



HAL
open science

El Federalismo argentino como elemento condicionador del desarrollo de los partidos provinciales (1983-2007)

María Elisa Alonso

► **To cite this version:**

María Elisa Alonso. El Federalismo argentino como elemento condicionador del desarrollo de los partidos provinciales (1983-2007). "Política para un cambio", Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, Sep 2007, Valencia, España. hal-02967452

HAL Id: hal-02967452

<https://hal.science/hal-02967452>

Submitted on 14 Oct 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

El Federalismo argentino como elemento condicionador del desarrollo de los partidos provinciales (1983-2007)

María Elisa Alonso García

Universidad de Salamanca

Universidad Paris III-Sorbonne Nouvelle

Palabras clave: Federalismo, partido provincial, descentralización.

Este trabajo se enmarca dentro de una investigación sobre la importancia de los partidos provinciales en el Parlamento Nacional Argentino. Una de las conclusiones a las que se ha llegado tras la investigación, pero que todavía no ha sido objeto de un estudio más profundo, es que la naturaleza del federalismo argentino, marcado por un fuerte centralismo político y administrativo, ha determinado la evolución de los partidos provinciales en Argentina. Este trabajo abre así el debate sobre el federalismo argentino y su influencia en el sistema de partidos desde la perspectiva de las fuerzas provinciales, constituyendo el principio de trabajos posteriores sobre el federalismo argentino.

Este trabajo se enmarca dentro de la investigación que la autora ha realizado, sobre la importancia de los partidos provinciales en el Parlamento Nacional Argentino.

Una de las conclusiones extraídas de esta investigación, y que es sólo el inicio de un posterior objeto de estudio, es que la naturaleza del federalismo argentino, marcado por un fuerte centralismo político y administrativo, ha determinado la evolución de los partidos provinciales en el país.

Este artículo constituye de este modo, el primer paso para investigar esta relación, y en él se plantean una serie de cuestiones que constituirán los pilares de trabajos futuros.

Para abordar este trabajo, se tendría que analizar la influencia de las instituciones federales en el desarrollo de los partidos provinciales y en sus distintas facetas políticas. Así como los diversos aspectos en los que el federalismo ha sido determinante, como la naturaleza de la organización de estas fuerzas distritales (personalismo partidario y liderazgo, relaciones clientelares,...), objetivos políticos (defensa de los intereses provinciales) y relación con el electorado (tipo de electorado al que representa, fidelidad del mismo,...). Pero la magnitud de este aspecto nos obliga a abordar en primer lugar el marco general en el que se desarrolla el federalismo argentino, para poder plantear todos estos puntos en trabajos posteriores.

De este modo, en esta primera aproximación, principalmente se va a analizar la relación del federalismo que las constituciones y constituyentes han intentado instaurar a partir de 1983, y el federalismo real que la puesta en práctica y las circunstancias coyunturales, han impuesto finalmente al país.

Así pues, este trabajo abre el debate sobre el federalismo argentino y su influencia en el sistema de partidos, desde la perspectiva de las fuerzas provinciales, constituyendo el principio de trabajos posteriores sobre el federalismo argentino.

Características que indentifican los Estados Federales : el caso argentino.

- La supremacía de una Constitución Nacional.

Dos Constituciones han estado vigentes en el período democrático iniciado en 1983 en Argentina, la Constitución de 1853 y la Constitución de 1994. Y en ambas se ha recogido la supremacía jerárquica de la Carta Magna (artc.31 de la C. 1853 y C. 1994), con respecto a las leyes y constituciones provinciales, obligando a éstas a supeditarse a lo dispuesto en ella.

En las dos constituciones se considera la **autonomía de los Estados miembros**, cuya expresión más importante es la facultad de cada provincia de dotarse de una constitución propia (siempre dentro del marco limitado por la Constitución Nacional Federal). La autonomía y la posibilidad de las provincias de elaborar una constitución, están recogidas en los artículos 106 C1853/ art. 123 C1994.

A esta facultad constitucional, se añade lo que expone el art. 5 C1853/ art. 122 C1994, que declara la capacidad de autorganización de los gobiernos provinciales, que eligen sus propias autoridades y elaboran sus propias leyes: “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal”.

Pero estos dos aspectos, que forman parte del principio de autonomía provincial, tienen un límite: hay que mantener la homogeneidad del Estado, de las propias provincias y sus instituciones. De este modo, se mantiene la unidad e igualdad del Estado Federal, salvaguardando los principios básicos de su naturaleza (este aspecto está recogido en el art. 5 C1853 y C1994).

A cambio del respeto a estos fundamentos, el gobierno federal acepta la « garantía federal », es decir, debe asegurar que todas las provincias puedan mantener el funcionamiento de sus instituciones (« el goce y ejercicio de sus instituciones »). Para ello, el gobierno nacional puede llegar incluso a utilizar métodos extremos como la intervención federal.

La intervención federal, es una técnica que se utiliza para evitar los problemas que conciernen la integridad del territorio y la violación política e institucional del Estado. Este aspecto tiene especial importancia para Argentina, porque ha sido utilizado recurrentemente por los gobiernos centrales¹. Esta prerrogativa está recogida en el art. 6 C1853/C1994.

- El **reparto constitucional de competencias** entre el Estado y las provincias, recogido en los arts. 104 C1853 y 121 C1994.

Es precisamente la aplicación de este artículo el que establece la distribución real de competencias entre el gobierno central y los gobiernos provinciales. Según este artículo, las provincias regulan y controlan todos aquellos aspectos que no han sido regulados por la Constitución Nacional.

¹ Por ejemplo, la provincia de Corrientes ha sido intervenida en 1991 y 1999 y, la provincia de Catamarca, en 1991.

Se trata, por consiguiente, de una delegación por parte de las provincias, que poseen una competencia general, formada a partir de todas las atribuciones que no han sido explícitamente atribuidas a la nación. Es decir, es lo que podría considerarse una delegación de la periferia al centro.

Es importante destacar, que todos los artículos que hacen referencia al reparto de competencias, tienen un carácter ambiguo cuando se trata de establecer los límites de las distintas atribuciones. Esta situación tiene como resultado el surgimiento de numerosos conflictos entre los gobiernos provinciales y el central.

Estas confrontaciones causadas por el reparto constitucional de competencias entre el Estado Federal y las provincias, así como los problemas derivados de la autonomía de las provincias, han impuesto la existencia de un **órgano institucional encargado de solucionar estos** conflictos y que se ocupa de salvaguardar la supremacía de la Constitución Nacional Federal (artículo 100 C1853/116 C1994): La Corte Suprema, que junto con los tribunales inferiores, debe ocuparse de solucionar los conflictos constitucionales.

- La existencia de **procedimientos para la representación de las diferentes opiniones provinciales** para la formación de la voluntad federal y del funcionamiento del sistema nacional. Este aspecto se manifiesta principalmente a través del bicameralismo parlamentario, en el se constituye una cámara de representación provincial, el Senado. Esta cámara legislativa se caracteriza por la igualdad en la representación de cada provincia, independientemente de la población y la extensión territorial.

La Constitución argentina de 1853 en el artículo 46, se establece que se elegían dos Senadores por mayoría en cada provincia, elegidos por las Asambleas Legislativas Provinciales. Con la reforma de 1994, art. 46, se ha aumentado el número de representantes a tres por cada provincia y la ciudad de Buenos Aires. Dos de los Senadores son atribuidos al partido mayoritario, y el tercero a la siguiente fuerza política más votada².

Uno de los aspectos más importantes que introdujo la Constitución de 1994, y que hay que tener en cuenta, es la posibilidad que tiene la Cámara del Senado de ser la cámara de origen de dos casos básicos para el funcionamiento del federalismo argentino: la ley de « Convenio de Coparticipación Fiscal » art. 75.2, y todas las iniciativas que pretendan evitar el desequilibrio provincial y regional.

² Las provincias son limitaciones administrativas iguales entre sí, siendo en virtud de esta igualdad la razón por la que todas ellas eligen tres Senadores, independientemente de su población.

Este aspecto es de especial relevancia para el desarrollo político de las provincias, porque en el proceso legislativo, la voluntad de la cámara de origen se impone a la de la cámara de revisión. Este aspecto refuerza la Cámara del Senado y a su vez, el rol de las provincias.

- La **compensación financiera**, que se sostiene sobre una serie de normas que establecen las competencias en materia tributaria. En la actualidad, el régimen fiscal argentino se basa en la ley de « Coparticipación Fiscal » (ley 23.548), ratificada en 1988 y modificada en 1998.

En 1973 se implementó la ley 20.221 de « Coparticipación de impuestos nacionales », basada en la distribución de aportes fijados por el Estado a las provincias, según los barómetros del nivel de desarrollo. En 1984, con el comienzo del período democrático, esta ley es remplazada por un régimen fiscal que se desarrolla alrededor de acuerdos financieros transitorios, que se basan en asignaciones gubernamentales a las provincias. Estos acuerdos estuvieron vigentes durante los años 1985, 1986 y 1987.

El primero de enero de 1988, se instaura la ley 23.548 de « Coparticipación Federal de Recursos Fiscales » (modificada en 1998), en la que se recoge el porcentaje de la transferencia de aportes fijos a cada provincia. Además se contempla la reserva de un porcentaje que se distribuye discrecionalmente por el gobierno central, bajo la forma de « Aportes del Tesoro ».

Se puede afirmar, que actualmente el sistema fiscal argentino, es un sistema de coparticipación federal de impuestos, unido a un centralismo tributario que determina la existencia de transferencias verticales del gobierno nacional a las provincias.

Pero este sistema de repartición fiscal implica una serie de problemas:

La aprobación anual del presupuesto nacional por el Congreso Nacional, que puede sufrir una situación de bloqueo durante su proceso legislativo que provocaría una paralización del sistema, y un problema de ingobernabilidad. Dicho bloqueo puede ser debido a:

1) un “gobierno dividido”, que es aquel en el que el partido del ejecutivo no cuenta con mayoría absoluta en el Parlamento, lo que le obliga a buscar apoyos de otros partidos para evitar el bloqueo legislativo y facilitar la gobernabilidad³.

³ Un ejemplo de esto, fue lo ocurrido con la ley 23659 (Presupuesto de 1988), que fue aprobada en diciembre, cuando ya el año llegaba a su fin. El partido oficialista, UCR, había perdido la mayoría absoluta en las elecciones de 1987, y para aprobar el presupuesto se vio obligado a buscar acuerdos con los partidos provinciales. El presupuesto, que quedó bloqueado todo el año, fue al final aceptado con la ayuda del Partido Liberal de Corrientes, el Partido Autonomico de Corrientes, el Partido Renovador de Salta y el Movimiento Popular Catamarqueño.

2) La situación contraria, “gobierno unificado”, tampoco garantiza la ausencia de problemas, pues dependiendo del grado de disciplina parlamentaria, el proceso puede ser más o menos fácil⁴.

Otro problema es la posible manipulación del presupuesto, favorecida por la complejidad del sistema de control presupuestario en Argentina. Por un lado, existen organismos de control como la Contaduría General, encargada del sistema de contabilidad, y los Tribunales de Cuentas Provinciales, responsables del control externo del presupuesto.

Y por otro lado, la actuación de las provincias. Algunas han optado por desarrollar una serie de leyes propias de administración financiera, como Río Negro, la Rioja, Tierra del Fuego, Tucumán, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Catamarca, Formosa, San Juan y la Ciudad de Buenos Aires, y otras, por suscribir convenios con organismo internacionales para la implantación de sistemas de información, como Santiago del Estero, Chaco, Misiones, Santa Fe y Salta.

El centralismo argentino está asentado en una extensa red de transferencias jurisdiccionales que dificultan la transparencia, y por lo tanto, permite la manipulación de la asignación de los recursos públicos.

Una muestra lo constituyen los Aportes del Tesoro Nacional, que son una partida porcentual recogida en la ley de coparticipación, que permite la distribución discrecional de fondos a las provincias.

¿qué criterios sigue el Ministerio del Interior a la hora de repartir anualmente estos fondos a las provincias? No hay criterio, pero lo que es evidente, es que el Gobierno Nacional se sirve de ellos para beneficiar a unas provincias y perjudicar a otras, dependiendo de sus propios intereses. Lo que lleva a que este sistema de fondos especiales sea cuestionado continuamente, pues en su distribución prevalecen criterios políticos.

Una muestra de esta manipulación podría ser lo acontecido en 1998, cuando el Gobierno Justicialista de Ménem vivía una encarnizada lucha en el seno del partido oficialista, con dos líderes políticos enfrentados por la designación de los candidatos a las elecciones

⁴ Esta fue la situación que vivió el país durante el gobierno de Menem, que aunque gozó de mayoría absoluta disciplinada en el Senado durante los dos períodos de su gestión, tuvo que enfrentarse a una fuerte indisciplina de los miembros de su partido en la Cámara de los Diputados. Esta situación dificultó la aprobación del presupuesto de 1994 (Ley 24307), que al final fue aprobado con el apoyo de algunos partidos provinciales (Pacto Autonomista Liberal de Corrientes, Partido Demócrata de Mendoza, Movimiento Popular Jujeño, Partido Provincial Rionegrino, Partido Renovador de Salta, Movimiento Popular Neuquino, Acción Chaqueña y Movimiento Popular Fueguino)

presidenciales de 1999: por un lado estaba la corriente oficial de Menem y por otro la de Eduardo Duhalde. En la distribución de los aportes de ese año, la provincia que menos fondos recibió fue Santa Cruz, cuyo gobernador era Nestor Kichner, aliado de Duhalde; la que más, La Rioja, provincia natal de Menem y curiosamente, Tucumán, cuyo gobernador Antonio Bussi, se manifestó a favor de la re-reelección de Menem, aumentó considerablemente la partida recibida con respecto al año anterior.

Otro aspecto que también influye en la falta de transparencia y en la manipulación, son los “rescates”, que permiten al gobierno nacional ayudar discrecionalmente a las provincias en caso de crisis.

La deuda: durante los años 90 el país vivió una gran crisis económica motivada por el aumento de la inflación y agrabada en 1995 por el efecto de la crisis mexicana, que afectó especialmente a las provincias argentinas, que intentaron superarla buscando financiaciones ajenas a los aportes nacionales, que disminuyeron considerablemente.

Esto lo hicieron principalmente recurriendo a los bancos públicos, bonos y ayudas financieras del gobierno, es decir las transferencias discrecionales del gobierno federal llamadas “rescates”.

Los gobiernos provinciales también acudieron a la financiación privada⁵ a través de préstamos, poniendo los fondos de coparticipación como garantía, y obteniendo a cambio tasas de interés bajas y plazos que llegaron hasta los diez años.

En cuanto a la ayuda financiera del gobierno nacional, ésta es posible porque existe un gran número de posibilidades de alterar la asignación de los recursos al margen de los acuerdos de coparticipación: préstamos de la tesorería nacional en títulos públicos, distribución de aportes del Tesoro Nacional por parte del Ministerio del Interior, adelanto de los recursos de coparticipación, préstamos del Banco de la Nación Argentina, préstamos del Fondo Fiduciario para el Desarrollo provincial y redescuentos del Banco Central a los bancos provinciales.

Y es precisamente esta facultad de repartir discrecionalmente los recursos del gobierno federal a las provincias, lo que ha favorecido la manipulación y el oportunismo político.

⁵ En 1998, tres entidades bancarias concentraban más de la mitad de los préstamos provinciales, el Banco Galicia, Crédito Argentino, y el Banco Río de la Plata.

Implicaciones que la reforma de la Constitución de 1994 tuvo para el Federalismo

Las dos constituciones vigentes en Argentina a partir de 1983 implantan un modelo constitucional descentralizado, aunque en la práctica, el resultado es un sistema institucional que favorece la centralización.

Este centralismo es consecuencia en gran medida de la ambigüedad de algunos artículos constitucionales referentes al reparto de competencias, que dejan un amplio margen de interpretación que en la mayoría de los casos se soluciona en favor de la Nación. Una muestra de este problema en las Constituciones de 1853 y 1994 es el artc. 67.12 C.1853 y artc. 75.13 C 1994, que establece que es potestad del Congreso “Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí”; frente a la inconcreción del artículo, el Congreso se ha apropiado prácticamente de todas las competencias en materia de comercio provincial.

Por otro lado, dentro de la misma dinámica, en ambas constituciones hay una serie de artículos referentes a las facultades de los distintos poderes constitucionales, que se caracterizan por su vaguedad a la hora de establecer límites. Estos artículos posibilitan una interpretación implícita de las atribuciones que en ellos se recogen, que al igual que en los conflictos de competencias, se decantan por incrementar las prerrogativas del Estado en detrimento de las provincias. Referentes a este aspecto se pueden señalar: el artículo 67.28 C 1853 y el artículo 75.32 C1994, que otorga al Congreso la facultad de “Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina”, cuya imprecisión permite un amplio abanico de posibilidades de interpretación en cuanto a las atribuciones que de él se derivan.

Estas vagas clausulas constitucionales no establecen expresamente límites competenciales, lo que ha dado lugar a una interpretación extensiva de las mismas que ha ampliado las atribuciones nacionales y por consecuencia, reforzado el centralismo.

Por otro lado, el centralismo se ve también beneficiado por la naturaleza explícita de algunos artículos constitucionales, cuyo fin es salvar al país en situaciones de crisis.

A este respecto, la Constitución de 1853 introdujo mecanismos extraordinarios de control en situaciones de crisis; crisis vinculadas a la consolidación del estado nacional y al control de las provincias.

Así se introdujeron las potestades de intervención federal (artc.6 C1853) y de declarar el estado de sitio (artc. 23), y que se mantuvieron luego de la reforma constitucional de 1994.

Pero tras el inicio del período democrático en 1983, Argentina ya no tenía que enfrentarse a problemas territoriales con las provincias, sino que las crisis a las que los gobiernos tenían que hacer frente con medidas de excepción, eran de otra naturaleza, eran principalmente de corte económico motivadas por la inflación. Éste tipo de problemas no encontraba respuesta en la Constitución de 1853, por lo que los gobiernos optaron por recurrir a medidas no contempladas expresamente en ella: los decretos de necesidad y urgencia, y los vetos parciales. Estas medidas de urgencia contribuyeron a fortalecer el ejecutivo, dotandole por el uso y la práctica, de prerrogativas no contempladas en el texto constitucional.

Con la reforma de 1994, estas atribuciones se incluyeron en la Constitución: dictar decretos de necesidad y urgencia artc. 99.3, y los vetos parciales en el artc. 80, que se unieron a las ya incluídas en 1853.

Es interesante destacar, que la utilización del veto por parte del Presidente, ha sido cada vez más frecuente, así Raul Alfonsín vetó cuarenta y ocho leyes y Menem ciento veintinueve.

En cuanto a los decretos de necesidad y urgencia, son normas dictadas por el Poder Ejecutivo a través de las cuales se toman decisiones que habitualmente sólo podrían adoptarse por medio de una ley sancionada por el Congreso. Los decretos de necesidad y urgencia fueron utilizados por Carlos Menem de forma abusiva para imponer leyes que no encontraban el suficiente respaldo en el Congreso.

Esto sirve para ilustrar la magnitud del uso de esta figura, la diferencia que existe entre los diez decretos promulgados por Alfonsín y los ciento sesenta y seis por Menem.

En cuanto a la prerrogativa de “intervención federal”, la Constitución de 1994 introduce en el artículo 75.31 una modificación a lo dispuesto en la Constitución de 1853, por la que esta facultad pasa a ser potestad del Congreso, lo que supone un afianzamiento del poder legislativo y una limitación a la acción del ejecutivo.

A estos aspectos centralizadores vinculados con el reforzamiento del ejecutivo en la Constitución de 1994, hay que añadir también una cuestión nueva que fortalece este centralismo, la coparticipación de impuestos. Esta ley coloca al gobierno federal en una

posición de primacía, dotándole de mayores facultades en un asunto vital para el buen desarrollo del federalismo, como es el sistema fiscal. El gobierno nacional controla las asignaciones económicas que reciben las provincias, supeditándolas a un reparto de índole vertical que limita la descentralización y perjudica al federalismo.

Cambios de la Constitución de 1994

Pero a pesar de todo lo dicho anteriormente, la reforma constitucional de 1994 significó un avance en el afianzamiento del federalismo, introduciéndose aspectos cuyo objetivo era fortalecerlo. Supuso un cambio en la concepción del federalismo argentino hasta el momento, evolucionando de un federalismo de confrontación a un nuevo modelo de coparticipación y cooperación entre los diferentes niveles territoriales, que contribuye al fortalecimiento del mismo.

1) cambio de la situación Constitucional de la ciudad de Buenos Aires (con un intendente nombrado por el ejecutivo) artc 129, a la que se dota de una autonomía mayor que a los municipios, limitada únicamente por la Constitución. Uno de los aspectos más relevantes a este respecto, es que en el artc.75.2 introduce el reconocimiento de Buenos Aires como partícipe del régimen de coparticipación fiscal, al mismo nivel que las provincias.

2) Reconocimiento del derecho de autonomía de los municipios (artc.123), cuyo contenido y limitación está reglado por las constituciones provinciales.

3) Se incluye por primera vez en una constitución nacional el concepto de “región”, recogido en el artículo 124. Se trata de establecer convenios entre las provincias para promover sobre todo el desarrollo económico (vinculado con el artículo 125), no pudiendo considerarse a las regiones como un nivel intermedio entre las provincias y la nación. En la Constitución de 1853 (artículo 107) también se hacía alusión a la posibilidad de acuerdos interprovinciales, pero no se incluía en el artículo referente, el término de “región”.

4) Modificaciones en el reparto de competencias entre las provincias y el Estado, favoreciendo a las primeras: a) ampliación de las potestades provinciales añadiendo nuevas prerrogativas: por ejemplo el artc. 124⁶; b) aumento de la capacidad de control por parte de las

⁶ Las provincias pueden “celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso” y “se les otorga a las provincias “el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”

provincias: como el artículo 75.2, en el que se prevee la participación provincial en la composición del organismo federal encargado de controlar el reparto fiscal; c) limitando las facultades excepcionales que pueden ser tomadas por el ejecutivo en caso de crisis: artículo 75.30, artc. 75.31, artc. 99.20, artc. 99.3 y artc. 76⁷.

Manifestación del poder institucional de los partidos provinciales en el ámbito federal

Los partidos provinciales tienen un principio común a todos ellos, un marcado sentimiento federalista que les lleva a estar en continua pugna con el gobierno nacional por la defensa de los intereses provinciales y consecuentemente, en defensa del Federalismo.

La presencia de los partidos provinciales en la vida política nacional traspasando el ámbito provincial, influye en el desarrollo del sistema federal argentino. Esto es así, porque al formar parte de las instituciones nacionales que establecen el marco institucional y legislativo del país, utilizan su influencia para luchar en contra del centralismo nacional, defendiendo los principios de la descentralización.

Pero, ¿De qué manera la participación de los partidos provinciales respalda el desarrollo y fortalecimiento de los intereses federalistas?

La Constitución nacional. Desde 1983, una sola oportunidad de participar en la reforma de una constitución se ha presentado, durante el proceso de reforma de la Constitución de 1994.

En Argentina, no se recoge legalmente la intervención de las provincias en la reforma constitucional, pero participan directamente a través del Senado en la aprobación del proyecto

⁷ El artículo 75.30 reconoce a las autoridades provinciales y municipales la prerrogativa de conservar los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional, siempre que no interfieran en el cumplimiento de sus fines.

En los artículos 75.31 y 99.20 se limita por el Congreso, la potestad de intervención federal, restringiendo la discrecionalidad que en la Constitución de 1853 tenía el ejecutivo.

En el artículo 99.3, se controlan los decretos de necesidad y urgencia.

Y en el artículo 76, “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases e la delegación que el Congreso establezca”

de reforma, y posteriormente en la redacción, dependiendo de la cantidad de representantes convencionales constituyentes que obtengan.

La cuestión de manifestar la necesidad de reforma constitucional está recogida en el artículo 30 de ambas constituciones, donde se establece que ha de ser aprobada por al menos dos tercios de los miembros del Congreso. Por lo que los diputados provinciales en tanto que congresistas, intervienen ya en el primer paso hacia la reforma.

Su importancia radica en la mayoría calificada que se requiere para iniciar el proceso, que aumenta las posibilidades de que su apoyo sea imprescindible y de que establezcan alianzas con otras fuerzas políticas para conseguirla.

Este mismo artículo declara que la reforma se lleva a cabo por una Convención Constituyente creada expresamente para la misma.

En el caso de la reforma de la Constitución de 1994, los partidos provinciales obtuvieron veinticinco representantes para la Asamblea Constituyente, de un total de trescientos cinco⁸; lo que les proporcionó un relativo peso específico que pudieron utilizar para defender la aprobación de prerrogativas en beneficio de la descentralización y el federalismo⁹.

Capacidad autorganizativa de las provincias. Esta cuestión es especialmente relevante, pues aunque los partidos provinciales hayan pasado de la esfera provincial a la nacional, es en ésta primera en la que desarrollan una labor más influyente.

Así se puede observar que desde 1983 han ocupado puestos decisivos en los diferentes niveles institucionales de las provincias, convirtiéndose en destacados interlocutores de las mismas a la hora de defender sus intereses en el ámbito nacional.

En algunas provincias los partidos provinciales tienen un amplio caudal electoral, que se manifiesta en la representación que obtienen en el legislativo provincial y sobre todo, a la hora de elegir al gobernador: el Pacto Autonomista Liberal de Corrientes, obtuvo la

⁸ Los resultados en las elecciones nacionales de 1994 para elegir un total de 305 convencionales constituyentes, fueron: Demócrata Progresista de Santa Fe 3, Frente Grande 31, Fuerza Republicana 7, Partido Justicialista 134, Modín 21, U.C.R. 74, U.CE.DE. 3, y los partidos provinciales, Acción Chaqueña 2, Bloquista de San Juan 1, Cruzada Renovadora de San Juan 3, Movimiento Popular Fuegoño 3, Movimiento Popular Jujeño 2, Movimiento Popular Neuquino 2, Partido Renovador de Salta 3, Demócrata de Mendoza 4, Pacto Autonomista Liberal de Corrientes 5 y otras terceras fuerzas 7. Datos obtenidos del Ministerio del Interior.

⁹ Muchos fueron los alegatos en defensa de los principios federales de los convencionales constituyentes de los partidos provinciales, como por ejemplo el discurso de la sesión del ocho de agosto de 1994 del convencional Romero Félix del Pacto Autonomista Liberal de Corrientes: "(...) quiero expresar, en definitiva, mi profunda indignación, y señalo que voy a seguir luchando hasta las últimas consecuencias para que tengamos un país republicano, representativo y auténticamente federal en el que este concepto se practique realmente y no sea un mero enunciado constitucional"

gobernación de su provincia en 1983 y 1987, el Movimiento Popular Neuquino en 1983, 1987, 1991, 1995 y 1999, el Partido Bloquista de San Juan en 1983, Alianza Acción Chaqueña en 1991, el Partido Renovador de Salta en 1991 y el Movimiento Popular Fueguino en 1992¹⁰ y 1995.

La **compensación financiera**. Los partidos provinciales pueden negociar apoyos al partido oficialista en el Congreso a cambio de aumentos de las aportaciones coparticipables para su provincia; incluso los fondos pueden ser utilizados por el gobierno como recompensa a las gobernaciones provinciales a cambio de algún respaldo¹¹. Es decir, éstos son utilizados como moneda de cambio para conseguir apoyos legislativos, o electorales.

El importante poder de decisión del gobierno nacional con respecto al los recursos que las provincias reciben, determina las relaciones de los gobiernos provinciales y el nacional.

El presupuesto nacional es uno de los procesos legislativos en los que los partidos provinciales pueden mostrar su influencia y su poder institucional:

En caso de un “gobierno dividido” o de indisciplina parlamentaria, durante el debate del proyecto presupuestario las distintas fuerzas minoritarias (entre ellas lo partidos provinciales) negocian su apoyo, llegándose a convertir en ocasiones en piezas clave para su aprobación¹².

Esta cuestión va unida a la sobrerrepresentación de los partidos provinciales en el Parlamento Nacional, que conscientes de su peso legislativo, pueden tratar de conseguir un aumento de recursos u otro tipo de ventaja para su provincia, a cambio de su respaldo.

Esto hace que los partidos provinciales que son gobernaciones en sus provincias, determinen su comportamiento en virtud de los beneficios económicos que puedan obtener. Esto se convierte en una moneda de cambio para conseguir apoyos políticos.

¹⁰ Tierra del Fuego adquirió su estatus como provincia en 1992; hasta entronces era considerado un Territorio Nacional, administrado por un Delegado del Presidente de la Nación. Desde sus primeros pasos como provincia, el Movimiento Popular Fueguino, partido de índole provincial, se ha revelado como la fuerza política más importante, con representación en todas las instituciones políticas tanto nacionales como provinciales.

¹¹ Reflejo de esta situación es la denuncia que el presidente del bloque de Diputados, “Azul y Blanco”, Óscar González hizo durante la campaña electoral del 2003: “el gobierno nacional utiliza los fondos de la coparticipación federal para presionar a los gobernadores provinciales y obtener un apoyo concreto para Néstor kirchner. (...) el gobierno se guarda parte de la recaudación para utilizarla descrecionalmente en favor de su candidato”.

¹² Como lo ocurrido durante el proceso de aprobación de los presupuestos nacionales de 1988 y 1994, ya mencionados con anterioridad.

Un **procedimiento para la representación de las opiniones provinciales**. Esta vía de representación es el Senado, que como recoge la Constitución, es la cámara de representación provincial; constituye la arena de debate de los intereses federales y provinciales.

Pero aunque la vía participativa reconocida institucionalmente para las provincias sea el Senado, en la Cámara de Diputados también hay representantes de los partidos provinciales que defienden los intereses de sus provincias y los del federalismo.

Los partidos provinciales manifiestan y defienden sus principios federalistas en los discursos de los diputados, pero en determinadas ocasiones pueden llegar a influir realmente en los proyectos legislativos. Esto sucede cuando los partidos mayoritarios necesitan su apoyo para la aprobación de leyes al carecer de la mayoría necesaria para ello, o porque los miembros de estos partidos sean indisciplinados, o bien, simplemente para conseguir el quorum necesario para sesionar. En estos casos, los partidos mayoritarios pueden pactar con los provinciales, que a cambio negocian contraprestaciones que beneficien sus intereses federalistas. Se convierten en “árbitros” entre las bancadas mayoritarias.

Un aspecto que es necesario señalar, es el comportamiento de los partidos provinciales en las elecciones presidenciales. Es cierto que la arena de representación de estas fuerzas es el Congreso, pero en numerosas ocasiones han intentado utilizar su caudal electoral en la pugna por la presidencia, aunando esfuerzos y creando un único partido que los represente, para luchar contra el monopolio de los partidos nacionales, o bien dando su apoyo en bloque a uno de los partidos mayoritarios.

Ejemplo de lo primero, es lo ocurrido en las elecciones presidenciales del 2003, en las que las fuerzas provinciales han creado un partido, una alianza nacional: el Movimiento Federal Recrear. Este acuerdo partidario entre provinciales¹³, que concurría con el candidato Ricardo López Murphy, hace del federalismo y de la descentralización su principio abanderado.

¹³ El Movimiento Federal Recrear está formado en su mayoría por fuerzas provinciales: el Partido Renovador de Salta, Partido Demócrata de Mendoza, Partido Liberal de Corrientes, Partido Autonomista de Corrientes; pero también incluye otras terceras fuerzas: el Partido Demócrata Progresista, Partido Federal, Partido Demócrata de la Capital, Partido Demócrata Liberal de Córdoba y el Movimiento de Renovación Cívica de Jujuy.

Y en lo referente a apoyar una de las candidaturas nacionales, un ejemplo es la Confederación Federal Provincial¹⁴ creada para las elecciones presidenciales de 1999, que utilizó su caudal electoral para sostener al candidato de la Alianza, Fernando de la Rúa.

Conclusiones

Como se ha visto a lo largo de este breve análisis del Federalismo Constitucional en Argentina, su puesta en práctica no es una tarea fácil. A pesar de que la Constitución de 1994 supone un gran paso para su afianzamiento y de la defensa a ultranza de gran número de fuerzas políticas provinciales, el Federalismo argentino está lejos de ser un hecho real.

En la práctica hay todavía numerosos aspectos que favorecen la concentración del poder en el gobierno central y por supuesto, en el Presidente. A lo largo de este trabajo se ha pasado revista a todos estos escollos institucionales que impiden que el Federalismo y la descentralización sean una realidad, como el sistema de coparticipación fiscal, que deja en manos del gobierno nacional el reparto de los fondos a las provincias. O bien, las prerrogativas excepcionales que se aplican en caso de crisis para salvaguardar el Estado Federal, como la “Intervención Federal”, que dotan al gobierno central de un importante poder de control que menoscaba los principios federales.

No se puede olvidar tampoco la existencia de los partidos provinciales, y su presencia en las instituciones de gobierno nacional, sobre todo en el Congreso. Esta situación de poder relativo que han adquirido, les permitirá defender los principios del Federalismo y la descentralización real del país.

Y por último, tampoco se puede olvidar la crisis económica y sobre todo institucional que está viviendo el país en los últimos años. Una crisis en gran parte provocada por el extraordinario endeudamiento de las provincias, que ha llevado al país a cuestionarse el futuro de la descentralización institucional y el papel de las provincias.

Natalio Botana, en un artículo aparecido con el ilustrativo título “El federalismo bajo la lupa” publicado en « La Nación »¹⁵, refleja perfectamente la caótica situación que viven las

¹⁴ La Confederación estaba constituida por el Partido Bloquista de San Juan, Cruzada Renovadora de San Juan, Demócrata de Mendoza, Liberal de Corrientes, Renovador de Salta, Demócrata Progresista de Santa Fe (no es un partido provincial) y el Movimiento de Renovación Cívica (sin representación parlamentaria).

¹⁵ 1 de febrero del 2001.

provincias argentinas (aumento exagerado del gasto público unido a un aumento paralelo del déficit, corrupción, clientelismo, ...) y expresa la necesidad de modificar las instituciones y renovar la cultura política.

Como dice Botana “el federalismo argentino está en cuestion”.

Bibliografía

Fernández Segado, F., 2001. “El federalismo en Iberoamérica (1ª parte)”, *Revista Iberoamericana de Administración Pública* n°7.

Ferreira Rubio, D. y Goretti, M., 1996. “Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)”, *Desarrollo Económico* vol.36, n°141.

Mustapic, A. M. y Ferretti, N., 1994. *El veto presidencial*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, mimeo.

Ossona, J., 1983. “El federalismo y los partidos provinciales”, *Todo es Historia* n° 195.

Sabsay, A. J., 1999. “El federalismo argentino. Reflexiones luego de la reforma constitucional”, en Aguila, J.C. (comp.), *Ciencias sociales: presencia y continuidades*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias. Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología.

Sabsay, A. J., 1997. “El nuevo artículo 41 de la Constitución nacional y la distribución de competencias nación –provincias”, *Doctrina judicial* año III n° 28.

Sabsay, A. J., 1991. “Análisis comparado de algunos aspectos de las nuevas constituciones provinciales argentinas”, en Dieter Nohlen y Liliana de Riz (comps.), *Reforma institucional y cambio político*. Buenos Aires: Editorial Legaza

Sanguinetti, J., 2001. “Determinantes políticos e institucionales ligados al desempeño fiscal: el caso de las provincias argentinas”, *Revista Internacional de Presupuesto Público*.