

LA AUTENTICIDAD DEL REGIMEN CONSTITUCIONAL ARGENTINO

por

JORGE VANOSSI

Hay en la Argentina una nueva dimensión, una dimensión o perfil que podemos llamar, como algunos autores lo han intentado, de federalismo social, referido a las fuerzas sociales o a los partidos, no ya a las entidades institucionales que son las provincias o los estados, sino a las fuerzas sociales que motorizan la dinámica de cambio en una determinada sociedad.

Pero ese federalismo social, paradójicamente, tiende en algunas de sus manifestaciones a expresarse unitariamente; es decir, con un lenguaje y con una tónica centralista, y esto, por ejemplo, lo vemos en las conducciones de muchos cuerpos sectoriales, por lo menos de los más gravitantes. No obstante rebeldías locales, no obstante contestaciones locales, hay una constante, hay una tendencia a la expresión centralizada y unitaria, y muchas veces, vertical. Lo que no es causa, toda vez que deben defender esas entidades intereses sectoriales que, no por ser tales, dejan de asumir proporciones nacionales, esto, por una suerte de comparación y de compactación que se da en la gregación de los intereses que las componen.

Veamos ahora cuáles han sido las grandes aristas, cuáles han sido las grandes visagras que han deformado nuestro esquema federal. Yo creo que las hay de diversa gravitación

global, y desde luego, algunas, tienen una importancia en la resonancia política, mayor que otras, que, sin tener tanta resonancia, han operado más constantemente, más subterráneamente, pero que en definitiva son las que han conformado fuertemente ese esquema de centralización. Voy a explicarme.

Se suele enfatizar el rol cumplido por las intervenciones federales en las provincias; este es el punto uno en cualquier esquema que sobre la materia se hace. Y es verdad, no lo vamos a negar, siempre hemos dicho que podría escribirse todo un libro, toda una enciclopedia de la deformación patológica de la vida política argentina, a través del examen de las intervenciones federales padecidas en sucesivas etapas de la historia política argentina. Desde ya, claro, que muchas intervenciones federales han estado bien justificadas y han respondido a problemas de una época política en la cual esa cirugía extrema, esa medida de emergencia por la cual se suspende provisoriamente la autonomía o la autocefalia local, respondía a fines superiores. Pero esa, quizás, no haya sido la regla en el conjunto de la evolución política del país.

También tendríamos que mencionar lo que se puede llamar intervenciones indirectas o reflejas, que no están en el texto de la Constitución, pero que surgen de una maraña de leyes, de normas, y a veces de prácticas, a veces, simplemente, de experiencias. Hay incisos no escritos en la Constitución pero sí en otras normas: el enorme poder del sistema bancario centralizado, por ejemplo, que, evidentemente puede poner a merced del poder central muchas realidades locales, en circunstancias de ahogo financiero. En fin, podría hacerse toda una tipología de las intervenciones federales sobre la base de las que estuvieron destinadas a alcanzar el continuismo local; es decir, evitar que pierda la continuidad un partido en una provincia o asegurar el continuismo nacional; es decir, para preparar una elección presidencial nacional como fue el famoso caso de la intervención federal a Santa Fe en 1937. O, en definitiva, para asegurar una hegemonía total del poder central,

como fueron los casos de las intervenciones federales a los poderes judiciales de algunas provincias entre los años 48 y 55, por ejemplo.

También hemos visto las intervenciones originadas y destinadas a la solución de simples conflictos internos en los partidos políticos, una hipótesis no prevista como hipótesis separada o autónoma pero que correspondería a lo que la doctrina francesa llama casos de desviación de poder, es decir que se aplican competencias legítimas pero con fines que están distantes y opuestos a los que han hecho a la razón de ser de la norma.

También los juristas han intentado soluciones para este tipo de problemas en el desquiciamiento del estado federal. Yo recuerdo que Carlos Sánchez Viamonte en la última edición de su Manual, antes de morir, aventuró la idea de que se le concediera a la Corte Suprema de Justicia de la Nación facultad expresa para la revisión de los abusos en la declaración de intervenciones federales injustificadas, como forma de eliminar este tema de la famosa brecha o rubro de las llamadas cuestiones políticas no justificables.

También hemos visto propuestas que nos hemos animado a formular, en el sentido de institucionalizar algunas de las formas semidirectas de democracia como el referendun abrogatorio, para poner fin a intervenciones federales excesivamente prolongadas en las que el poder central utiliza el factor tiempo como forma de condicionar el restablecimiento de la normalidad local. Pero debemos reconocer que el problema trasciende las formulaciones de la técnica constitucional porque va al núcleo o a la médula del propio sistema político y por lo tanto, la solución primordial debe ser política, y a esa solución política debe acompañar luego la técnica constitucional.

De todos modos, yo creo que los verdaderos arietes o válvulas de dilatación de las tendencias centralistas han pasado fundamentalmente por otras cláusulas y por otras atribucio-

nes, sobre todo con apoyatura legislativa y jurisprudencial. Y me voy a referir fundamentalmente a tres, que tienen una base en sendos incisos del artículo 67 de la Constitución y que están permanentemente en funcionamiento y aplicación.

Son la Cláusula Comercial del inciso 12, la llamada Cláusula del Progreso o del Bienestar del inciso 16, y la llamada Cláusula de los Poderes Implícitos del inciso 28 de la Constitución.

Por la primera sabemos que cada vez que el Congreso entiende que se trata de una materia objeto de regulación de comercio interestatal o exterior, ya sea porque directa, indirecta o reflejamente puedan afectarse esas manifestaciones de comercio que exceden el marco puramente interprovincial, pone en funcionamiento su facultad reglamentaria y la lleva hasta las últimas consecuencias. Y, si bien han habido algunas resistencias en defensa de poderes remanentes locales, la jurisprudencia ha sido sumamente oscilante y muchas veces ha dependido de la ocasional integración de la Corte Suprema con un voto más o un voto menos para poder desenpatar en un sentido u otro el pronunciamiento.

La cláusula del Progreso, la segunda de las que he mencionado, es original de Alberdi, no está en ninguno de los modelos constitucionales tomados en cuenta con anterioridad, y entra a jugar en el terreno de las facultades concurrentes con obvio desplazamiento de la simultánea facultad local en ese mismo rubro y materia, a efectos de evitar el choque o conflicto entre ambas competencias. Demás está decir que siempre ha triunfado la facultad nacional y que si nos atenemos a lo vasto del rubro que comprende ese inciso 16, donde está todo lo referido a la industrialización, capitalización y desarrollo del país, las posibilidades, incluso de eximir de gravámenes locales y municipales a las actividades que así quedan protegidas, se traduce no sólo en el ejercicio de la competencia nacional, sino también en la consiguiente pérdida o

devaluación de poderes tributarios o poderes de control locales.

Y por último, la tan mentada facultad de los poderes implícitos, que no son lo mismo que los poderes conexos o inherentes, pero que ha actuado como una escoba que ha barrido, a favor del poder legislativo central, todo aquello que podía estimarse opinable o dubitable en un reparto de competencia, y que, generalmente, con inspiración en los fines consagrados en el propio preámbulo constitucional ha sido avalado por la Corte Suprema en el depósito de esas atribuciones a favor del poder central.

Pero la pregunta, después de este chequeo de cláusulas, es la siguiente: ¿Es esto malo in se?. ¿Es esto siempre algo negativo que debemos verlo como disvalioso, como malsano para el régimen constitucional? La Corte Suprema ha entendido que así se aseguraba uno de los fines fijados por los constituyentes que es la unión nacional. Y, sobre esa base, ha avalado, interpretando el articulado pero inspirándose en el preámbulo, ha avalado tal delegación de poder. Y ha ido más lejos, interpretando el pensamiento e incluso algunos frases de los constituyentes, para decir que, en materia económica y social, en materia de desarrollo, en materia de progreso, lo que en definitiva el sistema constitucional ha querido procurar, ha sido un solo territorio, un solo pueblo para una sola Nación y en un solo Estado. Frase que no es de ahora, que no es aislada sino que es, desde hace muchos años, una doctrina invariable de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Como toda visión, debe ser comparativa. Y bien se ha dicho que el que estudia o analiza nada más que la interioridad de un régimen político - institucional no llega ni siquiera a conocer en realidad a ese régimen político - constitucional. Debemos necesariamente apelar al método comparativo y observar lo que ocurre en otros puntos y en otras realidades. Y la pregunta que aquí salta es la siguiente: ¿Por

qué el Estado Federal triunfa en algunas partes y se frustra en otras? El resultado es desparejo y los balances son dispares. ¿Será esto lo que los italianos llaman "la vendetta di fatti"? ¿Una venganza de los hechos contra el derecho? ¿Una venganza de las realidades contra las ilusiones de los constituyentes? Creo que no existen fórmulas milagrosas ni recetas infalibles, y vamos a decir por qué.

En primer lugar porque estos fracasos se deben a la ignorancia de los datos de la realidad. Cuando un sistema fracasa, cuando un sistema no responde a las previsiones normativas, alguna falla ha habido en esas previsiones normativas dadas, o bien en el nivel de las normas supremas, o bien en las ambiciones del legislador al dictar las normas de implementación. Ignorar los datos de la realidad es uno de los peores pecados que puede cometer el gobernante o el constituyente. Como también lo es el querer importar o exportar per se, fórmulas constitucionales que pertenecen a realidades distintas.

Lo segundo, yo diría, por no reajustar a su debido tiempo los puntos de equilibrio. Y sabemos que todo estado federal está en una tensión permanente. Hay una tensión que no se suspende entre las fuerzas centrípetas que pugnan hacia el centro y las fuerzas centrífugas que pugnan hacia la periferia. Esto está en la naturaleza misma del Estado Federal, y el político, el gobernante, o el constituyente que lo quiera ignorar, que pretenda cristalizar en el tiempo esos elementos, no se da cuenta de que debe estar atento a la percepción del funcionamiento dinámico para correr el punto de equilibrio y salvar la coexistencia entre las fuerzas centrípetas y las fuerzas centrífugas.

El ejemplo es Estados Unidos, entre otros. ¿Por qué tuvo tanto éxito en aquel país el estado federal? Ese hallazgo original, ese expediente ad hoc, esa creación ad effectum de superar un conflicto político como el que tenían a fines del siglo XVIII, que no lo podían resolver ni con un estado unitario

ni lo podían resolver manteniendo la arcaica Confederación que los iba llevando a una paulatina frustración y acaso, los hubiera llevado a una disolución.

Creo que hay por lo menos dos razones que explican la fortaleza del federalismo en Estados Unidos: Una, la vocación asociacionista del pueblo que ya fuera detectada y subrayada por Alexis de Tocqueville en "La Democracia en América" promediando el primer tercio del siglo pasado. Esa verdadera manía que tenían los colonos, que tenía el pueblo sencillo, el pueblo llano, de realizar todo por un esfuerzo en conjunto, asociativamente, superando el individualismo que podía venir de raíces ancestrales, de las propias modalidades que en la etapa colonial les había querido imprimir la corona. La otra razón, las experiencias de autogobierno, ese "self government" preexistente, esas formas embrionarias, incipientes, de autoadministración y de autocontrol que las comunidades locales iban ejerciendo. Por supuesto, en forma precaria, sin sufragio universal, con todas las limitaciones propias de un siglo XVIII, en el cual la sociedad políticamente activa era minoritaria, pero que significaba ya un embrión de democracia y de localismo que luego se fue extendiendo gradualmente.

En la Argentina creo que tenemos que buscar otras razones para detectar los resultados a los cuales hemos llegado. Por lo pronto, una que pocas veces se menciona y que es el olvido del factor dimensión. El factor dimensión en la enorme extensión de nuestro territorio, la poca población existente a mediados del siglo pasado, las grandes dificultades en las comunicaciones tuvo, a la larga, una consecuencia inversamente proporcional a la expectativa de que esa dimensión territorial iba a favorecer el fortalecimiento de los localismos. Por eso, nos quedamos en un federalismo puramente histórico, sentimental, evocativo, de aquella dimensión, de aquel aislamiento, de aquel localismo. Y la única excepción rescatable en los grandes de la primera mitad del siglo pasado, fue la de ese gran federal doctrinario que fue Manuel Do-

regio. Dorrego, diputado constituyente en el Congreso que finalmente sancionara la Constitución del 26, unitaria y repudiada por los pueblos, rescata la necesidad de una regionalización sobre la base de una paridad de fuerzas y de posibilidades poblacionales, económicas, sociales, de recursos, entre las que serían partes componentes de la Nación. Y advertía que sin eso iríamos a un esquema puramente nominal, puramente ilusorio, de entidades abstractas sin fuerza suficiente para poder apoyar, en los hechos y en las realidades, el poder político que se estaba entonces creando a través de la Constitución.

Creo que hay que redescubrir hoy esa dimensión regional; pues tiene, a no dudarlo, su ventaja y su justificación. Y que a mi modo de ver se puede resumir fácilmente en tres puntos: 1º) La ventaja de la coordinación. Coordinar para ahorrar esfuerzos; es decir, para, en definitiva, evitar una evasión o una dispersión de elementos, que puedan hacer fracasar la eficacia global del sistema. 2º) Equilibrar situaciones económicas que sean excesivamente asimétricas. La realidad de los países federales, y el nuestro también ofrece a menudo la asimetría de desequilibrios consistentes en mucha pobreza y mucha riqueza, en mucha población y poca población, en mucha concentración y en mucho aislamiento, en definitiva, todo lo que se ha ido desarticulando como consecuencia de la vida económica, social y cultural, en una manera indetenible. Y 3º) Asegurar una cierta igualdad de oportunidades, principio éste que también vale para el orden de la coexistencia y del crecimiento de las realidades estatales en un marco de descentralización territorial. No sólo la igualdad de oportunidades es un dato para el tema del goce efectivo de los derechos individuales y sociales. No sólo la igualdad de oportunidades es un presupuesto para la democracia social efectiva, a la cual apuntamos. La igualdad de oportunidades es también un ingrediente fundamental en el equilibrio federal. Y si las partes componentes no pueden comenzar percibiendo esa

igualdad de oportunidades, su desaliento lleva necesariamente, o fatalmente, a una frustración.

También existió entre nosotros una deformación inversa, tan nociva como la intervención centralizante y fue la actitud muy reiterada, sobre todo en determinadas décadas de la vida política argentina, de atrincherarse, de abroquelarse en la autonomía para preservar, no el federalismo, sino el feudalismo; para preservar una defensa arcaica de intereses fundamentalmente económicos que respondían a clases dirigentes locales, pero sin mayor consideración al interés de otros sectores locales y, por supuesto, menos aún, en consideración al interés global o integral de la Argentina toda.

En definitiva, los protagonistas y beneficiarios de ese feudalismo podían decir: "Total el pabellón cubre la mercadería", como se decía en un viejo aforismo del derecho marítimo. Además, agregaríamos nosotros, una prolongación feudalista de falso federalismo; sería algo así como una condición sine qua non para el statu quo, un presupuesto para el statu quo, es decir para el estancamiento, para el subdesarrollo de ciertas regiones del país. Y esto lo dijimos hace más de 20 años, en 1964, en un atrevido e insolente ensayo, titulado "Situación actual del federalismo" que a algunos les pareció exagerado pero que los hechos han venido a corroborar. A las supervivencias feudales muchas veces se las encubre con el pabellón del federalismo, cuando en realidad son manifestaciones feudales.

Por eso rescato acá la frase de Irigoyen: "Las autonomías son de los pueblos y para los pueblos y no de los gobiernos que son ocasionales", sobre todo cuando esos gobiernos eran, como en la época de Irigoyen en muchas provincias aún gobernadas por la prolongación del viejo régimen, eran gobiernos dudosamente representativos, que venían a prolongar en el tiempo, la época del fraude y de las élites minoritarias.

Vayamos ahora a la prospectiva. El reajuste del federalismo

deberá necesariamente del replanteo del ciclo centralización-descentralización en la Argentina. Esto no puede desglosarse o apartarse de un replanteo global de la temática que es realmente central: centralización - descentralización, ese es el nudo gordiano de la cuestión. Y ello supone invertir los términos del problema capital: el sostenimiento.

En 1853, en pleno momento de la sanción de la Constitución, en un debate histórico entre Gorostiaga y Gutiérrez por un lado y una minoría de diputados por el otro, se dijeron dos frases que marcan la impronta de la cuestión: "No hay Estado sin recursos", "No hay poder sin tesoro". Ese era el argumento fundamental de Gorostiaga contra la pretensión de los que sostenían que el sistema económico y rentístico debía ser el de una Confederación y no el de un Estado Federal, es decir el de una Confederación donde las partes voluntariamente sostuvieran al centro, y no un poder tributario directo para la formación de un tesoro federal propio de la Nación.

Y eso era así en 1853 porque el déficit lo tenía la Nación, es decir un estado naciente que no disponía de recursos. En la actualidad, más de 100 años después, los datos estadísticos revelan que la mayor cantidad de tensiones y el mayor cúmulo de problemas provienen de una indigencia de las provincias para afrontar sus gastos permanentes y, con mayor razón, los gastos extraordinarios, cuando determinadas circunstancias difíciles así lo exigen. Por eso, y desde luego sin entrar a polemizar sobre excesos, inflaciones o deformaciones que puedan tener los datos, lo cierto es que el orden lógico y cronológico de la cuestión me parece que es el siguiente: 1º) Hay que determinar cuáles son los servicios a prestar, cuáles son las obras a realizar, cuáles las actividades a ejecutar, por los poderes locales y por el poder central; es decir, redistribuir las competencias con las cargas, deberes, responsabilidades y obligaciones que ello supone. Después, como etapa ulterior, vendrá la asignación proporcional de los recursos inherentes y necesarios para ello. De lo contrario estaría-

mos poniendo el carro o la carreta delante y el buey detrás. El orden lógico y cronológico es: 1º) Concordar en las funciones y 2º) Acordar en definitiva en los recursos. Hacerlo inversamente es ilógico y puede ser puramente abstracto y conducir a resultados absurdos.

Por eso hay que procurar racionalmente las formas de descentralización con el único límite o punto extremo de no incurrir en la ineficacia. Por eso, para mí, el interrogante no es más o menos federalismo, sino que el punto consiste en qué tipo de descentralización podemos apoyarnos para alcanzar la autonomía con eficacia y no una simple retórica o autonomía nominal sin eficacia inherente. Están de acuerdo los principales teóricos del estado y de la democracia contemporánea en que los términos democracia y eficacia ya no se pueden desentender entre sí, ya no se pueden desglosar entre sí. Y que una democracia que no consiga adoptar un aparato institucional conducente a alcanzar niveles mínimos de eficacia, es una democracia que puede llegar a ser abandonada por gruesos sectores de la población en aras de la mayor eficacia que puedan suministrarle, aunque sea aparentemente, aunque sea nada más que en la ilusión de las imágenes, las fórmulas alternativas de los regímenes autoritarios.

¿Cuál es entonces el porvenir del Estado Federal? Alberdi, en su famosa polémica con Sarmiento, al poco tiempo de sancionada la Constitución del 53, dijo dos o tres cosas "shockeantes" pero memorables. Una de ellas, que el punto de partida es el Estado Federal pero que el punto de llegada es la unidad. Veán ustedes, dicho esto a mediados del siglo pasado, en plena euforia posterior al Pacto Federal de 1831. Pero dijo algo más, hizo la profecía de que en el porvenir, en el mundo del mañana, ese mundo ya no se ocuparía de las provincias sino de las naciones. Es imaginable qué importancia tiene esto como marco de referencia, como punto de arranque, si tomamos en cuenta hoy que quizás en el mundo

del siglo XXI y XXII, muy poco se ocuparán de las naciones y sí de las integraciones.

Esto nos obliga a recordar la metodología realista de Alberdi, que en "Las Bases", quizás en el capítulo más perdurable, donde hace el balance de los antecedentes de unidad y de federación y los clasifica entre anteriores y posteriores a la Revolución de Mayo, pormenoriza todo lo que consideraba fuerzas gravitantes que operaban centrífugamente y que operaban centrípetamente, para llegar a la conclusión de que nuestro sistema de vida ha de ser un sistema mixto y no de federación pura, porque esa combinación de elementos de centralización obligaban a una alta dosis de realismo para poder calibrar, en el punto de equilibrio, lo que debía ser la fórmula institucional acorde con nuestra realidad.

Si hoy, a fines del siglo XX hacemos un nuevo balance de esos datos, veremos con asombro que todos aquellos que Alberdi señalaba como antecedentes de fuerte centralización siguen operando; más aún, se han acrecentado, mientras los que él señalaba como antecedentes descentralizantes, muchos de ellos, quizás la mayoría, se han atenuado, han quedado enervados, han perdido eficacia o tienen una operatividad media. Aceptemos entonces que el federalismo histórico es irreversible, por nuestra trayectoria, por nuestra tradición, por las grandes evocaciones que suscita y que probablemente sea inmodificable, no obstante la generosa y sabia previsión facultativa, por cierto, del artículo 13 de la Constitución, que permitiría modificar el panorama político del país a través de la unión o fusión de varias provincias en una, y alcanzar así un regionalismo de carácter ya totalmente institucional.

Pienso que eso nunca se va a lograr, que la figura del artículo 13 no va a ser utilizada y que por lo tanto hay que partir muy realistamente del esquema de un federalismo político irreversible.

Pero, qué hacer entonces si esa limitación está allí.

Opino que hay que insertar en ese esquema político del Estado federal, el esquema instrumental de las regiones socioeconómicas y culturales. Esto ya ha sido dicho en varias oportunidades y lo acompañamos hace más de quince años en los dictámenes de la comisión asesora para la reforma institucional: la necesidad de procurar un marco de regionalización institucional dentro del marco institucional de la Constitución de 1853. Pero, cuánto tiempo ha pasado. Con el tema de las regiones pasa lo mismo que con el tema de la tan cacareada integración latinoamericana a la cual pugnamos incesantemente por avanzar y desde luego, las oligarquías, los imperialismos y otros obstáculos, nos llevan siempre a un punto de estancamiento. El problema de la regionalización en el plano interno de nuestro país, tengo para mí, que es ya un problema de decisión política más que de imaginación literaria. ¿Y qué nivel de decisión?

Pues bien, si lo que se procura es regionalizar políticamente el Estado, no quedaría más remedio que acudir a las normas fundamentales. Pero si nos conformamos en un comienzo, si nos parece que basta con una regionalización parcial que abarque los importantes temas de la economía y de los fenómenos económico-sociales, basta con las normas ordinarias; y eso, puede estar al alcance de la mano en un futuro más o menos inmediato, y con resultados tangibles a ser percibidos, no ya por las generaciones posteriores, sino por las propias generaciones actuales.

Pensar en un regionalismo total, no lo creo realista. Es disculpable mi pesimismo, pues hay ciertos temas y ciertos tabúes de la historia política argentina recurrentes, reiterativos, que me indican que aquí nadie cambia nada. Por eso es que en nuestro medio existen pocas revoluciones, si nos atenemos a la distinción orteguiana de que lo revolucionario no es cambiar los abusos sino cambiar los usos sociales. Por lo general, nos quedamos en el cambio, en la rectificación y en el castigo, merecido por cierto, de los abusos;

pero nos detenemos, nos inhibimos ante la necesidad de provocar un cambio más profundo que vaya al nivel de los usos sociales de una comunidad. Y sólo cuando se cambian los usos hay una irreversibilidad de las nuevas situaciones. En cambio, cuando sólo modificamos los abusos, es evidente la reversibilidad porque se vuelve a incurrir en las nuevas situaciones que son como una película repetida, reproducción de las viejas situaciones.

Por eso la única revolución en este tema será algún día a través del artículo 30 de la Constitución, es decir, en un proceso constituyente, con gran debate popular, con plena participación de los partidos políticos y con una decisión soberana de la ciudadanía que, en definitiva, procure indicar a sus mandatarios cuál es el rumbo en las decisiones políticas fundamentales para la reordenación de un nuevo tipo de Estado. Si los brasileños, con muchas menos posibilidades y con una clase política demasiado comprometida con el "ancien régime", han hablado ya, de un cambio tímido de la nueva república, por qué no podemos pensar nosotros que el pueblo argentino ejerciendo soberanamente el poder constituyente pueda algún día procurar un nuevo esquema de Estado Federal.

Autonomía antes de heteronomía, o sea, empezar, por lo que dentro del marco de las partes pueden hacer sobre la base de su voluntad, o sea, que las regiones las formen las provincias, entre sí, de común acuerdo, antes que por una imposición del poder central. Esta debe ser la metodología para el comienzo, para el despegue en este proceso. Y eso tendrá, a la larga, un efecto pacificador e integrador, porque estoy totalmente convencido de que en esta puja y recelo entre el interior y la capital, entre el Litoral y el Norte, entre los Andes y la Cordillera por un lado, y la Costa Atlántica por el otro, entre la riqueza y la pobreza, entre el despoblamiento y las grandes concentraciones macrocefálicas, hay una tensión grave que envenena y resquebraja ese elemento fun-

damental que necesitamos y que es el solidarismo, que es la solidaridad nacional.

Y cuando la integración a través del regionalismo demuestre cómo las situaciones se van nivelando y las igualdades de oportunidades sean más visibles y más reales, va a haber, seguramente, un efecto pacificador, un efecto integrador. Mutatis mutandis, va a acontecer entre nosotros lo mismo que en el plano europeo avizoró hace más de 50 años, ese gran precursor que fue el político francés Aristides Briand que en medio de las tremendas enemistades y odios centenarios, entre Francia y Alemania, entre las potencias centrales germánicas y los países latinos, preveía que una integración gradual, sucesiva, por etapas, sobre todo comenzando por las partes económicas y sociales del proceso, llegaría a aflojar esos datos de tensión y, a la larga, aseguraría la paz en Europa.

Y así ha sido, desde que la comunidad europea existe en el plano de Europa occidental. No ha habido ninguna caída de la democracia, sino que, al contrario, la democracia se ha fortalecido porque la comunidad europea exige la democracia como presupuesto y requisito fundamental para ingresar en ella y sino, que lo digan Grecia, España y probablemente Portugal.

Entonces, es por la vía de la metodología democrática y de una participación activa que se caminará. Participación es la palabra y participar es el verbo que corresponde, pues tenemos que ir hacia un nuevo punto de equilibrio entre los intereses generales y los intereses parciales o sectoriales. Pero no ya en el sentido en que tradicionalmente se ha dado en el análisis de ciertos enfoques unitarios, sino que esto también vale para una realidad territorial del poder donde hace falta ese equilibrio entre lo general y lo sectorial.

El siglo XIX, sobre estos temas hizo derramar mucha sangre entre los argentinos, las luchas civiles, las luchas entre unitarios y federales, la lucha entre el puerto y el interior, se resolvía en definitiva en el terreno de las armas. Y aún después de la Constitución la lucha por la federaliza-

ción de Buenos Aires tuvo como epílogo un hecho de armas y corrió sangre.

En el siglo actual esto ha hecho derramar más tinta que sangre, pero ha hecho además derramar la frustración de la pérdida de esfuerzos y del empobrecimiento de vastas regiones del país, con la dosis de envidia y resentimiento que eso ha provocado con respecto a las partes beneficiadas dentro del todo. Por eso, quisiera sintetizar algunas reflexiones finales vinculadas con el tema que estamos analizando:

1º) Que al federalismo debemos visualizarlo como una técnica y como un medio y no como un fin en sí mismo. Idolatrar al federalismo es como incurrir en la beatería de la Constitución. No se pueden idolatrar normas, ni tampoco se pueden idolatrar figuras. Son instrumentos, son herramientas. Hoy sirven más, mañana sirven menos, pueden volver a servir, hay a veces que modificarlas para que sigan sirviendo.

2º) Que el federalismo es un submedio entre otras formas de descentralización; no es la única. Es un error visual nuestro, un empequeñecimiento de la cuestión creer que no hay otras formas de descentralizar que no sea el federalismo clásico. También el federalismo es un submedio entre diversas vías de participación que se complementan entre sí, pero no es el único, hay otros más.

3i) Que, en cuanto a instrumento o herramienta, el federalismo debe ser imbricado en la estructura del Estado con un criterio realista, globalmente realista. Apelamos a la idea de Dorrego, realista en su tiempo, confirmado por la historia y no oído por sus contemporáneos ni aun por los federales de la época.

4º) Que esa tónica supone redimensionar las competencias pero armonizando diversos valores en juego, acá no hay uno solo, hay varios. Por lo pronto están en juego la libertad, la participación política, el bienestar general y también la eficacia de las gestiones respectivas para asegurar el desarrollo integral del país. El todo está sobre las

partes. Avellaneda decía que no hay nada superior a la Nación misma. La clave está en armonizar eso con todos los otros valores que están en juego.

5º) Que tan difícil combinación requiere incorporar nuevas perspectivas: la regionalización es una. Yo creo que hay que insertar este esquema de competencia socioeconómica en el sistema preexistente del federalismo político. Y la Constitución lo permite, y hemos dicho ya en varias oportunidades, que hay un rico y frondoso conjunto de normas que permiten apoyar autónomamente los diversos instrumentos conducentes a ese fin.

6º) Que ello significaría reconocer la existencia y vigencia de un nuevo nivel intermedio entre la provincia y la Nación. No hay por qué creer que entre la Nación y la provincia sólo existe la tensión y la lucha. Así como la sociedad contemporánea ha demostrado que entre el individuo y el estado, existen otros niveles que son todos los cuerpos intermedios que la sociedad ha ido generando de abajo hacia arriba, democráticamente por su espíritu asociacionista, también en la realidad estatal pueden existir entre el estado central y los estados locales, niveles intermedios como el de las regiones, a efectos de asumir competencias que son suficientemente importantes como para que sean asumidas entre varias provincias, pero no son necesariamente o forzosamente absorbibles por la nación, en un esfuerzo centralista que sería, quizás, perjudicial o contraproducente.

7º) El hombre argentino concreto, de carne y hueso, quedaría así situado en ciertos puntos del iter o proceso de la descentralización, considerándose como parte o protagonista de una vida que teje una trama compleja, una trama cada vez más interdependiente y que va desde el barrio, pasa por la ciudad, integra el municipio, conforma la provincia, abarca la región, se inserta en la nación y que seguirá en su

proyección supranacional. Alberdi decía: "El punto de partida es el estado federal, el punto de llegada es la unidad". Hoy en día el punto de partida es este pero el punto de llegada será la integración supranacional.

8º) El acierto en el hallazgo de las competencias pertinentes a cada nivel, será la clave de la bondad de todo un sistema de vida que asegure o permita: no dilapidar esfuerzos, no exacerbar rivalidades, armonizar las peculiaridades de todo orden, garantizar la paz en una coexistencia pacífica y alcanzar una plena liberación del hombre. Porque, en definitiva, ésa es una de las banderas, una de las metas y uno de los poderes o ideas convocantes de la era en que vivimos. La clave, pues, de esta cuestión pasa por un sano y legítimo realismo constitucional. ¿Realismo?, sí, el de Alberdi, pero aplicado a nuestro siglo. Alberdi se preguntaba: qué realidad tenemos, qué cambios necesitamos, cómo podemos alcanzarlos. Las mismas preguntas podemos formular hoy para una realidad distinta. Luego será la razonabilidad de los medios la que nos indicará los instrumentos necesarios para alcanzar ese cambio, a partir de los datos concretos de la realidad.

Hace un lustro apenas, advertíamos sobre los peligros de la pura emocionalidad como impedimento para la comprensión y el análisis. Hay muchas guitarras que llevan a la emocionalidad en temas en los cuales el análisis requiere otro plano y otra reflexión; las lágrimas no bastan para superar las desgracias. Un derecho constitucional analítico y reflexivo nos apartará seguramente de los riesgos y las tentaciones de una utopía constitucional, dado que la perfección no la alcanzaremos de un derecho retroconstitucional, dado que no hay vuelta hacia el pasado, no hay "belle époque" posible para resucitar en la actualidad. No estamos en la década del 20 sino en la del 80. Y también, para evitar la resignación constitucional, ese enconarse de hombros y aceptar las cosas como son, para seguir a la deriva y terminar, quizás, en otra frustración.

Y en el federalismo también hay otro peligro, el de la hipocresía constitucional, el de proclamarlo, golpearse el pecho, vociferarlo, gritarlo, pero después hacer como decía Félix Luna, una engaña pichanga; es decir, una guiñada de ojo porque estamos todos convencidos de que no habría otro federalismo más que el que la realidad nos está dando.

Parafraseando la figura de los puntos de partida que Alberdi tomó de Pellegrino Rossi, "Bases y puntos de partida", no incurramos en derivaciones basadas en tipificaciones erróneas. Lo nuestro es un estado federal, no una confederación de estados y lamentablemente a veces, las coyunturas políticas del momento llevan a que ciertos partidos o grupos, pretendan una repartición del poder basada en esquemas más propios de una confederación de estados que de un estado federal mixto e impuro, de federación impura como lo proclamó Alberdi y lo recogió la Constitución de 1853 y 1860.

Por ejemplo, cuando se hizo el famoso juicio político a la Corte Suprema de la Nación en 1947, uno de los cargos que conformaron la acusación contra aquellos cinco jueces, fue que habían declarado la inconstitucionalidad de las delegaciones locales del Ministerio de Trabajo, que recientemente se había creado, y que, por una defensa del federalismo, habían impedido el avance del progreso social que impulsaba desde el poder central, el gobierno.

Sin embargo, vemos cómo a diario se sostiene el criterio contrario, es decir quitar valor a las agencias del gobierno federal, quitar instrumentos o medios y querer convertir esas herramientas en el necesario resultado de un pacto o concertación entre partes, negando los poderes propios y específicos que por los distintos artículos de la Constitución tiene el gobierno nacional. Y estaba equivocada aquella Corte Suprema. Creo que estaba equivocada la Corte Suprema del 47, puesto que el gobierno federal puede crear los instrumentos indispensables para la realización de sus funciones constitucionales. Y así, sin que las provincias puedan tener ni dere-

cho de unificación ni derecho de secesión, que son propios de las confederaciones y llevan a la disgregación, pero que no pueden ser instrumentos internos de un estado federal. Creo entonces que el interés circunstancial no puede alterar o desfigurar el perfil de un sistema estructural. Y otro tanto acontece con el presidencialismo.

Nuestro sistema, también de raíz alberdiana, es de un poder presidencialista fuerte que no quiere decir de fuerza, que no quiere decir ilimitado, que no quiere decir de abusos; quiere decir poder presidencialista con poderes y atribuciones suficientes para vencer a los contrapoderes y para avanzar en el rumbo del progreso social y del desarrollo económico integral del país. Poder presidencialista y no parlamentario o cuasi parlamentario, como se lo quiere a veces desfigurar, a través de actitudes puramente ocasionales.

Por eso termino diciendo que una cosa es la imaginación creadora, muy otra es la especulación fortuita, coyuntural y a veces aventurera. Argentina necesita en esta hora y máxime en los momentos que se avecinan, una ingeniería constitucional y no un ilusionismo confederal o un juego o divertimento cuasi parlamentario.

Como diría Ortega: "Argentinos a las cosas"; y esas cosas son las que ya están en la Constitución y las que nos van a permitir, en definitiva, salir de la crisis en la que nos encontramos y que hemos heredado.