

Evolución del Régimen Federal y Función de los Gobiernos Locales en Argentina

Francisco Moyado Estrada¹

Exordio

El estudio del federalismo resulta complejo por su propia esencia como forma de gobierno. Encierra en principio una gran riqueza en sus aspectos históricos, particularmente en su proceso de desarrollo dentro de los países sudamericanos que lo adoptaron como sistema durante el siglo XIX.² El federalismo argentino resulta excepcionalmente interesante, pues vive desde su implantación tres diferentes etapas cuyo análisis permite comprender la evolución del régimen político a través de un esbozo histórico.

El presente trabajo parte de un análisis de la génesis histórica del federalismo en la República de Argentina, se destacan las principales vicisitudes de su proceso de instauración, la complejidad y riqueza de su desarrollo y centralización,

el papel que juegan los gobiernos locales (provinciales y municipales), así como los principales mecanismos de regulación de las relaciones intergubernamentales.

Un Federalismo con Tradición Confederativa

El proceso de construcción del federalismo argentino da inicio entre 1810 y 1853, y es resultado de una serie de ideas políticas poco claras y escasamente difundidas, que en realidad vinieron a producir una débil confederación que estuvo vigente de 1831 a 1852.³ El sustento político del federalismo argentino fue el Pacto Federal establecido en 1831, documento que formaliza una primera confederación, vigente hasta el Acuerdo de San Nicolás de 1832. El Pacto sirvió para que las provincias que se adhirieran expre-

¹ Colaborador del Instituto Nacional de Administración Pública.

² Un amplio panorama de este proceso puede observarse en el libro: *Los Sistemas Federales del Continente Americano*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 1973.

³ Chiaramonte José C: "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX", en Carmagnani, Marcelo. *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, FCE, México, 1993.

saran su voluntad de paz, amistad y unión, reconociendo cada una de todas las otras, su libertad e independencia.

Al respecto Chiaramonte amplía: "El Pacto formula una alianza que se concibe a sí misma como provisoria y que reconoce la libertad de independencia de cada una de las provincias signatarias —no se lee la palabra soberanía en el artículo I, pero sí se le introduce en el XVI—, y delega en una Comisión Representativa de los Gobiernos de las Provincias Litorales de la República Argentina, la concertación de la paz y la guerra y la organización de la fuerza militar necesaria en caso de guerra".⁴

Durante esta primera etapa, se ha dicho, lo que se logra en realidad es el establecimiento de una "débil confederación", hecho que tiene que ver con el curso de la propia historia y con la confusión del proceso federal, pues hay que observar cómo se produce la unión de un conjunto de provincias que se asumen como estados independientes y que lejos de construir una nación sólida, mantienen en los hechos una débil unión entre fricciones y amenazas de rompimiento latentes.

Pero ¿qué es lo que dificulta de entrada, el establecimiento de un Estado Federal en los primeros años de vida independiente? El problema tiene que ver con un proceso que avanza paralelamente y está relacionado con la construcción de la nacionalidad argentina. Hasta ese momento, el conjunto de provincias que se habían unido se denominaban como "Provincias Unidas del Río de la Plata", el término Argentina servía para designar a los nativos de la Ciudad de Buenos Aires, de tal modo que existía una resistencia por parte de las otras, pues extender esa denominación era entendido como la extensión de la posesión de Buenos Aires hacia las demás provincias.⁵

Por lo demás, Buenos Aires era desde entonces la provincia más desarrollada y con las mejores condiciones para encabezar el proceso de construcción del federalismo y ser el centro natural. Aquí es necesario agregar que en los países

del Sur del Continente Americano, el federalismo fue una alternativa viable porque una vez que tuvo lugar la revolución de independencia sólo un sistema como este garantizaba la "reasunción del poder", disperso por la desaparición del virreinato y la Corona. Era necesario fundir en un nuevo sistema las potencialidades de las diferentes provincias que habían heredado de la época colonial complejas estructuras administrativas y amplios espacios de poder. En medio de este proceso es casi natural contar con provincias que por su importancia política, económica y cultural, vendrían a concentrar y encabezar los esfuerzos de reconstrucción, hegemonizando los procesos de federalización.

En esta tesitura, tiene razón Chiaramonte cuando sostiene: "la existencia de Buenos Aires, con su ubicación geográfica que le daba el control del comercio exterior y de la navegación interna, con los recursos económicos de que disponía y la cultura política que concentraba a la par de haber sido el gran motivo de escándalo y discordia para el conjunto rioplatense, fue también quizás el principal factor de unión pues para lograr las pretensiones de las demás provincias era necesario suprimir los privilegios que disfrutaba Buenos Aires, lo que sólo resultaba posible incorporándola en una organización nacional que arbitrara los intereses encontrados".⁶

Así, el federalismo argentino es en realidad un federalismo rioplatense que logra imponerse después de 1830. Una vez instalado el gobierno federal en Buenos Aires, se empieza por reglamentar la función de los gobiernos locales por medio del reglamento de 1811, creándose las juntas provinciales en las capitales de cada provincia y que son reflejo del proceso de centralización que se estaba gestando.

El Federalismo Hegemónico

El desarrollo del sistema federal está siempre plagado de fricciones entre el centro y la periferia. La historia de Argentina no es diferente. Los constantes enfrentamientos entre Buenos Aires

⁴ *Ibid.* p. 93.

⁵ *Ibid.* p. 85.

⁶ *Ibid.* Págs. 124-125.

y las provincias, van configurando un centro de autoridad en donde se asientan los poderes federales, entre 1862 y 1890, época considerada como la primera fase de control nacional y que —según nos dice Natalio Botona— "debe ser vista como un sostenido proceso de reducción de las provincias a la mitad del Estado que se escalonó en tres etapas".⁷

Pero una vez que se define el papel de Buenos Aires —de acuerdo con su función hegemónica— convirtiéndose en Distrito Federal y Capital de la nación Argentina, se vive un importante período de evolución institucional entre 1880 y 1916. En esta etapa se completa la formación del Estado Federal; se termina con la dualidad de regímenes, la hegemonía se unifica y las decisiones se toman desde la capital federal. Argentina transita hacia la era institucional, es decir, pasa del particularismo provincial a la unidad federal con todo lo que esto implica: el gobierno federal asume el papel de árbitro e instrumento para mantener y controlar la evolución del régimen político.

Más a partir de 1930 la República de Argentina experimenta un proceso que Bidart Campos⁸ considera de "devaluación del federalismo" y que mostrará signos recuperatorios hasta la vuelta a la democracia en los principios de la década de los ochenta.

En efecto, no obstante que en términos formales la constitución organiza dos órdenes de poder y de gobierno en relación a la descentralización política con base territorial, configura un Estado Federal que condensa la unión de las provincias; articula y relaciona el todo con las partes; establece la supremacía del orden federal sobre los ordenamientos locales; y define instrumentos de participación y coordinación intergubernamental.⁹ Después de 1930 el proceso federal se distorsionará avanzando más hacia el centralismo que hacia la descen-

tralización, más en favor de la dependencia de las provincias que de una convergencia entre las mismas; y más en favor de priorizar las competencias federales que por un orden de coordinación con las provincias.

Este proceso de "devaluación" ha ocurrido porque pese a que el marco constitucional es claro en relación a la supremacía del orden federal, la integración del Senado y la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, existen tres elementos que obstruyen el funcionamiento pleno del régimen federal:

a) La Constitución establece un Poder Ejecutivo Federal fuerte.

b) El Congreso Federal posee poderes "implícitos".

c) El nivel de competencias de los poderes federales es de volumen considerable.¹⁰

Aunado a los vericuetos del marco constitucional, con el primer golpe militar de 1930 se amplía el proceso de distorsión de las instituciones constitucionales y ello repercute negativamente en el rumbo del proceso federal. Aunque con la llegada de Perón al poder en 1946, se vislumbra la recuperación del rumbo, en realidad la república asiste al inicio de un estilo de gobierno autoritario que da preponderancia al poder presidencial y lo une a un movimiento partidario de corte populista: el peronismo.

En este sentido, como señala Alberto Antonio Spota: "es un hecho real que en los países de ejecutivo presidencial, esta institución no solamente se ha afianzado, sino que para bien o para mal ha tomado una posición prevaleciente de eje central en el ejercicio del poder político, y todo ello, entre otras circunstancias, a costa de la distribución del poder que la estructura federal importaba para los gobiernos locales".¹¹

⁷ Botona Natalio R. "El federalismo liberal en Argentina 1852-1930", en Carmagnani Marcelo. *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. P. 235.

⁸ Bidart Campos, Germán: "El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad", en Carmagnani Marcelo (comp.) *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. p. 363.

⁹ Ibid. Págs. 365-366.

¹⁰ Ibid. p. 368.

¹¹ Citado por Bidart Campos, Págs. 372-373.

Los gobiernos militares (1930-1932; 1955-1958; 1966-1973; 1976-1983) avanzaron en el proceso de centralización acumulando competencias en el gobierno nacional, especialmente en el poder ejecutivo.

Reafirmación del Federalismo

La combinación del autoritarismo y el fortalecimiento de los poderes presidenciales detuvo el proceso federal y lo sometió a una etapa de oscurantismo político, del cual sólo se pudo recuperar una vez que el país recobró la democracia y dejó atrás un negro episodio protagonizado por las dictaduras militares.

Efectivamente, la república de Argentina vive nuevamente un proceso de federalización impulsado desde el centro, que busca la reasunción, por parte de las provincias, de competencias y atribuciones sustraídas durante los gobiernos militares o que nunca llegaron a ejercer. Sin embargo este es un proceso lento y "azaroso", no sólo por el trauma y las inercias que heredaron los gobiernos militares, sino porque una economía devastada no puede hacer todos los cambios necesarios en el corto plazo.

Concluida la década de los ochenta y una vez que la república había librado los principales desafíos de la democracia y la crisis económica, llegó la hora de enfrentar el desafío federal. En esta perspectiva el 25 de mayo de 1990, el Presidente Carlos Saúl Menem, promovió la firma del Acuerdo de Reafirmación Federal, con el propósito de reencauzar el proceso federal y avanzar hacia una nueva configuración de las relaciones intergubernamentales.

El acuerdo mencionado se estructura bajo los siguientes lineamientos:

a) Ratifica las autonomías provinciales.

b) Compromete a desconcentrar funciones administrativas federales.

c) Reconoce la competencia provincial para llevar a cabo acuerdos y gestiones internacionales con el fin de satisfacer intereses locales, pero sin interferir en las competencias que tiene el gobierno federal en materia de relaciones internacionales y política exterior.

d) Apunta a políticas de concertación en materia de poderes concurrentes delegados al gobierno federal, a través de mecanismos que aseguren la participación de las provincias y regiones en el proceso de adopción de decisiones y control en su ejecución.

e) Tiende a revertir la política de acumulación de funciones en el gobierno federal en cuestiones de recursos naturales, policía de trabajo, sanidad animal, etc.

f) Compromete el reconocimiento del dominio y la jurisdicción de las provincias sobre los recursos naturales situados en sus territorios y la transformación de las empresas explotadoras en entidades públicas federativas, con participación accionaria de las provincias.

g) Compromete concertar entre el Estado Federal y las provincias, el Plan Nacional de Salud; revisar las relaciones del sistema de coparticipación impositiva y la repercusión que tienen en las provincias las políticas federales en lo económico, financiero y aduanero; instrumentar la participación provincial en los organismos directivos de los entes federales y las medidas para el funcionamiento de la banca provincial y regional.

De este importante acuerdo destaca la iniciativa de ratificar las autonomías provinciales y el compromiso del gobierno federal para descentralizar funciones estrechamente relacionadas con el impulso del desarrollo social, económico y financiero.

El acuerdo en general enfrenta el reto de ser promovido desde el Centro y por ello el avance de los procesos de descentralización tendrán que ser graduales. No obstante, ello puede ser positivo, pues la descentralización de atribuciones a los gobiernos locales irá acompañada de un proceso paralelo de impulso al desarrollo económico regional, lo cual dará nuevas y sólidas bases al esquema federal evitando que en el futuro pueda volver a revertirse.

Estructura Actual del Sistema Federal

En la actualidad el Poder Ejecutivo recae en la figura del Presidente de la nación, quien ocupa el cargo por un período de 6 años con derecho a

reelección. El Poder Legislativo radica en una Cámara de Diputados compuesta por 284 legisladores y una Cámara de Senadores compuesta por 72 miembros. El Poder Judicial se ejerce a través de una Corte Suprema de Justicia.¹²

El Sistema Federal Argentino se integra por tres niveles de gobierno: el nivel nacional, el nivel provincial y el nivel municipal. Existe actualmente un Distrito Federal que es la Ciudad de Buenos Aires y 22 Provincias: Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, la Pampa, la Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán, Chubut, Córdoba, Neuquen y Corrientes.

Las provincias tienen derecho a expedir su propia constitución y establecer mecanismos que permitan la coordinación de acciones con los gobiernos municipales y con el gobierno federal. El gobierno de los estados provinciales se integra por un Poder Legislativo compuesto por una Cámara de Diputados y otra de Senadores, y un Poder Judicial que se ejerce a través del Tribunal Superior de Justicia.

El análisis de la legislación provincial refleja el importante papel que juega la administración pública a nivel de entidades federativas y municipios, pues para lograr un óptimo funcionamiento de las mismas, establece un sistema regionalizado que contribuye a la descentralización administrativa y permite lograr mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

En la República de Argentina, el municipio es considerado como una comunidad natural fundada en la autonomía política, económica, administrativa, financiera e institucional. En efecto, las municipalidades tienen personalidad jurídica propia y están gobernadas por un Intendente y un Consejo deliberante, elegidos ambos por sufragio popular.

No se permite la existencia de autoridades intermedias entre el gobierno provincial y el gobierno municipal. El principal ordenamiento jurídico para

los gobiernos municipales es la Ley Orgánica Municipal que expide el Congreso Local.

Precisamente, en el marco de esta legislación, los municipios pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación de los servicios públicos, la realización de obras y la cooperación técnica y financiera. A su vez pueden convenir con la provincia respectiva, su participación en la administración y gestión que se ejecute dentro de sus límites territoriales para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa.

Las poblaciones estables de menos de dos mil habitantes se consideran comunas, cuyas condiciones de existencia, competencias, asignación de recursos y forma de gobierno deben asegurar un sistema representativo con elección directa de sus autoridades. Su diferencia con los municipios radica en que para ser considerados como tales, las poblaciones deben tener asentamientos estables de más de dos mil habitantes.

El Federalismo Fiscal

Desde 1935 se ha aplicado un sistema de participación de impuestos que originalmente incluía dos grandes grupos: impuestos internos y grandes impuestos. Hasta 1973 este sistema evolucionó incluyendo cada vez nuevos impuestos dentro de la masa coparticipable. En este mismo año surgió un sistema global que otorgó el mismo porcentaje de recaudación de tributos coparticipables al gobierno federal y a las provincias (48.5%), reservando un 3% para constituir un Fondo de Desarrollo Regional. Como resultado de esta reforma fiscal todas las provincias vieron aumentar su nivel de participaciones con excepción de Buenos Aires que había sido históricamente la más favorecida.¹³

De acuerdo con la ley el volumen de la distribución primaria para el nivel provincial no puede ser inferior al 34% de los ingresos fiscales del gobierno federal. La ley también impide la manipulación centralista de los ingresos y recientemente a través de la distribución secundaria se

¹² Al respecto ver Moyado Estrada, Francisco: "Federalismo y Gobiernos Locales en Alemania, la India y Argentina", *Prospectiva*, No. 4, octubre de 1995.

¹³ Ascensio, Miguel Angel, "Descentralización y Participación en Argentina", en *Administración Pública y Desarrollo Regional*, INAP, España, 1991. p. 40.

han fortalecido las finanzas de las provincias que habían sido afectadas.

Finalmente, existe un Fondo para Emergencias Financieras constituido con el 1% de los recursos fiscales coparticipables para ayudar a las provincias con problemas financieros, éste sustituye al antiguo Fondo de Desarrollo Regional.

Conclusiones

El presidencialismo constituye un serio obstáculo para el funcionamiento pleno de un sistema federal. El ejemplo de Argentina es claro, mientras se fortalecieron las facultades y atribuciones

del Poder Ejecutivo, el proceso federal se distorsionó avanzando hacia un régimen autoritario y centralista.

El federalismo argentino ha iniciado una nueva etapa de revitalización a partir de los años noventa, después de que durante la década anterior, el gobierno se ocupó de los problemas económicos y políticos de una sociedad que recuperó la democracia para ya no dejarla escapar.

La consolidación del orden democrático ha permitido recuperar el Proyecto Federal, impulsando nuevas iniciativas para el fortalecimiento de los gobiernos locales que están llamados a convertirse en el sustento básico de una nueva era de reafirmación federalista.