

## **EL FEDERALISMO, EN RETROCESO**

*Por Jorge de la Rúa / 21 de agosto de 2008  
Para LA NACION*

Ningún ciudadano que se precie de conocer nuestro sistema político-institucional omite su carácter federal. Sabe que éste proviene de un contexto histórico que a poco de la independencia generó guerras civiles y anarquía, hasta que en 1853 la Constitución de Santa Fe lo consagró como forma de gobierno.

El sistema supone, en la modalidad de nuestro país, que las provincias se dan sus propios poderes y leyes y aplican la mayoría de las leyes nacionales, que organizan un sistema judicial con jueces provinciales, que son responsables de la educación primaria, que tienen sus propios recursos, distintos de los de la Nación y, en fin, que todos los poderes no delegados a la Nación son reservados por las provincias.

La pobreza y aislamiento de las provincias en la primera etapa constitucional se tradujo en variables que conspiraron contra un régimen federal integrado por estados locales pujantes. Antes de Pavón, el endeble gobierno de las provincias de la Confederación, en Paraná, apenas sobrevivió en el marco de una carencia de recursos casi total. Después de Pavón, sus economías precarias, frente a un desarrollo de la Nación que pivotaba en la ciudad de Buenos Aires, fue marcando una diferencia insuperable.

Centrado el protagonismo en la Nación (significativamente, a partir de Roca) comienza la primera época de oro de la Reina del Plata. Una creciente demanda mundial de trigo y carnes generó una dinámica actividad económica, con operadores de todo el mundo instalados en la Capital (bancos, ferrocarriles, frigoríficos, etc.), amén de inmigrantes que de todas partes llegaban al país. La gran aldea dio paso a la gran metrópolis, convirtiendo en cemento, palacetes y extravagantes gastos, años de producción vacuna y de cosechas de la generosa tierra. Nada podía oponerse al poder central. Era ya el superego del Puerto, que se sinonimiza con la Nación. En política, el centralismo se tradujo, tanto bajo los gobiernos conservadores como radicales, en la intervención de distritos disidentes. En la larga noche de 1930, la uniformidad se lograba a través de la proscripción y el fraude.

Después de 1946, el país ingresa en una segunda época dorada: la de la posguerra. El gobierno peronista hizo que desbordara el gasto, lo que, unido al rechazo mundial por su germanofilia, provocó un modelo de carencias, impotencia y subdesarrollo. Pese a ello, logró el sometimiento de la sociedad y las provincias por medio del distribucionismo y del aparato político-partidario del justicialismo, cuya verticalidad supone necesariamente autoridades provinciales títeres.

En 1955 se inició un largo período de indefiniciones, que llegó hasta el final del período presidencial de Alfonsín, y que se integró con golpes militares -el de 1966, apoyado por el sindicalismo peronista, y el fatídico de 1976, precedido por el terrorismo de Estado del gobierno justicialista, desde 1974- y precipitado en gran medida por una guerrilla de origen prevalectivamente peronista.

Con Menem, comienza una tercera "etapa dorada". Privatizaciones y convertibilidad, en un marco de escasa transparencia, abrieron abruptamente una economía cerrada y

estadista. Se vieron los efectos del inexperto con dinero fácil: la Nación y las provincias fueron insaciables en el gasto y, en consecuencia, asumieron una espectacular deuda. Era la primera la que daba el tono de las relaciones económicas con las provincias. La crisis se acentuó con la generación de recursos parafiscales (bonos o papeles, nacionales o provinciales), que culminaron en un país espectacularmente endeudado. Ese fue el país que recibió la Alianza.

El altísimo déficit fiscal y una deuda externa de refinanciación cada vez más dificultosa, la desocupación, la recesión y una balanza comercial cada vez más desequilibrada, junto con factores externos, como el nuevo gobierno norteamericano, precipitaron al país a la crisis de 2001. La Alianza logró estructurar un frente electoral exitoso, pero no un eje de verdadero poder político. Hubo deserciones expresas o implícitas. Esa falta de poder político le impidió afrontar cambios sustanciales, como el de la convertibilidad. En esta etapa, hubo un frenético tironeo de las provincias, mayoritariamente justicialistas, con la Nación, por el reparto de los escasísimos fondos (algunas pagaban a la banca privada el 40% anual de interés en dólares). La que más demandaba era la más postrada, Buenos Aires, con un modelo que duró hasta que de consuno con la dirigencia política bonaerense abrió las compuertas del conurbano (como unos meses antes había amenazado su gobernador), provocando la caída institucional.

Y comienza la cuarta época de oro. Desde marzo de 2002, los precios de las exportaciones y una producción liberada del yugo de la convertibilidad ascienden en paralelo. En la transición, una política del día a día -con la herida no casual de la convertibilidad asimétrica- permitió al gobierno instalado en 2003 la renegociación de la deuda, con una política que ostentaba más logros de los que realmente se obtuvieron. El gran beneficiario del proceso fue el gobierno actual. El crecimiento de la economía y el de los *commodities* generaron superávit fiscal inédito. Y aquí se comenzó a perder la cuarta oportunidad de la bonanza económica. El dirigismo se tradujo en subsidios casi increíbles de todo el circuito económico (dólar, trigo, combustibles, tarifas, transporte, peajes, medicamentos, retornos agropecuarios selectivos, etc.) que beneficiaron principalmente al conurbano bonaerense como bastión político, unidos a obras faraónicas aún no realizadas (generación de energía, ferrocarriles, etc.). Para mantener el modelo de subsidios (incluido el dólar) y controlar una inflación disimulada, debían incrementarse los ingresos, lo que se hizo acudiendo a impuestos de fuerte tinte confiscatorio para la exportación de los productos agropecuarios. Así se instaló la crisis actual.

Lo que no se tuvo en cuenta, volviendo al federalismo, era que se provocaba el mayor impacto en las economías de provincias tradicionales, que habían sido el eje del crecimiento: Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Buenos Aires, La Pampa, Chaco, Salta, etc. En estas provincias, la reactivación agropecuaria había comenzado a generar progreso y bienestar en sus distritos, por el crecimiento de la economía real, que se traducía en inversiones, gastos, producción y circulación de la riqueza. LA NACION, ávida, quiso convertir la riqueza en impuestos y gasto público, apropiándose de ella, so color de redistribución, en un modelo de subsidios que sólo la Nación maneja.

Quienes dominaron la Nación, desde la organización constitucional, se han aprovechado de la precariedad y pobreza de los distritos provinciales. Las provincias fueron en un principio díscolas, desordenadas, guerreras, incluso reaccionarias, hasta que fueron sometidas por el mitrismo. Ese sometimiento permitió que la Nación manejara todo y

las provincias fueran convidadas de piedra, pues las instituciones equilibradoras, como el Parlamento, no cumplieron con su función. Los diputados, aún hoy, no son diputados de la Nación, sino del aparato político local, representado por el gobernador. Lo mismo ocurre con los senadores, seudorrepresentantes de las provincias. A ellos no les resulta fácil, pese a sus grotescas sobreactuaciones *ex post*, explicar sus votos en pro del deterioro provincial, convalidando un sistema tributario que dejó la bolsa en manos de la Nación. Y este mecanismo de caja centralizada, en un sistema justicialista, depende exclusivamente del presidente de la Nación. El federalismo ha caducado frente a ese centralismo, caracterizado por la procesión mendicante de gobernadores e intendentes a las arcas nacionales.

La Argentina total requiere una equilibrada y madura relación entre la Nación y las provincias. La reforma constitucional de 1994 fijó el camino, estableciendo claramente las bases de un sistema equilibrado de coparticipación. Fue imposible el consenso para que fuera operativo: hubo que dejar librado a futuras leyes. Ningún plazo se ha cumplido y las provincias deberían, de una vez por todas, unirse para llegar a un acuerdo. Es una responsabilidad histórica, que hará a la salud de la República, porque no es bueno para reforzar el sistema institucional que sea el Poder Judicial el que tenga que recordar a los otros poderes su rol constitucional.

**El autor fue ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.**

[http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1041701&high=gobernadores](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1041701&high=gobernadores)