

UNA LECTURA CRÍTICA DEL FEDERALISMO ARGENTINO A VEINTE AÑOS DE LA IMPORTANTE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. Por Marcelo Bernal

Autor: Marcelo Bernal.¹

bernalmarcelo@hotmail.com

Resumen: El presente artículo plantea una lectura crítica al rediseño efectuado al federalismo argentino con la importante reforma constitucional llevada a cabo en el país en el año 1994. A modo de balance, a veinte años de transcurrida dicha reforma buena parte de los nuevos dispositivos institucionales propuestos se encuentran aún pendientes de implementación o de una adecuada reglamentación, mientras que otros lisa y llanamente no se cumplen. Intentaremos identificar y analizar algunos de los principales factores y de los intereses en pugna de los diferentes actores territoriales que explican dicho cuadro de situación y que demoran largamente la consolidación de un federalismo moderno y complejo que no termina de afirmarse de manera definitiva.

Abstract: This article is a critique of Argentine federalism made to redesign the important constitutional reform carried out in the country in 1994 reading. By way of balance, twenty years elapsed reform that good part of the proposed new institutional arrangements are still pending implementation or appropriate regulation, while others plainly not met. Try to identify and analyze some of the main factors and the conflicting interests of the various territorial actors explaining that dialog situation and long delayed the consolidation of a modern, complex federalism that fails to assert definitively.

Palabras claves: Federalismo. Federalismo fiscal. Relaciones Intergubernamentales. Descentralización.

Keywords: Federalism. Fiscal federalism. Intergovernmental Relations. Decentralization

I) Presentación del tema.

El presente trabajo tiene como principal objetivo llevar a cabo un balance provisorio del estado actual del federalismo argentino, a punto de cumplirse ya veinte años de la importante reforma al texto constitucional acaecida en el año 1994.

También se pretende describir la trayectoria del nuevo diseño federal emergente en el país como un aporte a los actuales debates soberanistas en marcha en España, los que han

¹ El autor es abogado (Univ. Nacional de Córdoba - Argentina), Magister en Relaciones Internacionales (Univ. Nacional de Córdoba), Magister en Dirección y Gestión Pública Local (Univ. Carlos III de Madrid) y Doctorando en Derecho en la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. Es profesor de Derecho Constitucional en las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba y en la Universidad Empresarial Siglo 21. Es investigador categorizado y autor de numerosas publicaciones especializadas.

instalado en la agenda la idea de algunos actores de avanzar hacia un diseño de organización estatal crecientemente amparado en los principios federativos.

Sin embargo, las realidades y trayectorias de ambos países son absolutamente particulares y diferenciadas, lo que exige un análisis cuidadoso de la experiencia que se presenta.

En la primera parte de este artículo se realiza un breve desarrollo histórico del federalismo en Argentina y a continuación se plantean las principales y más significativas reformas efectuadas al mismo en el año 1994. En un último capítulo se esbozan los que -a juicio del autor de este trabajo- son los factores que han impedido o demorado largamente la materialización de muchos de los nuevos institutos y arreglos institucionales plasmados en la Constitución y aún pendientes de cumplimiento.

II) Breve análisis histórico del federalismo en Argentina.

La tradición de liderazgos fuertes y concentración de poder que tanto ha caracterizado a los países latinoamericanos tiene una profunda raíz histórica que se remonta a la etapa de la colonia y a la figura de los primeros adelantados de la corona española. Quienes siguieron con esa tradición fueron los virreyes, gobernadores e intendentes. Como nota característica del reinado de los Borbones, esta tradición de concentración de poder de mando convivió con políticas de carácter descentralizador llevadas adelante en las nuevas tierras. De ellas derivan los primeros gérmenes de gobierno y participación local representados por los alcaldes, las intendencias, las audiencias y principalmente los cabildos.²

Ya constituido el Virreinato del Río de la Plata (1776), en el tránsito entre los siglos XVIII y XIX, el pensamiento político criollo de la época siguió con atención el proceso que se estaba llevando a cabo en Estados Unidos con la Declaración de la Independencia y la sanción de la Constitución de Filadelfia de 1787, como así también al grito revolucionario y a los sangrientos sucesos de la Revolución Francesa de 1789.³

Las noticias acerca de la invasión Napoleónica a España dispararían los debates políticos e ideológicos acerca de la viabilidad de las provincias para formar un Estado independiente, y cual debería ser el mejor diseño o arreglo institucional posible para alcanzar dicho objetivo.

En Argentina, el período de fragmentación del régimen colonial comenzó, por un lado, a reforzar el espíritu nacional; pero por otro contribuyó a acentuar las tensiones entre el “centro” (Buenos Aires) gradualmente más fuerte y la “periferia” del interior. Este conflicto puede ya verse con el surgimiento del primer gobierno local. Allí comienzan a consolidarse ciertas posiciones que, aunque con grandes matices, avances y retrocesos, marcarían el destino del país durante al menos los siguientes cincuenta años: el reformismo liberal y moderno, aunque

² LÓPEZ ROSAS, José Rafael. (1990) *Historia Constitucional Argentina*. Cuarta edición. Astrea. Buenos Aires, Argentina.

³ Muchos de los protagonistas de la Revolución de Mayo fueron parte de la primera generación de hijos de la burguesía del Río de la Plata que tuvo la oportunidad de formarse académicamente en las más prestigiosas universidades europeas de la época (Salamanca, Alcalá, Bolonia, la Sorbonne, Oxford, etc) y traer de allí las principales teorías políticas de los autores franceses, ingleses y norteamericanos que dieron fundamentos a la organización republicana y al naciente Estado de Derecho liberal.

con ciertos rasgos antidemocráticos, contra la defensa de las tradiciones y el orden conservador de base popular.⁴

Desde los denominados *debates de Mayo de 1810* en adelante, se multiplicaron los intentos por dotar de institucionalidad y unidad jurídica al territorio. Esa necesidad histórica llevó a la realización de una convocatoria constituyente trunca conocida como la Asamblea de 1813. Tampoco tuvo éxito la asamblea convocada en el año 1815 en la Provincia de Tucumán. Aplacada la amenaza militar española, en 1819 y en 1826 se realizan sendos intentos por dotar de una constitución al país. Ambos ensayos constitucionales fueron fallidos porque, pese a un diseño moderno para la época, tenían un perfil marcadamente centralista y ciertos tonos aristocráticos que ignoraban los principales reclamos y aspiraciones de las provincias del interior del país.

Desde aquel momento en adelante comienza una sangrienta etapa de desencuentros. La caída del débil poder central, allá por 1820, consolidaría el poder de las provincias y de sus particulares liderazgos políticos, representados figurativamente en la persona de los caudillos.

La mencionada disputa histórica entre los sectores unitarios y federales, escondía mucho más que una mera controversia acerca del modelo de organización política del futuro Estado - Nación. Detrás de ella se percibía claramente la coexistencia de dos cosmovisiones imperantes en la época. Una incipiente elite criolla, asentada en la ciudad de Buenos Aires, empieza a fraguar el molde de un país económicamente concentrado, políticamente liberal y territorialmente descomprometido con el destino del interior. Esa visión chocó con la realidad de las provincias de tierra adentro, conservadoras, apegadas a los valores del campo y de la tradición, religiosas y concientes del incipiente proceso de retroceso económico y de desapoderamiento político que el liderazgo de Buenos Aires implicaba (Romero, Oszlack, López Rosas, y otros). Ambas visiones de país disputaron militar e ideológicamente el tablero político de la Argentina de la época durante más de cuatro décadas hasta la sanción de la Constitución actualmente vigente, en el año 1853.

El pensador Juan B. Alberdi, para algunos el verdadero padre intelectual de dicha Constitución, fue un conciliador de las visiones imperantes. En su obra *Bases y Puntos de Partida para la organización política de las Provincias Unidas del Río de la Plata (1852)* Alberdi demuestra un conocimiento erudito de la organización del Estado francés y una tendencia a reproducir el proceso constituyente norteamericano. Estos son los antecedentes de una constitución nacional que nace espejada en la de los Estados Unidos, que se autodefine como federal más por necesidad que por convicción,⁵ y que tiene una tendencia inercial a la concentración de poder político en la figura del Presidente.

⁴ GONZÁLES BARTOLOMEU, Juan F. *Notas sobre Federalismo*. En GARGARELLA, Roberto. (2010) (Coordinador) *Teoría y crítica del Derecho Constitucional*, Tomo I. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina.

⁵ El clásico aporte de William Riker aparenta ser adecuado para reflejar el surgimiento del federalismo argentino. El autor americano señala que todos los tipos de federalismo conocidos surgieron como resultado de una negociación federal entre Estados o entidades políticas preexistentes. Estas negociaciones compartirían ciertas peculiaridades. En primer lugar, el Estado que ofrece el acuerdo tiene el deseo de expandirse territorialmente, generalmente como modo de posicionarse mejor para una defensa militar o diplomática, o para prepararse para un ataque. Paralelamente, el que lo acepta prefiere renunciar a parte de su libertad para enfrentar de mejor modo los peligros de un ataque militar o diplomático. Como resultado, las partes acuerdan constituir un nuevo Estado, cuyo territorio es equivalente a la suma de los Estados previos, aumentando su capacidad militar y

La Constitución sancionada en 1853, y de conformidad con los principios de la federación norteamericana, comportó la coexistencia de distintos órdenes estatales y gubernamentales, el federal y los provinciales, con una distribución de competencias que otorga al primero sólo las facultades delegadas de manera expresa o implícita, mientras que a las provincias les corresponden las facultades residuales, además de su propia autonomía en lo institucional (poder constituyente), político, económico, financiero y administrativo.⁶ El carácter acotado de ese primer diseño federal queda plasmado en la facultad del Congreso Federal de revisar las constituciones sancionadas por las provincias en ejercicio de su poder constituyente, en la aún vigente facultad del Congreso para sancionar de manera exclusiva todos los códigos de fondo, y en la competencia de la justicia federal para resolver los conflictos de poderes en las provincias y los conflictos entre provincias, o entre ellas y sus vecinos.

Pocos años después de sancionada, la necesidad política de incorporar a la por entonces Confederación a la Provincia de Buenos Aires reabriría el debate acerca del diseño federal emergente de la Constitución de 1853. En el año 1860, la Constitución es reformada a pedido de Buenos Aires. En esta reforma acotada, pero muy significativa, se profundizan los institutos federales y crecen de manera considerable las autonomías provinciales.⁷

En el año 1866 la Constitución Nacional es objeto de una nueva reforma. La misma afecta al diseño federal en lo atinente a los mecanismos de financiamiento del Estado, en particular en lo referido a los derechos de exportación e importación. El contexto de la guerra de la Triple Alianza contra el vecino Paraguay, y las necesidades financieras generadas por el conflicto, empujan a la convención constituyente a dar su actual redacción al Art. 4º de la Constitución Nacional, delegando de manera exclusiva en el gobierno nacional el cobro de dichos aranceles al comercio exterior.⁸

Con el correr de las décadas en el país se fueron consolidando una serie de factores fuertemente distorsivos de nuestro federalismo originario. Quizás el más significativo de ellos haya sido la aluvional concentración poblacional, económica y política en su región central, y más particularmente en ese enorme núcleo urbano y poblacional que es la Capital Federal y su área conurbana; el 1 % del territorio nacional en donde se localizan más del 35 % de los habitantes y más del 40 % del PBI del país.

Contribuyeron a ese fenómeno de concentración la llegada de seis millones de inmigrantes (principalmente europeos) durante el período 1890 - 1920, y posteriormente las

facilitando la recaudación de impuestos. RIKER, W. (1964) *Federalism: origin, operation, significance*. Little Brown Company. Boston.

⁶ HERNÁNDEZ, Antonio M. (2009) Director. *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Instituto de Federalismo

⁷ Los cambios más importantes fueron la supresión de la facultad del Congreso de revisar las constituciones provinciales, la limitación y mejor definición de los causales de la intervención federal, la exclusión de los gobernadores de provincia como funcionarios susceptibles de ser llevados a juicio político, la limitación de las atribuciones de la Justicia Federal, la prohibición al Congreso de restringir la libertad de imprenta o establecer sobre ella la jurisdicción federal, y la fijación de reglas procedimentales para la elección de la Capital Federal de la Nación.

⁸ La Constitución de Estados Unidos, en cambio, reserva los derechos de exportación para los Estados miembros, y concentra en el gobierno federal los aranceles vinculados con la importación de bienes.

migraciones internas y de países vecinos de millones de personas que abandonaron sus residencias de origen en razón de factores como las crisis de sus economías regionales, los procesos de maquinización y correlativa expulsión de mano de obra provocados por el desarrollo de la agro industria y también por razones vinculadas con el tardío proceso de industrialización de los grandes centros urbanos en Argentina y el nacimiento alrededor de ellos de significativas economías de servicios.

Con ello, el nuestro se torna un federalismo crecientemente asimétrico entre sus miembros, en donde coexisten provincias grandes, socialmente modernas y económicamente poderosas; con otras de reducidas dimensiones geográficas y poblacionales, sin una estructura económica sostenible y con una dependencia absoluta de las transferencias del gobierno federal.

Al elemento demográfico y a un desigual desarrollo económico se le suman como factor de inestabilidad institucional que afecta al federalismo las recurrentes interrupciones del orden democrático que vivió el país hasta el año 1983, y que sirvieron para consolidar aún más una tradición de liderazgos fuertes y poder concentrado.

El precario federalismo concebido en 1853 se volvió prácticamente irreconocible después de tantos avatares políticos

Recién en la etapa de la transición y consolidación democrática que se inicia a partir del año 1983 vuelven a emerger las miradas críticas y las propuestas de rediseño del federalismo vigente, plasmadas recién con la importante reforma al texto constitucional llevada a cabo en el año 1994.

III. La Reforma Constitucional del año 1994 y la emergencia de un diseño federal moderno y complejo.

Motivos propios de la política cotidiana frustraron la materialización de una reforma constitucional durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), el que quedaría debilitado después de las elecciones legislativas del año 1987. Sin embargo, en el mismo se empiezan a sentar las bases de una futura reforma a partir de las renovaciones efectuadas a muchas constituciones provinciales y del trabajo del Consejo para la Consolidación Democrática, organismo ad - hoc creado por Alfonsín para debatir el tema y en donde participaron destacados referentes de la política y la cultura de aquel tiempo.

Ya entrados en la década del 90, importantes avances en la estabilización de la economía alcanzados por el Presidente Carlos Menem reinstalaron el debate acerca de una reforma constitucional. Era el firme deseo de Menem impulsar dicha reforma y habilitar la posibilidad de la reelección presidencial, iniciando para ello una fuerte campaña de promoción de la iniciativa en los medios periodísticos nacionales.

Por aquellos tiempos, el sistema político en la Argentina tenía las características de un bipartidismo estable, con una fuerte presencia de los dos partidos nacionales históricos - Justicialismo y Radicalismo- junto con un puñado de opciones políticas minoritarias y la coexistencia de algunos partidos provinciales sin alcance nacional. De dicho cuadro de situación emerge la necesidad del Justicialismo de acordar con la Unión Cívica Radical dicha

reforma, ya que los consensos necesarios por una adecuada interpretación del artículo 30 de la Constitución Federal exigen el aval de dos tercios del total de los miembros de cada Cámara del Congreso para habilitar su tratamiento.

Esta propuesta de Menem empujó a la UCR a un fuerte debate interno que llevaría más de cuarenta días, en medio de los cuales una comisión mixta de actores políticos e importantes constitucionalistas de las dos fuerzas mayoritarias alumbrarían lo que la historia reconoció como el Pacto de Olivos, el acuerdo político que posibilitaría la reforma del año 1994. En diciembre de 1993 ambas Cámaras dan sanción a la Ley 24.309 declarativa de la necesidad de la reforma constitucional, en un todo de acuerdo con el documento rubricado por Menem y Alfonsín.

El capítulo federal de dicha reforma ha sido uno de los debates más profundos y trascendentes de todo el proceso constituyente del año 1994. Fue el segundo tema más discutido en extensión de tiempo, y participaron del mismo -con una significativa cantidad de proyectos- el conjunto de las fuerzas políticas representadas en la Convención. Dentro de las importantes reformas sobre aspectos centrales del federalismo, que a continuación reseñaremos someramente, se destacan cuatro ejes temáticos de significación y relevancia.

El primero de ellos está dado por el nacimiento de un federalismo complejo, con la profundización de las autonomías provinciales, el reconocimiento constitucional de las autonomías municipales y el nuevo status jurídico otorgado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A ello deben sumarse la posibilidad de las provincias de crear regiones, junto con la de la integración regional supraestatal.

Un segundo eje se centra en un nuevo sistema de distribución de competencias mucho más complejo entre los diferentes niveles u órdenes de gobierno de nuestro Estado federal.

Un tercer nivel de análisis se vincula con el diseño de un nuevo sistema de distribución de competencias tributarias y financieras entre la Nación y las provincias, a partir de la prescripción constitucional de sancionar una ley convenio de coparticipación y otras disposiciones vinculadas.

Finalmente, el cuarto aspecto está relacionado una nueva arquitectura del poder, apuntalada con el fortalecimiento y una mayor pluralidad de la representación de las provincias en el Senado de la Nación, la limitación de las facultades presidenciales en cuanto a la figura de la intervención federal y la imposición al Congreso de ordenar su actividad legislativa orientada al cumplimiento de fines vinculados con el fortalecimiento del diseño federal y el desarrollo armónico y equilibrado del territorio.

Con respecto al primer eje, luego de la reforma constitucional de 1994 existen en Argentina cuatro órdenes de gobierno: 1) el gobierno federal, al que la Ley Suprema destina el título primero, "Gobierno Federal", Art. 44 a 120, de la segunda parte; 2) los gobiernos de provincias, regulados en el título segundo, "Gobiernos de provincias", Art. 121 a 128; 3) el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, Art. 129, en el título segundo de la segunda parte, que tiene naturaleza de ciudad - Estado, distinta de las provincias y municipios; y 4) los gobiernos municipales autónomos, según lo dispuesto por los Art. 5 y 123 de la C.N.⁹

⁹ HERNÁNDEZ, Antonio M. (2012) Director. *Derecho Constitucional*, tomo I. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina.

El diseño federal emergente implica, por una parte, una complejización profunda de las dimensiones políticas e institucionales del gobierno. El nuestro se vuelve uno de los federalismos más desarrollados y modernos en cuanto a la distribución vertical del poder y al reconocimiento de las capacidades autonómicas territoriales. Junto con ello deviene también un modelo en donde nacen formas de relaciones intergubernamentales que nos llevan decididamente hacia un gobierno multinivel sofisticado y complejo.

Junto con los cuatro órdenes o niveles de gobierno que profundizan el proceso descentralizador del poder, aparecen dos nuevos institutos muy interesantes y actuales.

El primero de ellos es la posibilidad que brinda el nuevo artículo 124 de que las provincias puedan conformar regiones para impulsar el desarrollo económico y social, y brindarse a sus efectos sus propias instituciones, sin constituir ello un nuevo nivel político de gobierno. La regionalización del país contiene elementos históricos y culturales de vieja data, pero representa a la vez la posible construcción de proyectos colectivos que potencien las energías latentes en nuestras unidades territoriales y las proyecten de manera comunitaria a cobrar un peso diferente en los debates nacionales, e incluso a transnacionalizar su presencia económica y comercial.

Un segundo aspecto, estrechamente vinculado con los nuevos diseños federativos alrededor del planeta, está dado por el inciso 24 del artículo 75, que posibilita la participación de nuestro país en procesos de integración supraestatal en condiciones de reciprocidad e igualdad, aún cediendo de manera parcial jurisdicción y competencia. La posibilidad de la integración puso al país a la cabeza de las reformas en todo el continente americano, y adecuó el derecho interno a los compromisos asumidos en el marco del Mercosur. Esta posibilidad empuja al país, y a sus diferentes órdenes de gobierno, a pensar en un futuro diseño federal aún más complejo y de características transnacionales, en donde se construya una arquitectura del poder con características similares al ya consolidado proyecto de la Unión Europea.

Con respecto al nuevo sistema de distribución de competencias, el federalismo emergente -a primera vista- mantiene todavía en pie la división entre los poderes conservados por las provincias de manera ilimitada, y los poderes delegados al gobierno federal de manera expresa o implícita (limitados). Sin embargo, como señala Bidart Campos,¹⁰ una clasificación más actual nos lleva a distinguir entre relaciones de subordinación, coordinación y cooperación propias de los nuevos institutos y de las relaciones intergubernamentales emergentes.

En cuanto al rediseño de las bases de nuestro federalismo fiscal, se destaca la obligación impuesta al Congreso Nacional de dictar antes de la finalización del año 1996 una Ley Convenio de Coparticipación, que debió ser aprobada por el Congreso con una mayoría absoluta del total de sus miembros, y también tratada y aprobada por todas las legislaturas provinciales, siendo sus fines determinados por la propia Carta Magna (la equidad, la solidaridad y la prioridad para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Art. 75, Inc.2). Acompañan el espíritu de dicha norma la creación de un Banco Federal con facultades de emisión de moneda y de un organismo de control de la coparticipación integrado por representantes de cada una de las

¹⁰ BIDART CAMPOS, Germán. (1996) *Manual de la Constitución reformada*. Ediar, Buenos Aires.

provincias, (Art. 75, incisos 2 y 6), junto con la determinación del dominio original de las provincias con respecto a sus recursos naturales (Art. 124).

El incumplimiento de estos aspectos de la reforma es el nudo de los problemas de distribución de competencias y de recursos que hoy afecta al nuevo diseño federal concebido en 1994.

Finalmente, los nuevos arreglos institucionales pensados para vigorizar la arquitectura de nuestro federalismo han sido: a) el fortalecimiento del Senado como órgano federal dentro del sistema, acrecentando sus atribuciones, determinando la elección directa y la reducción del período de mandato de los senadores, y aumentando de dos a tres miembros la representación de cada provincia en el cuerpo, con participación necesaria de las minorías (Art. 54); b) la imposición de principios federales que deben involucrar al accionar del Congreso en materias como desarrollo humano, educación, ciencia y cultura, respetando los particularismos locales, la identidad y la pluralidad cultural (Art. 75, inc. 19); y c) el acotamiento de las facultades presidenciales en lo referente a la disposición de la intervención federal, limitando la aplicación de dicho instituto de emergencia y dejando la decisión en manos del Congreso de la Nación (Art. 75, Inc. 31).

Esta reingeniería de distribución de las competencias, junto con los nuevos institutos y marcos normativos, representa un avance significativo con respecto al diseño anterior. Hemos obtenido una modernización y actualización necesaria de la Constitución Nacional ajustada a un escenario de cambios en el territorio y el gobierno que se viene generando a escala global. Dichos cambios reconocen nuevas dimensiones estatales subnacionales como espacios idóneos y naturales para el desempeño de funciones otrora propias del gobierno central.

Sin embargo, a prácticamente veinte años de la sanción de la nueva Constitución quedan en Argentina un saldo de normas y de arreglos institucionales aún pendientes de implementación que abren serios interrogantes acerca del diseño federal propuesto y sus posibilidades reales de materialización. En el próximo apartado se presentan algunos de los principales factores que condicionan un desarrollo federal ajustado al propio texto constitucional.

IV. Un balance del nuevo diseño federal a 20 años de la reforma.

Casi dos décadas han pasado desde la reforma constitucional de 1994, tiempo suficiente para realizar un balance de aquellos aspectos en donde se han evidenciado avances significativos, y también de los que se presentan como materias aún pendientes de materialización.

Dentro de los primeros se destacan la incorporación en el texto constitucional de un capítulo con la recepción de nuevos y modernos derechos y garantías (Art. 36 a 43); la jerarquización a nivel constitucional de los principales instrumentos globales en materia de derechos humanos y el reconocimiento de la superioridad de los tratados internacionales con respecto a las leyes nacionales (Art. 75 Inc. 22); la resignificación del concepto de igualdad a través de la figura de las acciones positivas y de la identificación de los grupos sociales más vulnerables (Art. 75 Inc. 17 y 23); el nacimiento de organismos de control como la Auditoría

General de la Nación (Art. 85), la Defensoría del Pueblo (Art. 86), el Concejo de la Magistratura (Art. 114) y el Ministerio Público (Art. 120); la ampliación de las facultades del Congreso de legislar en materias vinculadas con el desarrollo social, económico, educativo y científico (Art. 75 Inc. 19); la concesión de un estatus jurídico especial a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Art. 129) y el reconocimiento de las autonomías municipales (Art. 123); como así también la posibilidad de la integración regional supraestatal (Art. 75 Inc. 24); entre otros.

Con respecto a los pendientes, la sensación es que el principal y más contundente fracaso de la agenda de reformas planteada en el año 1994 se centra en los fallidos esfuerzos tendientes a una mejor redistribución del poder en el país.

Como en todo federalismo, en Argentina existe una división horizontal del poder (los poderes ejecutivo, legislativo y judicial), y otra vertical que plantea el reconocimiento de diferentes órdenes o niveles de gobierno autónomos (el gobierno federal, las 23 provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los aproximadamente 2000 gobiernos locales hoy existentes). La búsqueda de frenos y contrapesos exigía profundizar la división y el equilibrio funcional de los tres poderes que componen el orden federal, como así también, avanzar hacia una distribución crecientemente descentralizada de competencias en los cuatro niveles de gobierno con reconocimiento constitucional antes mencionados.

Con respecto al primer cometido, prácticamente la totalidad de los institutos imaginados para limitar de las facultades del Poder Ejecutivo han fracasado (el Jefe de Gabinete de Ministros -Art. 100-, la limitación del ejercicio de los decretos de necesidad y urgencia -Art. 99 Inc. 3- y de las facultades legislativas delegadas -Art. 76-, etc), testimoniando que en el país existe una cultura política que tiende inercialmente a la concentración de atribuciones en el Presidente, en desmedro del rol del Congreso y de la labor independiente del Poder Judicial.

Sobre el segundo aspecto, existió un indudable esfuerzo puesto en modernizar y potenciar el federalismo en el país con el reconocimiento de nuevos actores y de renovados arreglos institucionales tendientes a profundizar la descentralización y las competencias autonómicas de los niveles inferiores del gobierno. Muchos de estos nuevos institutos no han tenido una debida reglamentación por parte del Congreso, o bien, lisa y llanamente no se cumplen, sobre todo en materias vinculadas con el federalismo fiscal.¹¹

De la importante posibilidad perdida de limitar el presidencialismo desbordado de nuestro sistema político, y de la fallida experiencia de profundización efectiva del diseño federal se explican, en mayor medida, los retrocesos en materia de calidad institucional que vive el país y las fuertes tendencias a la centralización de competencias y a la personalización del poder en la figura presidencial hoy existentes.

¹¹Aquí debe decirse sin contemplaciones que la distancia existente entre lo que la Constitución reformada propone y lo que la realidad plantea es tan abismal como para afirmar, tal como lo señalara el prestigioso jurista Carlos S. Nino, que Argentina es un país con una muy precaria institucionalidad y con un fuerte desapego por el cumplimiento de la ley NINO, Carlos Santiago. (1993) *Un país al margen de la ley*. Ed. Ariel. Buenos Aires, Argentina.

Un análisis más fino nos permite identificar como algunos de los principales factores que condicionan el fortalecimiento del diseño federal propuesto en el año 1994 a los siguientes:

a) Un Presidencialismo desbordado: Los presidencialismos latinoamericanos nacieron espejados en la forma de gobierno planteada por la constitución norteamericana de 1787. Sin embargo, debe decirse que la experiencia presidencialista ha tenido éxito a lo largo del tiempo prácticamente con exclusividad en su país de origen. En América Latina no han existido algunos de los límites al poder presidencial planteados por el sistema político norteamericano, tales como un Congreso férreamente conservador de sus competencias, un Senado en donde se defienden los intereses de los Estados miembros, un poder judicial independiente, una irrestricta libertad de prensa, un sistema de partidos políticos fuerte y estable, etc.

La experiencia de muchos países de la región demuestra, por el contrario, que sus primeras constituciones concentraron excesivas atribuciones en los presidentes, sin diseñar como contrapeso límites institucionales o normativos a la labor ejecutiva. La consecuencia directa de este arreglo institucional ha sido la triste historia de interrupciones al orden constitucional vividos por el continente durante la mayor parte del siglo XX. Desde el proceso de transición y consolidación democrática iniciado en el año 1983, a la fecha, casi no han existido atentados al sistema democrático encauzados a través de gobiernos militares. Sin embargo, muchos países han visto la caída de gobiernos democráticos débiles por razones vinculadas con las lógicas de los mercados económicos globales.

Argentina es un buen ejemplo de lo señalado. En su diseño original la Constitución de 1853 concentró en la figura presidencial las funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Comandante en Jefe militar. Además, el presidente tiene iniciativa legislativa y la posibilidad de vetar total o parcialmente las leyes aprobadas por el Congreso; maneja las relaciones exteriores; participa en la designación de los jueces, de los mandos castrenses, de los ministros y secretarios de Estado y del personal de relaciones exteriores; conduce la política económica y monetaria; puede decretar la emergencia económica, la intervención federal a las provincias y demás institutos de excepción; conserva facultades vinculadas con la Iglesia Católica; entre otras. Desde 1994 cuenta incluso con la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia y de solicitar al Congreso facultades legislativas delegadas.

Si bien en el año 1994 se hicieron esfuerzos por limitar tanto poder concentrado mediante la creación de la figura del Jefe de Gabinete, pensado como un funcionario fusible que sirviera de nexo con el Congreso, y también mediante la creación de numerosos organismos de control¹²; la experiencia nos señala el fracaso de estos institutos en la labor de limitar al Poder Ejecutivo, el que ha crecido de manera desmesurada en atribuciones y competencias. Algunos autores han definido al fenómeno como *hiperpresidencialismo*, *presidencialismo desbordado* o incluso un *cesarismo presidencial*.¹³

¹² Los anterior mente señalados: la Auditoría General de la Nación (Art. 85), la Defensoría del Pueblo (Art. 86), el Concejo de la Magistratura (Art. 114) y el Ministerio Público (Art. 120).

¹³ Entre ellos Hernández, Sabsay, Dalla Vía y otros.

La consecuencia evidente de este diseño ha sido la emergencia de presidentes fuertes (Menem, Duhalde, Kirchner, Fernández de Kirchner) con un fuerte desapego a descentralizar funciones y recursos, y también la experiencia de un presidente débil (De la Rúa) carente de gobernabilidad. En este juego de poder, los gobernadores de las provincias se convierten en actores centrales de la política doméstica, alineados por conveniencia con el poder central, y paulatinamente alejándose del mismo frente a escenarios de recambio de poder.

Este cuadro de situación ha generado daños consistentes en el diseño federal, ya que los gobernadores prácticamente han renunciado a tramitar las demandas de sus territorios ante el poder central, e incluso los senadores han dejado de representar los intereses de las provincias por las que fueron electos para privilegiar las lógicas partidarias, desnaturalizando el rol natural del Senado en un sistema federal. Como consecuencia, la política subnacional ha tendido a nacionalizarse y las alineaciones o el diferenciamiento político con el Presidente han dado origen a un perverso sistema de `premios y castigos.

Producto de ello, el federalismo pensado en el año 94 se ha ido desnaturalizando a través de un federalismo fiscal crecientemente discrecional, con un proceso de descentralización interrumpido y con tendencias a la reconcentración, y con un diseño de relaciones intergubernamentales también discrecional y sustentado en lógicas de alineamientos o punitivos, difícilmente compatibles con un federalismo democrático, dinámico y potente.

b) Un federalismo fiscal ausente y las consecuentes crisis distributivas: Dado que un sistema federal de gobierno implica modernamente, junto con la descentralización, la devolución de competencias hacia las instancias inferiores de gobierno, de ello deviene la necesidad de determinar nuevas relaciones financieras intergubernamentales entre los ejes Nación - Provincia (distribución primaria), entre las mismas provincias (distribución secundaria) y entre provincias con sus respectivos municipios (coparticipación de segundo nivel).

Ello implica centrar el análisis en diferentes dimensiones: por un lado, la distribución de funciones y competencias junto con la determinación de los costos de las mismas; en segundo lugar, la distribución de las potestades tributarias entre los diferentes niveles; y tercero, los mecanismos de compensación y los criterios de transferencias de dichos recursos.

Con respecto al primer punto, existe en Argentina un notorio desequilibrio vertical en cuanto a la distribución de las competencias entres los diferentes niveles de gobierno y el gasto que los mismos ejecutan. El gobierno federal concentra una inmensa proporción de los recursos tributarios,¹⁴ mientras que las provincias -y en menor medida los municipios- ejecutan la mayor parte de los gastos.¹⁵ Esta situación genera una permanente compensación entre los niveles a través de transferencias, de libre disponibilidad o condicionadas, crecientemente atadas a criterios discrecionales.

¹⁴ En el año 2007 el gobierno federal llega a concentrar el 81,3% de los ingresos, mientras que las provincias generan el 14% y los municipios el 4,7%. Fuente: MECON.

¹⁵ Por el lado de la descentralización de los gastos, en el año 2007 el gobierno federal ejecutó el 49%, las provincias el 42% y los municipios el 9%. Fuente: MECON.

La situación descrita genera la imposibilidad de que las provincias se ajusten al principio de correspondencia fiscal, en donde se responsabilizan por todo, o la mayor parte de sus obligaciones monetarias, a partir de los ingresos propios. Algunos pocos distritos alcanzan a cubrir el 50% de sus gastos con sus ingresos, mientras que una buena parte de las provincias menos favorecidas financian hoy menos del 10% de su presupuesto anual, dependiendo de las transferencias compensatorias del gobierno federal, y generando así una relación de dependencia política extrema. Estas provincias, a su vez, han sido las menos proclives a llevar adelante procesos de modernización del Estado, cuentan con altísimas tasas de empleo público y suelen acompañar en el Congreso de la Nación las políticas impulsadas por el gobierno federal.^{16 17}

Sobre el segundo aspecto, la distribución de potestades tributarias, la asignación de tributos a las jurisdicciones se aleja cada día más del modelo de *separación de fuentes*, y corresponde más al de una *federación centralizada*, con un gobierno nacional que administra los principales impuestos dados por ley, y un interior subnacional que ve limitada sus potestades tributarias, reducida a fuentes tributarias de menor importancia... las distintas leyes - convenio y pactos fiscales generados desde y por el gobierno nacional trataron de armonizar estos tributos, atentando en general contra las potestades provinciales y municipales.^{18 19}

¹⁶ Gibson, Calvo y Falletti señalan en una interesante investigación que los casos de Brasil y Argentina son dos típicos ejemplos de federalismo redistributivo, dadas por las asimetrías de sus socios. Para los mencionados autores, dichas asimetrías se compensan a través de la sobre representación de las provincias en el poder legislativo federal. El caso Argentino es el que demuestra un mayor grado de sobre representación de las provincias, particularmente en la Cámara de Diputados. Dicha investigación demuestra que esta particularidad tiene un efecto aún más distorsivo en la distribución de recursos en comparación con otros federalismos que respetan el sistema proporcional de representación en la cámara baja. (EEUU y México) GIBSON, Edward; CALVO, Ernesto; y FALLETI, Tulia (1999) *Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el Hemisferio Occidental*. Política y Gobierno.

¹⁷ Una interesante descripción acerca del fenómeno de estas provincias pequeñas, fuertemente dependientes del gobierno nacional, y sobre-representadas en el Congreso Nacional puede encontrarse en los trabajos: ABAL MEDINA, Juan Manuel y Julio CALVO. (2001) *El federalismo electoral. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Ed. Eudeba. Buenos Aires, Argentina.; NOVARO, Marcos (2001), *Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)*. LANZARO; Jorge. (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Clacso, Buenos Aires, y BOTANA, Natalio - et al-. (1985) *La Argentina electoral*. Ed. Sudamericana, Buenos Aires.

¹⁸ REZK, Ernesto, PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier. Editores. (2011) *Coparticipación impositiva argentina y financiación autonómica española: un estudio de federalismo fiscal comparado*. Consejo de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

¹⁹ Hoy los principales tributos en el país podrían clasificarse de la siguiente manera: 1- Exclusivamente nacionales: sobre el comercio exterior, a los sellos, tasas administrativas nacionales y contribuciones de seguridad social. 2- Coparticipados: IVA, ganancias, ganancia mínima presunta, sobre los débitos y créditos en cuentas corrientes bancarias, internos, transferencias de inmuebles, sobre capital de cooperativas, sobre premios y juegos. 3- Exclusivamente provinciales: ingresos brutos, sobre la propiedad inmueble, sobre los vehículos automotores, a los actos jurídicos, etc. 4- Municipales: contribución sobre los inmuebles, sobre las plusvalías urbanas, sobre el comercio y la industria, y otras tasas y contribuciones específicas. REZK, Ernesto, PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier. Editores. (2011) Op. Cit.

Finalmente, el tercer análisis se relaciona con las transferencias que se llevan a cabo de manera vertical en nuestro federalismo, y como de manera contradictoria a lo imaginable, algunas de las jurisdicciones subnacionales aportan significativamente a compensar desequilibrios en el gobierno federal y en otras provincias.

Estos desequilibrios son: a) el superávit fiscal a nivel nacional, meta económica que se alcanza empujando a muchas provincias fiscalmente sustentables a acabar sus balances anuales con las cuentas en rojo; b) el sistema previsional, enorme agujero financiero ocasionado por décadas de mal manejo económico del mismo, y que se financia con la detracción de un 15% de la masa coparticipable entre Nación y provincias, y por afectaciones parciales de impuestos como IVA y ganancias; c) la deuda pública, su amortización y pagos de intereses; y d) los desequilibrios regionales históricos en zonas del país (NOA, NEA, Conurbano de Buenos Aires) enfrentados con transferencias interjurisdiccionales, ya sea con afectación específica o de libre disponibilidad (reintegrables o no reintegrables) atados a criterios de voluntad política en su asignación.

Este cuadro de situación y la ausencia lamentable de una Ley Convenio de Coparticipación que dirima los conflictos inter jurisdiccionales en base a criterios legales estables y que impongan reglas de juego para las partes; generan un federalismo fiscal asimétrico, inequitativo y crecientemente discrecional. Como señala acertadamente Garat, es necesario un reordenamiento de las competencias de todos los niveles que haga posible debatir seriamente la distribución de las fuentes tributarias, la reforma integral en la materia y un nuevo sistema de coparticipación.²⁰

c) Las relaciones intergubernamentales predominantes y un proceso de descentralización inacabado: La descentralización en Argentina es un proceso de más de tres décadas, en donde coexistieron avances, retrocesos y errores conceptuales significativos que aún en el presente condicionan las relaciones intergubernamentales, particularmente en el eje Nación - Provincias.

La aplicación del principio de subsidiaridad, por el cual la Nación dejó de administrar todo aquello que podía serlo por las provincias o municipios, tendiendo a la descentralización de los servicios públicos o a su prestación por privados, se puso en práctica gradualmente desde 1978, año en que se transfirieron de la Nación a las provincias establecimientos de enseñanza preescolar y primaria. Sin embargo, la ola más importante tuvo lugar hacia 1992, cuando fueron reasignadas las responsabilidades de la provisión de educación primaria (transferencia de 1.905 escuelas con 112.000 docentes y 14.200 no docentes) y salud y minoridad y familia (19 establecimientos de salud con 92.000 agentes y 22 institutos de minoridad y familia con 1.700 empleados) a las provincias, aunque las transferencias se efectivizaron de forma no recomendable, dado que no contaron con el correspondiente

²⁰ GARAT, Pablo. (2012) *¿Tiene salida el laberinto de la coparticipación?* En revista *Civilidad* Nº 31. Marzo de 2012. Buenos Aires, Argentina.

financiamiento total ni tampoco se establecieron los procedimientos de coordinación interjurisdiccional adecuados.²¹

A este proceso se le suman, de manera contemporánea, importantes baterías de políticas recomendadas por los organismos multilaterales de crédito (principalmente el Banco Mundial y el BID) e implementadas con el objeto de iniciar reformas administrativas profundas en los gobiernos subnacionales. Muchas de estos instrumentos sirvieron a una necesaria modernización de los Estados provinciales, como así también implicaron la transferencia de servicios públicos y de la mayoría de los sistemas previsionales provinciales al sector privado, recortes en el gasto público, achicamiento de la administración y despidos de personal. Las provincias no tuvieron márgenes de negociación y debieron acordar este tipo de políticas y la firma de acuerdos financieros con la Nación para poder solventar las crecientes funciones descentralizadas y el gasto que ello implicaba.²²

Ahora bien, como sostiene J. Jordana, el país, de forma convulsa, avanzó en las últimas décadas en la descentralización de las políticas públicas hacia el nivel intermedio de gobierno: las provincias; mientras que el sistema de relaciones intergubernamentales apenas se transformaba, quedando anclado en el modelo institucional definido por la Constitución, muy ajustado a un modelo de separación de poderes. Sin embargo, el proceso de implementación de las políticas públicas descentralizadas seguía un esquema más orientado por un modelo de entrelazamiento de políticas, lo que requería un sistema distinto de relaciones intergubernamentales y un juego más complejo entre sus distintas vías de articulación que, en pocos casos, llegó a ponerse en práctica.²³

La necesaria complejización del sistema de distribución de competencias emergente de dichos procesos es todavía parte de un relato inacabado en donde existe una fuerte tensión entre las competencias descentralizadas, los mecanismos de recepción de las mismas y la articulación cooperativa de las nuevas funciones.

Cabe añadir que el mencionado proceso de descentralización iniciado en los noventa comienza a retraerse en el contexto post crisis económica del año 2001, y durante la última década ha primado un poderoso proceso de concentración de atribuciones y de recursos de

²¹ REZK, Ernesto, PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier. Editores. (2011) Op. Cit.

²² En contextos de crisis fiscal y de demandas generalizadas por parte de las provincias se firman dos instrumentos muy significativos: el Acuerdo Fiscal Federal de 1992 (Ley 24.130/92) y el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del año 1993. Por el primero de dichos acuerdos, las provincias accedieron a disponer del 15% de la coparticipación con asignación específica para cubrir el déficit del sistema previsional. Por el segundo, las provincias se comprometieron a ordenar sus sistemas impositivos de acuerdo a los lineamientos nacionales en la materia y a transferir sus cajas de jubilaciones al sistema nacional. Ambos instrumentos fueron descriptos como inconstitucionales por buena parte de la doctrina, y representaron acuerdos ruinosos para las provincias con el correr del tiempo.

²³ JORDANA, Jacint. (2002) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Los Casos de Argentina y Bolivia*. Documentos de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

diferente naturaleza en el gobierno federal, en desmedro de los otros órdenes de gobierno subnacionales. Las transferencias de recursos han seguido caminos crecientemente discrecionales y el sistema de coparticipación ha perforado los mínimos históricos de distribución hacia las provincias, junto con la proliferación de asignaciones específicas de dinero detraídas del monto coparticipable y destinadas a finalidades ajenas al diseño fiscal previsto por la Constitución Nacional.

Las características de este proceso de descentralización trunco y del actual impulso a la reconcentración de recursos financieros en el gobierno federal son un problema de dificultosa resolución para las provincias, las que carecen de la fortaleza suficiente para problematizar los términos de las relaciones intergubernamentales hoy predominantes. Quizás en este debate se juegue buena parte de la supervivencia del diseño federal imaginado hace veinte años.

d) El infradesarrollo de las posibilidades autonómicas brindadas por la reforma constitucional: Un aspecto a veces ausente de los análisis más tradicionales se vincula con la subutilización de algunas de las novedosas posibilidades de desarrollo territorial propuestos por la reforma del año 1994. Particularmente, la debilidad de los pocos procesos de integración regional hoy en marcha y el incompleto y asimétrico desarrollo del instituto de las autonomías municipales.

En relación al primer tema, el nuevo Art. 124 de la Constitución promueve la creación de regiones para el desarrollo económico y social. Sin crear un nuevo nivel de gobierno, facilita la emergencia de acuerdos interprovinciales y brinda a las mismas la posibilidad de diseñar incluso las propias instituciones de carácter regional. Dicha idea se inspira en la existencia natural en el país de regiones, que es de vieja data, y cuyos lazos culturales y geográficos aún permanecen vigentes.

La regionalización podría traducirse en una herramienta de compensación de las asimetrías y de reequilibrios territoriales y para la construcción, incluso, de acuerdos interterritoriales que se trasladen a la agenda parlamentaria nacional. Sin embargo, y luego de un movimiento inicial de institucionalización de los procesos regionales, la inmensa mayoría se encuentran inmóviles, vacíos de políticas. El propio gobierno nacional ha desalentado la consolidación de este tipo de estrategias negociando bilateralmente con las provincias.

Con respeto a la autonomía municipal, la misma es un instrumento formidable para consolidar una democracia participativa de base local y para la construcción de nuevos derechos, de bienes públicos y de políticas de calidad en base a los vínculos de proximidad; y también para generar reequilibrios territoriales que compensen un federalismo asimétrico y desestructurado como el argentino. Su recepción en la reforma constitucional era parte de un reclamo de vieja data por parte de las provincias, de los propios gobiernos locales y de la doctrina mayoritaria que estudia el tema.

No obstante, el desarrollo de las autonomías municipales en Argentina es absolutamente asimétrico entre las provincias, coexistiendo distritos que brindan autonomía plena a sus municipios, otras que limitan la dimensión institucional de la autonomía, mientras

que distritos muy importantes ni siquiera han avanzado en su reconocimiento formal (Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza).²⁴

En términos de distribución de recursos financieros el cuadro se repite. La asimetría en los regímenes de coparticipación provincia - municipios que actualmente conviven en nuestro federalismo subnacional se presenta tanto en el reconocimiento normativo (a través de la Constitución Provincial, por leyes, o a través de convenios específicos), en relación a los alcances de las capacidades tributarias municipales (determinar si los municipios pueden cobrar impuestos, o solamente tasas y contribuciones) y también en el porcentaje de la alícuota de la coparticipación. Sobre este último aspecto, coexisten en el país provincias que destinan como coparticipación municipal porcentajes muy exigüos (Catamarca el 6%, San Luis el 8%, La Rioja, Jujuy y San Juan a través de convenios fijos, etc.), junto con otras que reparten cifras considerablemente superiores (Tucumán 23%, Córdoba y Tierra del Fuego el 20%), quedando el resto de los distritos representados dentro de las cifras señaladas como un piso y un techo.

Finalmente, en términos de relaciones intergubernamentales, los gobiernos provinciales tienden a reproducir con los intendentes los mecanismos de negociación que censuran al gobierno federal, informalizando los vínculos inter jurisdiccionales y distribuyendo de manera discrecional los recursos coparticipables.²⁵ Aún existiendo oficinas o ámbitos institucionales de canalización de las demandas y temas de agenda propuestos por los gobiernos municipales, coexisten en paralelo mecanismos de interacción personal y directa entre los intendentes y el gobernador o su elenco de ministros en el conjunto de las provincias de nuestro orden federal. En algunos casos, estos mecanismos informales tienen aún mayor relevancia y peso en la definición de prioridades y asignaciones de gasto público que las RIG instituidas

Todos estos factores tienden a ahogar al instituto autonómico local y condicionan fuertemente su desarrollo.

²⁴ Por las fuertes asimetrías de tamaño y población existentes entre los diferentes estados provinciales, la mora de estas últimas tres provincias en incorporar la autonomía municipal es por demás significativa en el estudio del fenómeno autonómico, en la medida en que en estos tres distritos residen el 51,22% de la población del país. En los 17 (diecisiete) que adoptan la autonomía municipal plena reside el 35,91% de los habitantes, en los 3 (tres) con autonomía semi plena un exiguo 5,67%, mientras que el 7,2% restante reside en la Capital Federal, distrito con atribuciones autonómicas específicas y diferenciadas.

²⁵ En este sentido es interesante la investigación de Nazareno, Cingolani y Mazzalay, quienes han analizado las transferencias provincia - municipios en la Provincia de Córdoba, diferenciando entre transferencias visibles e invisibles, y evidenciando que existe en la provincia una distribución sesgada de los recursos invisibles entre los municipios, que se direccionan en mayor medida hacia los municipios que pertenecen al mismo partido que el gobernador, profundizándose dicha tendencia en años electorales. NAZARENO, M., CINGOLANI, M. Y MAZZALAY, V. *Elecciones y distribución territorial del gasto en la política subnacional argentina. El caso Córdoba*. En FALLETI, Tulia, GONZÁLEZ, Lucas y LARDONE, Martín. (Editores) (2013) *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. EDUCC. Córdoba, Argentina.

V. Breves consideraciones finales.

El conjunto de los factores anteriormente descriptos son aquellos que explican en mayor medida el estado actual del federalismo argentino y ponen en evidencia la crítica realidad del mismo, imposibilitado de poner en marcha la parte más significativa de las reformas y los nuevos arreglos institucionales plasmados en la Constitución del año 1994.

Probablemente la lista sea meramente enunciativa, pero sirve claramente para entender que razones contra fácticas se imponen a los consensos acordados oportunamente hace veinte años, y que en ello tienen mucho que ver los intereses interterritoriales en pugna y la delicada y compleja relación existente entre el gobierno federal y los diferentes gobiernos provinciales.

Como corolario de este trabajo podríamos afirmar que existió en el año 1994 un importante esfuerzo orientado a renovar el diseño federal argentino, profundizando la descentralización política y avanzando hacia un gobierno multinivel crecientemente complejo. Este federalismo de devolución de competencias²⁶, sin embargo, no ha sido acompañado por el gobierno federal, el que ha renunciado a poner en vigencia los acuerdos principales de la reforma al texto constitucional y ha decidido seguir gobernando con los instrumentos preexistentes. En ello existen diferentes grados de responsabilidades entre un ejecutivo fuerte y renuente a auto imponerse limitaciones, un Congreso carente de iniciativa para legislar y poner en marcha los nuevos marcos normativos institucionales y un poder judicial sin vocación de revisar estas gruesas omisiones tendientes a volver operativo el renovado texto constitucional.

También es parte central del problema federal la compleja relación existente entre el gobierno central y los gobiernos sub nacionales, cruzada por los intereses de las provincias con mayor o menos desarrollo, las afinidades o pertenencias político - partidarias, las negociaciones y compensaciones crecientemente discrecionales, etc.; hechos que aunados brindan una fuerte informalidad a las relaciones intergubernamentales existentes, arena en las que indudablemente se juega el futuro del nuevo federalismo argentino.

VI. Bibliografía de referencia.

ABAL MEDINA, Juan Manuel y Julio CALVO. (2001) *El federalismo electoral. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Ed. Eudeba. Buenos Aires, Argentina.

²⁶ BIGLINO CAMPOS, Paloma. (2007) *Federalismo de integración y de devolución. El debate sobre la competencia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España.

BIGLINO CAMPOS, Paloma. (2007) *Federalismo de integración y de devolución. El debate sobre la competencia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España.

BOTANA, Natalio - et al-. (1985) *La Argentina electoral*. Ed. Sudamericana, Buenos Aires.

BIDART CAMPOS, Germán. (1996) *Manual de la Constitución reformada*. Ediar, Buenos Aires.

GARAT, Pablo. (2012) *¿Tiene salida el laberinto de la coparticipación?* En revista *Civildad* Nº 31. Marzo de 2012. Buenos Aires, Argentina.

GIBSON, Edward; CALVO, Ernesto; y FALLETI, Tulia (1999) *Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el Hemisferio Occidental*. Política y Gobierno.

GONZÁLES BARTOLOMEU, Juan F. *Notas sobre Federalismo*. En GARGARELLA, Roberto. (2010) (Coordinador) *Teoría y crítica del Derecho Constitucional*, Tomo I. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina.

HERNÁNDEZ, Antonio M. (2009) Director. *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Instituto de Federalismo

JORDANA, Jacint. (2002) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Los Casos de Argentina y Bolivia*. Documentos de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

LÓPEZ ROSAS, José Rafael. (1990) *Historia Constitucional Argentina*. Cuarta edición. Astrea. Buenos Aires, Argentina.

NAZARENO, Marcelo, CINGOLANI, Mónica y MAZZALAY, Víctor. *Elecciones y distribución territorial del gasto en la política subnacional argentina. El caso Córdoba*. En FALLETI, Tulia, GONZÁLEZ, Lucas y LARDONE, Martín. (Editores) (2013) *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. EDUC. Córdoba, Argentina.

NINO, Carlos Santiago. (1993) *Un país al margen de la ley*. Edit. Ariel. Buenos Aires, Argentina.

REZK, Ernesto, PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier. Editores. (2011) *Coparticipación impositiva argentina y financiación autonómica española: un estudio de federalismo fiscal comparado*. Consejo de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

RIKER, W. (1964) *Federalism: origin, operation, significance*. Little Brown Company. Boston.