel momento se transfirieron a la órbita federal, la asistencia a las cajas no transferidas y la realización de otras prestaciones de seguridad social.

Aquellos procesos iniciados ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación –por ser de su competencia originaria–, devinieron en una serie de Sentencias que el máximo tribunal dictó en noviembre del año 2015, resolviendo causas que habían entablado las Provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis, declarando la inconstitucionalidad del art. 76 de la ley 26078, respecto de la aplicación a esas Provincias de los arts. 1º, inc. A y 4º del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1399/2001.

Básicamente, la decisión de la Corte implicaba la inaplicabilidad de aquel acuerdo y la devolución, a las arcas provinciales, del 15% coparticipable que había sido acordado casi dos décadas atrás.

El Gobierno Nacional, por entonces liderado por Cristina Fernández de Kirchner, decidió, por Decreto 2635/15, el cese para todas las jurisdicciones de aquel 15%, lo que implicaba –básicamente– el extender la decisión de la Corte a todas las Provincias del país, yendo más allá de lo que había indicado el Máximo Tribunal. La motivación de aquel Decreto propiciaba tratar de evitar futuros pleitos, gastos e intereses.

Con posterioridad al dictado del Decreto, la Corte volvió a dictar sentencia, pero esta vez en un caso de la Provincia de Formosa, en el que, al contrario de lo determinado para las demás Provincias, no hacía lugar al pedido. Esta decisión, que parecía no tener razón de ser en relación a lo que ya había dicho, se motivó con una serie de términos que ayudan a comprender su propósito:

- No cabe presumir ni suponer la aplicación automática de las decisiones judiciales;
- Es ineludible analizar caso por caso los pedidos, analizando los compromisos asumidos en los sucesivos convenios celebrados entre la Nación y cada Provincia; y
- El acatamiento de los fallos es exigible jurídicamente sólo a quienes han sido parte en el pleito, por lo que no obliga a terceros.

El gran problema que generaba el extender a todas las jurisdicciones la limitación de la detracción radicaba en que se generaría un vaciamiento financiero del sistema de

prestaciones de la seguridad social de un día al otro, no guardando una relación de gradualidad, lo que afectaría al conjunto del sistema federal y su presupuesto, a más de arreglar los problemas financieros locales.

Una vez realizado el cambio de gobierno, y casi un mes después de aquella foto, el Presidente dictó el Decreto 73/2016, por el cual se derogaba el Decreto de la anterior gestión, cuestión que se tomó como un cimbronazo a nivel provincial. Más allá de la motivación histórica, lo que se trataba de destacar era que el anterior había incurrido en las prohibiciones del art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional, ya que este tipo de normas no pueden dictarse si tienen relación con el sistema financiero.

Un mes más tarde, el gobierno federal, tratando de dar cumplimiento a las Sentencias de la Corte que pesaban en su contra, y en miras a tratar con igualdad a todas la Provincias, dictó el Decreto 406/2016, más conocido como “*Nuevo Federalismo*”.

La mentada norma trataba de zanjar los vaivenes políticos y jurídicos que se dieron cita desde noviembre de 2015, al salir a la luz las Sentencias de la Corte, y propiciar un nuevo camino de concertación junto a las Provincias, para lograr este cambio que se necesitaba, creando un órgano llamado “*Consejo Argentino para el Nuevo Federalismo*”, integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, todos los Gobernadores, el Jefe de Gabinete de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tres Senadores y tres Diputados Nacionales.

El objetivo del Consejo es generar una propuesta para lograr eliminar la detracción de forma progresiva y escalonada desde los años 2016 a 2020, debiendo culminar el 1 de enero de 2021. De esta manera, se lograría extinguir las obligaciones recíprocas que se encontrasen pendientes, proponiendo un proceso de transferencia de asignaciones, bienes y servicios a nivel federal, y propiciándose un incremento en la inversión en educación, ciencia y tecnología por las Provincias y la Ciudad Autónoma.

VII. DEL NUEVO FEDERALISMO ARGENTINO

Si bien la piedra angular del edificio ha sido creada a través de lo simbólico y lo pragmático, en el nuevo federalismo argentino hace falta más de lo segundo que de lo primero.

El paso del federalismo ejecutivo a un federalismo de consensos se ha debido a cuestiones circunstanciales, pero estas circunstancias deben transformarse en una constante, de manera tal que los pequeños avances en el camino al desarrollo del sistema de distribución territorial se vea reflejado en un estricto cambio hacia el futuro.

El federalismo argentino debe, en los próximos años, asumir una serie de estructuras de consenso que permitan, progresivamente, ir construyendo un edificio de intergubernamentalidad, de diálogo, de políticas constructivas y de apoyos, sin dejar de pensar también en los necesarios pesos y contrapesos que deben requerirse para que éste sea sano, equilibrado y proclive al crecimiento sostenido. Lo que ha comenzado, en sí, es el camino hacia un nuevo federalismo. ■