

El federalismo en Argentina y Canadá

Desafíos económicos e institucionales



Miguel Ángel Asensio
coordinador

UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL





**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DEL LITORAL**

Rector **Enrique Mammarella**

Secretario de Planeamiento Institucional y Académico **Miguel Irigoyen**

Directora Ediciones UNL **Ivana Tosti**

Decano Facultad de Ciencias Económicas **Sergio Hauque**

.....
El federalismo en Argentina y Canadá :
desafíos económicos e institucionales /
Miguel Angel Asensio... [et al.] ; prólogo
de José M. Benvenuti.- 1a ed.- Santa Fe :
Ediciones UNL, 2020.
Libro digital, PDF - (Ciencia y
tecnología)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-749-252-1

1. Federalismo. 2. Economía. I. Asensio,
Miguel Angel. II. Benvenuti, José M.,
prolog.
CDD 330.09

.....

© Miguel Á. Asensio, James P. Bickerton, Carlos
Caballero Martín, Ana M. Cecchini de Dallo,
Hugo Cyr, Alberto R. Dalla Via, Lucrecia D'Jorge,
Pablo M. Garat, Antonio M. Hernández,
Enrique J. Marchiaro, David Pêloquin, 2020.

© del prologuista, Juan Manuel Benvenuti, 2020

© ediciones  UNL, 2020

Consejo Asesor
Colección Ciencia y Tecnología

Daniel Comba
Ana María Canal
Mónica Osella
Gustavo Rivero
Luis Quevedo
Ivana Tosti

Coordinación editorial
María Alejandra Sadrán

Coordinación diseño
Alina Hill

Corrección
Lucía Bergamasco
Diagramación interior y tapa
Laura Canterna

—
editorial@unl.edu.ar
www.unl.edu.ar/editorial



El federalismo en Argentina y Canadá

Desafíos económicos e institucionales

Miguel Ángel Asensio
[coordinador]



Corresponde un cálido agradecimiento inicial para los autores, académicos y expertos, argentinos y canadienses, que aceptaron de buena gana contribuir con los diferentes capítulos que componen esta obra. Lo propio para su distinguido prologuista que nos honra particularmente al encabezarla. También para las autoridades de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral que han apoyado la misma, cuya génesis se remonta al tema y tópicos relacionados o debatidos en las Jornadas Internacionales «Desafíos económicos e institucionales en países federales: experiencia de Canadá y Argentina» (2016), con respaldo del Gobierno y Embajada de Canadá en Argentina, la Fundación Dos Siglos, el Doctorado en Administración Pública (FCE-UNL) y con la cooperación del Foro de Federaciones (Ottawa, Canadá); Fundación Civilidad (Buenos Aires); Instituto de Federalismo ANDCS (Córdoba); Colegio y Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Santa Fe (Comisión de Administración pública); RAP (Buenos Aires); Junta Provincial de Estudios Históricos de la Provincia de Santa Fe; Bolsa de Comercio de Santa Fe y San Cristóbal SMSG, así como el personal de apoyo de la Casa de Estudios, junto a las profesoras Silvia Regoli, Liliana A. Peralta y Stella M. Rodríguez. Se agradece particularmente la tarea de la profesora S. Regoli, en la traducción de las contribuciones de los expertos canadienses, junto al coordinador de la misma.

Índice

Prólogo / **7**

Prefacio / **9**

1. Federalismo, estructuras intergubernamentales y coordinación de políticas en Canadá. *David Péloquin* / **12**

2. Desarrollo regional en Canadá: cincuenta años de políticas regionales y agencias. *James P. Bickerton* / **22**

3. Breve análisis de la historia constitucional y federal argentina. *Antonio M. Hernández* / **34**

4. Formación económica, institucional y regional de la Argentina en perspectiva y comparaciones con Canadá. *Miguel Ángel Asensio* / **61**

5. Efectos del federalismo argentino en el ámbito electoral. *Alberto R. Dalla Via* / **69**

6. Federalismo vs. Unitarismo en la primera mitad del siglo XIX. *Ana María Cecchini de Dallo* / **79**

7. Quebec en la federación canadiense. *Hugo Cyr* / **86**

8. La Región Centro y las regiones en el desarrollo económico federal de Argentina. *Lucrecia D'Jorge* / **99**

9. Federalismo fiscal y sistema de equalización (o igualación) en Canadá: lecciones para otros países federales. *David Péloquin* / **107**

10. Derechos humanos, derecho municipal y federalismo en Argentina. *Enrique J. Marchiari* / **120**

11. ¿La presidencia terminará con el federalismo? Reflexiones y propuestas en torno al Senado de la Nación como órgano moderador del presidencialismo argentino. *Pablo María Garat* / **130**

12. Aspectos federales en la reforma constitucional argentina de 1994. *Carlos Caballero Martín* / **143**

Siglarío / **151**

Referencias bibliográficas / Notas bibliográficas / **153**

Apéndice / **164**

Sobre los autores / **165**

La simple federación, la federación pura, no es menos irrealizable, no es menos imposible en la República Argentina, que la unidad pura.

Juan B. Alberdi, 1852

[La Republica federativa] consiste en un convenio, según el cual, varios cuerpos políticos consienten en convertirse en ciudadanos de un Estado mayor... Se trata de una sociedad constituida por otras sociedades.

Montesquieu, 1748

El dinero es central en la vida de las federaciones... Debates sobre ello son perennes en las mismas, y los resultados evolucionan con diferentes partidos en el poder, cambios en las riquezas regionales y en las visiones prevalecientes.

George Anderson, 2010

Hay dos modos diferentes de organizar una Unión Federal... El primero es el plan de la llamada Confederación alemana y de la Constitución suiza anterior a 1847... El otro principio es el de la actual Constitución de los Estados Unidos y ha sido adoptado en la última docena de años por la Confederación suiza.

John Stuart Mill, 1861

Prólogo

Sean las primeras palabras de agradecimiento al profesor Miguel Ángel Asensio, que me distingue una vez más, al convocarme para prologar la obra *El Federalismo en Argentina y Canadá. Desafíos económicos e institucionales*.

Países de contrastes, Argentina y Canadá, tienen importantes similitudes y también, notables diferencias.

Poblaciones que oscilan, estimativamente, en 48/38 millones —Argentina, Canadá—; extendidos territorios, en general, con baja densidad de población e importantes núcleos urbanos, aunque, por causas diversas.

Canadá es un país desarrollado; su IDH se sitúa en 0,926. El de Argentina, en cambio, es del orden de 0,825 (PNUD, septiembre 2018).

El enfoque interdisciplinario para abordar la formulación del Federalismo en Argentina y Canadá; su dispar desarrollo en lo institucional y económico-fiscal, nos enfrenta con verdaderas paradojas: el declive de Argentina; su pobre performance desde la segunda mitad del siglo xx hasta la actualidad.

Así, Canadá ha logrado gestar una cooperación entre los distintos órdenes de gobierno, incluyendo mecanismos que amalgaman competencias con coordinación y armonización que hacen decir al profesor James P. Bickerton «que el modelo federal, en general, es uno que ofrece una gama potencialmente mucho más amplia de posibilidades de la que muchos practicantes en diferentes sistemas federales alrededor del mundo pueden sospechar», evitando, como ha ocurrido en nuestro país, los riesgos de caer en una verdadera «jungla fiscal».

La autonomía gubernamental y la descentralización fiscal ayuda en Canadá y «en el reparto de competencias entre Nación–Provincia–Municipio es donde se verifica que responsabilidad —parcial y, sobre todo, concurrente y colaborativa— tienen cada uno», (profesor David Péloquin).

En una publicación del Instituto de Federalismo (Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba), el Maestro Pedro J. Frías, en *Una Visión de la Argentina Federal, 1992/2005*, expresaba: «Me duele ahora tener que reconocer la subordinación de casi todos los Gobernadores e Intendentes al Poder Central. El sistema republicano federal ha quebrado».

Ciertamente, en pleno siglo XXI, en el marco de democracias participativas, de proximidad, profundización de los Derechos Humanos, desarrollo humano sustentable, control y lucha contra la corrupción, se hace difícil explicar la realidad federal Argentina.

La Reforma Constitucional del '94, abordada en distintos trabajos, si bien busca dar una respuesta satisfactoria en lo teórico, no ha tenido su correlato en los hechos.

La involución hacia el centralismo, económico, demográfico (hoy en menos del 1% del territorio Nacional se encuentra establecido algo más del 35% de la población), social, hasta cultural ha ido alterando progresivamente y, sin pausas, la propia Constitución.

Los principios cardinales de concertación, cooperación, solidaridad, equidad fiscal, subsidiariedad previstos en la propia Constitución Nacional, art. 72.2 y el instrumento para alcanzarlo: ley Convenio, a pesar del tiempo transcurrido, casi 25 años; los reiterados y fundados reclamos no han sido escuchados.

Creemos, en función de una realidad que preocupa, agobia, que no es suficiente otorgar «formalmente» herramientas más o menos idóneas, adecuadas, sino modificar primordialmente las conductas, los comportamientos políticos de quienes operan el sistema.

No ha sido suficiente la actual dinámica económico-social; la revolución en las comunicaciones e información, con la incorporación de los cambios que ello supone, para penetrar una verdadera «maraña» normativa, claramente inconstitucional.

Los planteos —desarrollados a lo largo del libro— hipótesis y realidades plenas de sabiduría e interés tanto para el lector preocupado cuanto para los estudiosos de la problemática federal en Canadá y Argentina (en uno próximo debería incluirse Australia, IDH: 0,939), serán de invalorable utilidad. Felicitaciones, también, a quienes emprendieron la difícil tarea de llevarlas a buen puerto.

Santa Fe, Cuna de la Constitución Nacional, verano de 2019
José Manuel Benvenuti

Prefacio

La comparación entre Argentina y Canadá se corresponde con circunstancias históricas que nos remiten a casi un siglo atrás, donde ambos países habían adquirido relevancia en concomitancia con el tipo de inserción en los mercados internacionales como productores y exportadores de bienes primarios.

Lo acontecido entre las décadas que marcan la intensificación de esa inserción en el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX también justificaron la inclusión de Australia, quizás aún con más fuerza, en ese esquema de trayectorias comparadas, donde lo económico adquiriría una importancia relevante.

El derrotero posterior de la Argentina deja pocas dudas en torno a su evolución no exitosa durante la segunda mitad del siglo XX y hoy casi podría suscitar una sonrisa el análisis de los guarismos de crecimiento y bienestar de ese país americano nórdico que es Canadá, con respecto a los muy magros que expresan el largo declive argentino.

Sin embargo, existen otras dimensiones que podrían ser objeto de análisis comparado para los dos países. Una de ellas es la que motiva estas páginas y que nos remite a la formación federal de ambas naciones.

Si bien el caso de los EE. UU. ha sido la referencia usual para el estudio de nuestro federalismo, se explorará aquí la menos conocida formación federativa de su vecino continental al norte de los Grandes Lagos. País de amplísima extensión, en buena medida recostado sobre el Ártico, pero comprendiendo también vastas planicies que permitieron aprovechamientos de clima templado, con la mayor parte de su relativamente escasa población distribuida sobre la frontera con los EE. UU., original colonia francesa, terminó en la órbita británica tras la denominada Guerra de los Siete Años, en 1763.

El diseño federal se gestó tras trabajosos acuerdos, en el año 1867, es decir con un lapso de catorce años tras el iniciático logro argentino de 1853, aunque en rigor este último se consolidó algunos años después, tras las reformas producidas en 1860 y 1866.

Se reúnen aquí trabajos que abordan tanto lo institucional como aspectos económicos, regionales y fiscales, referidos a la organización federativa de ambos países, si bien ello no ha significado una limitación reduccionista a los problemas, que, como se verá, en tanto construcciones históricas, se ha procurado resolver mediante lo que los especialistas del norte de América han denominado «arreglos federales».

Señalado ello, digamos que la obra puede reconocer como mínimo dos tipos de agrupamientos para las contribuciones que la conforman. Una primera aproximación grupal es la que las diferencia por países considerados, a saber las referidas a cuestiones referenciables con Argentina o con Canadá. La otra parte examina prioritariamente aspectos económicos o institucionales en sentido amplio.

En este último caso, entre las económicas, sin olvidar encuadramientos genéricos, se incluyen el tratamiento de problemas regionales y fiscales, ínsitos a la problemática federal en todos los países. Entre las que denominamos institucionales cabe incluir las que refieren a los diseños constitucionales y políticos de formación del Estado, introduciendo aspectos más específicos como el sistema electoral y la ubicación y rol del nivel municipal en el esquema federal.

Se ha otorgado espacio, dado su papel fundamental y fundacional, al marco histórico como factor sustantivo y generador de esos modelos federales. Esto, además, otorga el necesario contexto al análisis de las dos experiencias comparadas.

La interacción de los distintos elementos conceptuales involucrados en la gestación de las federaciones, como construcciones logradas tras procesos complejos que reflejan al mismo tiempo la unidad y la diversidad, reconociendo la existencia de asimetrías y fórmulas específicas de representación, quedan reflejados en los distintos capítulos en los que se ha organizado la obra.

Los autores de las distintas contribuciones, además de pertenecer a diversas Casas de Estudio o ámbitos de actividad en sus respectivos países, expresan también distintas experiencias académicas, científicas, políticas, profesionales y de desempeño en dichos contextos y las particulares esferas de influencia dentro de aquellas.

Una muy rápida alusión a los mismos nos permite descubrir que en tales orígenes y trayectorias se incluyen politólogos, juristas, economistas, historiadores, administradores públicos y expertos que además de tratar o vincularse al tema federal en sus entornos nacionales desde una perspectiva esencialmente académica, lo han hecho también desde los planos jurisdiccional, político o corporativo, reflejando los impactos que el fenómeno federal tiene sobre el funcionamiento todo de la sociedad.

En el capítulo 1, David Péloquin presenta una mirada básica al entramado constitucional canadiense. En el capítulo 2 James P. Bickerton aborda un tema muy caro a naciones extendidas y es el lugar de las políticas regionales en las federaciones. Ambos aportes cierran una primera profundización sobre el caso canadiense. En tercer término, se expone una presentación muy amplia de la evolución constitucional Argentina a cargo del relevante constitucionalista Antonio M. Hernández. En cuarto lugar, Miguel A. Asensio expone algunos datos de las dos naciones consideradas para otorgar un contexto a su comparación recíproca. En el quinto, el jurista Alberto Dalla Vía expone las peculiaridades del

sistema electoral argentino en relación con el federalismo. Con posterioridad se considera el cuadro histórico que marca la evolución federativa en Argentina, a cargo de la licenciada Ana María Cecchini de Dallo. En el capítulo 7 el hombre de Derecho Hugo Cyr vuelve a reponernos a Canadá en escena con una detallada exposición de tipo jurídico-política de la evolución institucional de ese país y algunos de los factores sociales y políticos y opciones que subyacen al funcionamiento moderno del federalismo en Canadá. En octavo término, cabe apreciar una exposición de los caracteres e importancia de una región particular de Argentina, la Región Centro, a cargo de la licenciada Lucrecia D'Jorge. La novena contribución, de nuevo en la pluma del consultor y economista David Péloquin, cierra las referidas a Canadá con un tema específico y muy referencial a escala internacional: el sistema de igualación fiscal típico a su esquema de transferencias federal-provinciales en ese país. Los tres finales abordan aspectos específicos del marco constitucional argentino, a saber: el trascendente papel de los gobiernos municipales en nuestro sistema institucional (Enrique M. Marchiaro); el rol crucial del Senado como moderador del Presidencialismo argentino y una propuesta en torno a ello (Pablo M. Garat) y el federalismo en la Reforma Constitucional de 1994 (Carlos M. Caballero Martín).

En relación con ello y para facilitar su conocimiento, se ha incorporado en la parte pertinente una sucinta noticia sobre los autores de cada contribución, en tanto que siendo una mínima «historia de vida» los posiciona ante el lector y permite al mismo tiempo comprender la importancia de su ubicación, rol y desempeño en relación con los temas abordados.

El material bibliográfico, como es usual, apunta a generar una información desagregada de fuentes de conocimiento que pueden resultar de utilidad y aprovechamiento para los estudiantes, docentes, investigadores e interesados que procuren posteriormente profundizar en los temas abordados en el libro.

Para el mismo se adopta un doble tratamiento. El citado por los autores de cada capítulo se enuncia en Referencias bibliográficas, mientras que por otro lado en las Notas bibliográficas se comenta el material académico y científico que adicionalmente puede ser objeto de consulta sobre los temas tratados en el conjunto de la obra.

Por otra parte, se han incluido muy breves notas adicionales que aclaran puntos aludidos por los colaboradores a la obra, al tiempo que conectan horizontalmente distintos temas abordados en capítulos, con la aclaración Nota del Coordinador (N. del C.).

Queda entonces a juicio de tal lector o lectores una ponderación del mérito, atributos y valor intrínseco que resulta contenido en las siguientes páginas, que a continuación y a tal fin presentamos a su consideración.

Miguel Ángel Asensio

1. Federalismo, estructuras intergubernamentales y coordinación de políticas en Canadá

David Péloquin

El presente trabajo describe algunas de las características clave de la cultura federalista bastante particular de Canadá y de la dinámica política que la sustenta. A continuación, se abordan los desafíos que presenta la gestión de la coordinación y armonización planteadas por el elevado nivel de autonomía política que ejercen los niveles de gobierno federal y provincial en Canadá.

La primera sección ofrece una visión general del amplio marco constitucional de Canadá y cómo dio lugar a un nivel de gobierno provincial notablemente autónomo. La sección 2 toma nota de la dinámica competitiva intergubernamental particular generada por esa realidad y prepara el terreno para una discusión en la sección 3 sobre la necesidad de desarrollar diferentes enfoques para manejar interrelaciones intergubernamentales potencialmente problemáticas en diferentes áreas de política y de los diversos mecanismos que han evolucionado en Canadá para tratar con ellas. Le siguen las conclusiones.

Marco constitucional de Canadá

La Constitución de Canadá (1867) fue esencialmente la creación de una visión muy británica y muy victoriana de cómo debe funcionar un sistema político liberal basado en el modelo tradicional de Westminster, de soberanía parlamentaria.

Los fundadores trataron de retener lo que era para ellos el sistema familiar (y recién adquirido) de «gobierno responsable» típico de las instituciones parlamentarias británicas en Westminster (es decir, un sistema donde el ejecutivo pierde poder si pierde la confianza de una mayoría parlamentaria) y en la que, como un resultado un tanto perverso, resultó absolutamente esencial para cualquier gobierno —ya sea a nivel federal o provincial— mantener un estricto control sobre su «caucus» parlamentario.¹ En otras palabras, esperaban un sistema político dominado por un poderoso Poder Ejecutivo, con limitados «controles y equilibrios» ejercidos por el Poder Legislativo.

¹ Se alude como *caucus* al «grupo parlamentario» del partido en el gobierno, incluyendo también a los senadores, cuyas opiniones son de importancia para la gobernabilidad del sistema (N. del C.).

Con el caos de la recién concluida guerra civil estadounidense en sus mentes (y con un claro sentido de superioridad del sistema centralizado de Westminster en el Reino Unido),² ellos también trataron de evitar una política excesivamente descentralizada en la que los representantes de las unidades políticas constituyentes tuvieran demasiada influencia en el funcionamiento de las instituciones federales del país.

También estaban a favor de un gobierno «ordenado» y preveían «compartimientos estancos» para poderes legislativos federales y provinciales en los que cada orden de gobierno ejercería una autonomía virtualmente completa dentro de sus áreas de jurisdicción asignadas sin interferencia ni interacciones con las políticas del «otro» orden de gobierno. No obstante, preveían un papel de liderazgo dominante para el gobierno federal en relación con asuntos tanto fiscales como legislativos/regulatorios (o al menos aquellos que se consideraban importantes en el siglo XIX).

Merece la pena destacar este último punto: los Padres de la Confederación tenían una visión del siglo XIX del papel del gobierno. Ellos no esperaban (ni querían) anticipar la enorme expansión en, por ejemplo, la función de «bienestar social» de los gobiernos en el siglo XX.

Si bien se puede decir que un alto grado de autonomía federal y provincial dentro de un sistema de Westminster dominado por el Poder Ejecutivo caracterizó el régimen federal de Canadá, más o menos consistentemente a lo largo de sus 150 años de historia, en la mayoría de los demás aspectos el federalismo canadiense ha sido completamente diferente de lo que los Padres de la Confederación habían pretendido. En lugar de una estructura federal a pequeña escala, dominada por el gobierno federal, el país ha terminado con:

- un papel mucho más amplio para el sector público (aunque uno que aun está, para los estándares de la OCDE, más bien en el promedio del conjunto);
- competencias legislativas/regulatorias y de gasto típicamente superpuestas (o «entrecruzadas») de los órdenes de gobierno federales y provinciales;
- ocupación conjunta federal y provincial de la mayoría de los principales campos impositivos tanto directos como indirectos;
- lo que puede describirse mejor como una «relación de igualdad» entre los gobiernos federal y provinciales (o, quizás aún más exactamente, como «competencia vertical» entre competidores iguales o equivalentes).

Una parte significativa de la razón de este cambio hacia un régimen federal altamente descentralizado se relaciona con el apego particularmente fuer-

² Véase también *infra* la posterior contribución del autor en esta obra, y su referencia al tema parlamentarismo-presidencialismo (N. del C.).

te de los gobiernos provinciales a su propia autonomía (y, crucialmente, al apoyo constante de los electores en muchas provincias clave). Aunque dentro de una provincia dada, la popularidad relativa de los gobiernos federales y provinciales constantemente disminuye y fluye, ha habido una tendencia constante en partes clave del país para que los electores puedan dar a sus gobiernos provinciales el beneficio de la duda en disputas jurisdiccionales con el gobierno federal.

Esta tendencia es especialmente notoria en Quebec, dada su gran mayoría francófona y sus suspicacias de larga data de un gobierno federal muy poderoso que se considera dominado, si no capturado, por los intereses de la mayoría anglófona del país. Pero en menor medida también es cierto en las provincias occidentales, muchos de cuyos residentes ven a la capital federal como especialmente distante —y que en ocasiones todavía se basan en recuerdos históricos del gobierno federal actuando como un poder cuasi-colonial en la región en varios momentos de los siglos XIX y XX, sobre todo al crear lo que es, al menos en última instancia, un sentido latente (y, a veces, bastante manifiesto) de alienación regional.³

La naturaleza altamente regionalizada —y, de hecho, binacional— de la federación canadiense (con todo el potencial que esto representa para las tensiones recurrentes de «unidad nacional») también ha tendido a ser tomada en cuenta por los tribunales —que han sido frecuentemente llamados a interpretar las ambigüedades inherentes de un texto constitucional de mediados del siglo XIX cuando se aplica a los casos del siglos XX y XXI. Aunque hay muchos ejemplos de tribunales que dictaminan a favor del gobierno federal en disputas jurisdiccionales con provincias (y viceversa), el arco de la historia judicial ha inclinado a menudo hacia interpretaciones expansivas de los poderes legislativos provinciales e interpretaciones limitadas de las potestades federales. El resultado neto ha sido que las provincias —que en 1867 se esperaba que desempeñaran el segundo papel del gobierno federal— han surgido en muchos aspectos como el «mayor» de los dos principales órdenes de gobierno, una rara situación entre los regímenes federales modernos.

3 Otras regiones (especialmente las provincias del Atlántico canadiense) a menudo se sienten distantes de los centros de poder federales, pero con la excepción parcial de Terranova y Labrador, han tendido a ser más tímidas en las disputas abiertas con el gobierno federal, con mayor dependencia histórica de las transferencias y otros gastos federales en la región.

La competencia intergubernamental y la dinámica de la cooperación

Con dos niveles de gobierno relativamente igualados y decididamente autónomos que operan en la mayoría de las áreas principales de la política pública, tal vez no sea sorprendente que exista una literatura canadiense⁴ significativa sobre la existencia, ventajas y desafíos de la competencia entre los niveles de gobierno. Esa literatura subraya que los gobiernos no son «dictadores benevolentes» sino que son organismos complejos que buscan una amalgama de intereses privados y públicos. Por lo tanto, para los ciudadanos, una multitud de proveedores gubernamentales de servicios públicos (y competidores por su lealtad política) es potencialmente ventajoso como fuente de «controles y equilibrios» para asegurar que la capacidad de los actores de cualquier nivel de imponer sus propios intereses sobre el interés público más amplio, puedan ser minimizados. Este papel intergubernamental de control y equilibrio puede tener la probabilidad de emerger cuando las instituciones políticas de un país (como el sistema parlamentario al estilo de Westminster, especialmente cuando opera en el contexto canadiense tanto a nivel federal como provincial) proporcionan una supervisión relativamente débil del poder Ejecutivo por el Poder Legislativo.

Quizás los países obtengan sus controles y equilibrios⁵ donde puedan encontrarlos y, en el caso de Canadá, en general se tiene la sensación de que los gobiernos federales y provinciales a menudo funcionan como los principales controles y equilibrios de cada uno. La posibilidad de conflictos intergubernamentales muy públicos es obvia, aunque también parece estar controlada por una aparente preferencia entre los canadienses por sus funcionarios electos para fomentar el orden, para actuar con transparencia y al menos parecer que trabajan juntos de una manera razonablemente armoniosa: en un sentido muy real, el orden, la transparencia y la armonía intergubernamental son también de interés público, así como minimizar el abuso de la confianza pública por elementos dentro de cualquier nivel de gobierno que persigue intereses predominantemente privados.

Visto de esta manera, no hay contradicción necesaria entre lo que podría considerarse una dinámica competitiva subyacente entre los gobiernos, por un lado, y el fenómeno muy observado de los gobiernos que cooperan realmente en interés público por el otro. Naturalmente, este feliz resultado —de

4 Lo más destacado es el trabajo de Albert Breton (1998).

5 Se alude aquí a la conocida asociación dual de *checks and balances* incluida en la estructura de los modernos sistemas constitucionales (N. del C.).

(una clase diferente de) «mano invisible»— depende fundamentalmente de que se cumplan ciertas condiciones.

Es probable que la competencia intergubernamental produzca resultados positivos cuando exista un alto grado de autonomía política en dos o más niveles de gobierno y donde, además, exista un potencial de superposición importante en su capacidad de intervención (con los diversos instrumentos de política en los que pueden tener una ventaja comparativa) en una amplia gama de ámbitos políticos. En otras palabras, al igual que en relación con la provisión de bienes y servicios privados, es probable que la provisión de bienes y servicios públicos responda mejor a las necesidades emergentes o cambiantes en ausencia de un proveedor monopolista y de estructuras institucionales que permitan o incluso requieren la colusión entre proveedores oligopolistas (como cuando diferentes niveles de gobierno se ven forzados dentro de una «trampa de decisión conjunta» en la que cada uno tiene un veto efectivo sobre las acciones del otro).

Asegurar una dinámica competitiva intergubernamental sana también requiere electores razonablemente bien informados (apoyados por medios de comunicación y académicos públicos) que prestan una atención bastante cercana a la política que se desarrolla en múltiples niveles de gobierno y son capaces, dispuestos y deseosos de mantener a sus diferentes gobiernos responsables e incluso a emitir juicio sobre las disputas intergubernamentales públicas que se producen y, en efecto, dictaminar entre ellas.

En un grado bastante significativo, estas condiciones han sido a menudo (aunque de ninguna manera siempre) cumplidas en Canadá —por lo menos entre los niveles de gobierno federal y provincial. Como resultado, con el tiempo han evolucionado numerosos mecanismos para gestionar los entrecruzamientos federal–provinciales potencialmente problemáticos (en sus políticas legislativas o reglamentarias, en sus políticas de gastos, en sus políticas impositivas y en sus políticas fiscales y presupuestarias globales).

Gestión del entramado intergubernamental

Existen pocos mecanismos formales en la Constitución de Canadá para el manejo de las relaciones intergubernamentales. El Senado de Canadá fue originalmente descrito como una «Cámara de las Regiones», pero, como en muchas otras federaciones (incluyendo los EE. UU. y Australia), las cosas no han resultado de esa manera. En cambio, se ha convertido cada vez más en una segunda cámara partidista, aunque extraña: al igual que la Cámara de los Lores del Reino Unido (sobre la que fue modelada de forma franca), sigue siendo

una Cámara cuyos miembros son nombrados bajo la prerrogativa del Primer Ministro federal, En lugar de ser elegido por el público (como en la mayoría de las federaciones modernas) o por las legislaturas provinciales (como en Alemania). En casi todos los casos, los senadores han sido designados sin consultas formales (o incluso informales) con las provincias y regiones que representan conceptualmente y no han desempeñado un papel significativo en la construcción de puentes entre los gobiernos federal y provincial.

La Constitución de Canadá hace que su Suprema Corte sea el árbitro supremo de los conflictos intergubernamentales, un papel decisivo desempeñado por los tribunales en la mayoría de las federaciones. Pero aquí también, los nombramientos al Tribunal Supremo son formalmente la prerrogativa del Primer Ministro federal. Sin embargo, a diferencia del Senado, la Corte Suprema no se ha convertido en un cuerpo politizado —y mucho menos partidario—: Canadá ha tenido más suerte que los EE. UU. en evitar la politización de su poder judicial. Aunque hay acusaciones ocasionales de que la Corte tiende a inclinarse sistemáticamente en direcciones particulares, mantiene en gran parte su reputación de justo árbitro de las disputas intergubernamentales.

Aun así, las resoluciones judiciales a menudo solo pueden ayudar marginalmente a aclarar las funciones y responsabilidades y la mayoría de las cuestiones de política tienden a incluir múltiples aspectos, al menos algunos de los cuales —en un momento dado— involucrarán ámbitos en los que las provincias pueden estar mejor situadas para intervenir con su «caja de herramientas» de instrumentos de política y otros donde puede ser el gobierno federal el mejor posicionado para actuar. Con la amplia gama de instrumentos de política que se encuentran en los «kits de herramientas» federales y provinciales en Canadá, la probabilidad de superposiciones o intersecciones entre sus respectivas políticas en un área determinada es tal vez mayor que en cualquier otro país federal.

Esto, naturalmente, da lugar a una continua necesidad de que los gobiernos federales y provinciales hagan un seguimiento de las políticas de cada uno, así como la presión de los ciudadanos y otras partes interesadas para coordinar y armonizar el ejercicio de sus respectivos poderes. Sin embargo, la necesidad (y las presiones) de hacerlo parecen variar dependiendo de la naturaleza de los instrumentos políticos mismos y dan lugar a diferentes combinaciones de mecanismos de coordinación/armonización. La combinación real varía según los atributos de las facultades que se ejercen.

En lo que respecta a la facultad de legislar y reglamentar de otro modo el comportamiento —cuando el poder del Estado sobre los ciudadanos es mayor y donde es particularmente importante evitar obligaciones contradictorias impuestas por diferentes órdenes de gobierno— el principal mecanismo

de armonización en Canadá es su atribución constitucional de legislación, incluyendo su regla para determinar la supremacía en casos de leyes contradictorias —que, como en la mayoría de las federaciones, descansa casi siempre en el gobierno federal. Sin embargo, dado que muchos (si no la mayoría) de los ámbitos de la política regulatoria involucran tanto «aspectos» federales como provinciales que a menudo terminan estableciendo obligaciones o prohibiciones similares, la asignación constitucional de poderes también se complementa con una serie de acuerdos formales e informales que (por ejemplo, reglamentos de transporte interprovincial) se traduce en la descentralización de facto a las provincias de las responsabilidades reglamentarias.

En relación con la facultad de imponer impuestos —donde el poder del Estado para obligar a los ciudadanos es también muy grande, pero donde los contribuyentes son propensos a resistir los costos de cumplimiento indebidos (y los mismos gobiernos tienen un interés presupuestario en minimizar los costos administrativos)— hay presiones particulares por armonizar (y para la recaudación impositiva conjunta) dado el grado significativo en el cual ambos los gobiernos federal y provinciales ocupan los principales campos impositivos. Bajo acuerdos de recaudación de impuestos entre el gobierno federal y la mayoría de los gobiernos provinciales (notablemente en relación con los impuestos personales sobre los ingresos, impuestos a los ingresos corporativos y el impuesto sobre bienes y servicios), la mayoría de las provincias acuerdan típicamente utilizar la misma base tributaria del gobierno federal (y para usar reglas comunes para asignar bases impositivas a través de las jurisdicciones provinciales). Empero, ellas retienen la libertad de establecer sus propios tipos (tasas) impositivos y estructuras de tipos o alícuotas (por ejemplo el grado de progresividad de los impuestos personales) independientemente. La agencia tributaria federal típicamente recauda ambos, los impuestos federales y provinciales, y remite los impuestos provinciales ingresados a cada provincia. Como resultado, el sistema canadiense combina al mismo tiempo competencia intergubernamental —sobre tipos o alícuotas impositivas y sobre estructura de tasas o alícuotas— con mecanismos de armonización que son ampliamente exitosos en mantener los costos de administración y cumplimiento controlados.

Hay mucho menos imperativo para coordinar el poder de gasto de los gobiernos federal y provinciales —dado que el poder del Estado para obligar está en gran medida ausente aquí— y ha habido muchos ejemplos de programas federales y provinciales dirigidos a la misma clientela general usando instrumentos similares. En general, sin embargo, la necesidad de evitar generar confusión por parte de los ciudadanos en cuanto a dónde acudir para obtener ayuda y maximizar la eficacia del gasto gubernamental (es de-

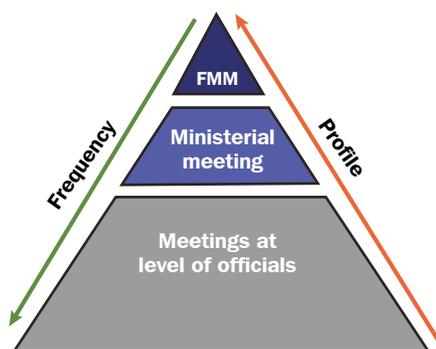
cir, minimizar ejemplos de lo que a menudo se describe como «superposición y duplicación de despilfarro». Ha dado lugar a menudo a una dinámica de «primer impulso» en la que el nivel de gobierno que introduce las innovaciones de política suele mantener su papel dominante en un área a lo largo del tiempo, dejando a otro nivel de gobierno desempeñar un papel secundario y complementario. Las categorías de gasto dominadas por el gobierno federal incluyen pensiones públicas y planes de seguro social (donde su principal responsabilidad por la recaudación de impuestos sobre los ingresos y a las empresas le proporciona una medida preelaborada o confeccionada de necesidades). Por su parte, las provincias son más dominantes en relación con los bienes y servicios públicos que están dirigidos a necesidades particulares que requieren un monitoreo más cercano de la situación en la que se encuentran individuos o familias (especialmente cuando sus necesidades no están necesariamente correlacionadas con los ingresos personales o familiares o salarios).

El enfoque canadiense para coordinar el endeudamiento federal y provincial es algo inusual, ya que para todos los efectos no existen verdaderos mecanismos de coordinación entre el gobierno federal y los provinciales más allá de un intercambio regular de información sobre sus respectivas situaciones fiscales y presupuestarias. Dado su peso fiscal particularmente significativo y su alto grado de autonomía fiscal y presupuestaria (en comparación con sus homólogos de otros países), es quizás no sorprendente que las provincias canadienses son importantes prestatarias tanto en los mercados de deuda domésticos e internacionales. Pero a diferencia de muchas de sus contrapartes en otros lugares, ellas no están de ningún modo limitadas en su acceso a los mercados de deuda —una situación que es vista en general como no problemática incluso al ser percibida como un obvio potencial para el irrestricto endeudamiento por las provincias que podría erosionar la reputación como prestatario del gobierno federal (y de los ciudadanos, empresas y municipalidades), como es observado ocasionalmente en otros países. En su mayor parte, es el alto grado de autonomía fiscal provincial, sobre todo su capacidad para aumentar los impuestos necesarios para atender cualquier incremento en el servicio de la deuda asociado con sus préstamos, que proporciona seguridad a los prestamistas y no cualquier garantía (implícita) de un gobierno federal.

Estos resultados son el producto final de un proceso repetido de discusiones y reuniones que han tomado forma institucional a través de la evolución de estructuras elaboradas de «federalismo ejecutivo», en las que los poderes ejecutivos a nivel federal y provincial interactúan sobre una base regular.

En la mayoría de las áreas políticas, la mayor parte de las discusiones han involucrado a ministros y funcionarios federales y provinciales, cuyos mu-

chos comités permanentes y especiales se reúnen para discutir áreas de interés común, a menudo varias veces al año. Debido a su mayor perfil, las reuniones sobre cuestiones presupuestarias y políticas conexas (por ejemplo, la financiación federal de la atención de la salud) suelen plantear controversias particulares, con tensiones tanto federales como provinciales e interprovinciales que a menudo surgen en esas reuniones. Ocasionalmente, estas cuestiones incluso han tenido que ser tratadas en las reuniones de los «Primeros Ministros» —el Primer Ministro federal y los «Premiers» (Primeros Ministros) provinciales.⁶



En los últimos años, la coordinación interprovincial también se ha vuelto cada vez más importante. Excepto en las áreas de jurisdicción provincial exclusiva (como la educación), las reuniones intergubernamentales han involucrado históricamente tanto la participación federal como provincial, con funcionarios federales presidiendo las reuniones (es decir, desempeñando funciones de secretaría y tendiendo a establecer su agenda). Desde mediados del decenio de 1990, las provincias se han reunido cada vez más entre sí para planificar la estrategia antes de las reuniones federales–provinciales (especialmente las relacionadas con el financiamiento y otras cuestiones de alto perfil).

Aunque las reuniones federales–provinciales siempre han tendido a atraer mayor atención pública, también ha ido cobrando importancia una larga serie de reuniones entre los primeros ministros provinciales. Las reuniones de

⁶ En la figura expuesta por el autor más abajo, que preferimos mantener en su expresión original, la pirámide representa la frecuencia (frequency) y caracteres (profile) de dichas reuniones o encuentros: encuentros a nivel de funcionarios oficiales o responsables de Direcciones o Unidades burocráticas gubernamentales; Encuentros de Ministros y Encuentros Ministeriales Federal–Provinciales (FMM) [N. del C.].

los primeros ministros comenzaron en la década de 1880 y se han celebrado por lo menos anualmente desde 1960 (con una rotación anual de la presidencia entre las provincias). En el año 2003, se formalizaron aún más, con la adición de una secretaría permanente, y se rebautizó como el «Consejo de la Federación» (aunque hasta hace poco el gobierno federal no participaba en sus reuniones y otras actividades) el que ha establecido de manera creciente la agenda de políticas públicas de Canadá.

Conclusiones

Particularmente a la luz de su siglo y medio de historia, las primeras impresiones de los fundamentos constitucionales de Canadá pueden ser muy engañosas y ofrecer una orientación o idea relativamente limitada sobre la dinámica real de las relaciones intergubernamentales en el país. Los planes iniciales para una forma de gobierno bastante centralizada después de la unión de colonias autónomas anteriormente separadas pronto cedieron a una fuerte dinámica de descentralización hacia provincias altamente autónomas que continúa hasta nuestros días.

Una de las consecuencias más notables de esta dinámica de descentralización ha sido la aparición de un nivel especialmente marcado de competencia intergubernamental «vertical» entre sus niveles federal y provincial. Sin embargo, esa dinámica competitiva subyacente no ha sido incompatible con un grado significativo de cooperación entre órdenes de gobierno, incluidos mecanismos a veces elaborados para combinar la competencia con la coordinación y la armonización entre los «empresarios de las políticas públicas» autónomos.

El país parece funcionar relativamente bien bajo condiciones que, en otros países federales con tradiciones diferentes parecen una receta para la disfunción caótica, sugiere que es un modelo que no es fácilmente adaptable a otros contextos —y tal vez incluso uno que el propio país no es capaz de replicar si fuera a empezar de nuevo en el cuadrado uno⁷ con incluso ligeramente diferentes condiciones iniciales. Sin embargo, su estado como algo extraño entre los regímenes federales sugiere que el modelo federal en general es uno que ofrece una gama potencialmente mucho más amplia de posibilidades de las que muchos practicantes en diferentes sistemas federales alrededor del mundo pueden sospechar.

⁷ En inglés *square one*. Expresión idiomática que implica inicio, comienzo o «punto de partida» (N. del C.).

2. Desarrollo regional en Canadá: cincuenta años de políticas federales y agencias

James P. Bickerton

Los orígenes del desarrollo desigual en Canadá pueden ser ligados a un grupo familiar de factores comunes a los patrones y procesos históricos de desarrollo en los Estados–nación. Inicialmente, ambos, la geografía y la demografía entran en juego. En el caso de Canadá, el sistema «laurentiano» que vincula la región de los Grandes Lagos en el interior con el río San Lorenzo permitiendo el acceso al océano Atlántico Norte fue la característica predominante de América Británica del Norte (lo que hoy es Canadá) y la plataforma para una temprana actividad económica basada en recursos y la colonización agrícola. Esto fue reforzado por la buena fortuna de tierra agrícola de primera clase, la preponderancia de la cual conforma lo que es hoy Ontario meridional, así como extensiones menores a lo largo de las tierras bajas adyacentes al río San Lorenzo. Con acceso tanto al océano como a un *hinterland* aparentemente ilimitado, esta vasta área formó las bases para un sistema económico natural este–oeste que pudiera soportar la afluencia de colonizadores y oleadas posteriores de inmigrantes.

Fuera de esta región central, las periferias oriental y occidental de Canadá perfilaron sus propias ventajas y desventajas geográficas. La geográficamente fragmentada región Atlántica tenía acceso expedito al océano con sus abundantes recursos pesqueros y oportunidades comerciales vinculadas a la navegación, pero con tierra agrícola pobre y un pequeño *hinterland* interior. Al oeste de Canadá central, la mediterránea región interior de llanuras (las praderas canadienses) mientras poseía un gran potencial agrícola para el cultivo de granos, fue desafiada por rudos inviernos, distancia de las costas y aislamiento topográfico (montañas al oeste bloqueando el acceso al Pacífico, el escudo canadiense al este separando la región de Canadá central y del Atlántico, y la prohibitiva tundra ártica al norte). Esto demoró su colonización y desarrollo, pendiente de la construcción de eficientes vínculos de transporte y mejoras agrícolas necesarias, para cuya época Canadá central se había transformado en el nuevo corazón demográfico, político e industrial del país (Innis, 1952; Watkins, 1963; Harley, 1986).

La consolidación territorial del Canadá como Estado–nación fue también un factor en el desequilibrado desarrollo regional. La Confederación de cuatro provincias de 1867, seguida al poco tiempo por la entrada de tres provincias más (incluyendo la Columbia Británica sobre la costa del Pacífico) y una masiva transferencia de territorio hacia el nuevo Dominio por la Compañía

de la Bahía de Hudson, creó el marco político para una unión económica de ámbito continental que sería dominada por las élites económicas y políticas en el centro. Esto fue seguido por una estrategia nacional de desarrollo que se centró en tres elementos: completamiento de un vínculo ferroviario a través del país, un sistema de tarifas protectivas para impulsar la industria doméstica y la colonización de las praderas occidentales mediante una campaña para reclutar inmigrantes europeos a la región. Con vigencia durante medio siglo (1880–1930) esta «Política Nacional» —como el primer Primer Ministro John A. MacDonaldestilaba llamarla— tuvo éxito con el tiempo en su objetivo de crear una economía nacional este–oeste, impulsada por una expansión agrícola en el oeste (el boom del trigo) pero con su base industrial y financiera en Canadá central (Brodie, 1990).

A comienzos del siglo xx, con la mayoría de la población del nuevo país, un marco político favorable y la parte del león de la infraestructura industrial, Canadá Central estaba bien posicionado para beneficiarse de otro factor en el desarrollo regional desigual: lo que los economistas llaman «efectos de aglomeración». Estos se desencadenan cuando series sucesivas de inversión y crecimiento en una región refuerzan las ventajas comparativas existentes en la misma (en términos de infraestructura, densidad de población, disponibilidad de mano de obra calificada, etc.), incrementando la probabilidad de atraer aún más migraciones internas, inversión y crecimiento, en una virtuosa espiral ascendente. Lo inverso de esto ocurre en regiones que están estancadas o experimentan una pérdida de población (especialmente trabajadores calificados), capital, empleos e ingresos fiscales, impulsándolas hacia un vicioso espiral descendente (incluyendo la posibilidad de industrialización) (Myrdal, 1957; Massey, 1978).

La consolidación del Estado–nación canadiense, y la vida de medio siglo de la política nacional, no fue alcanzada sin superar —ciertamente a veces atropellando— movimientos de resistencia regional. Esto fue cierto al mismo tiempo para la expansión territorial hacia el este para englobar a la región de las Marítimas (Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island), y hacia el oeste a través de la región de las Praderas. Las fuerzas anticonfederativas eran fuertes en Nova Scotia, donde los oponentes al proyecto dominaban la representación provincial en el Primer Parlamento Canadiense. Los sentimientos de secesión se reavivaron nuevamente en la década de 1880, cuando un gobierno provincial fue electo a partir de este tema por neoescoceses (Nova Scotians) disgustados y resentidos. En ambos casos la amenaza secesionista fue contenida mediante concesiones políticas y la firme oposición del gobierno británico sobre cualquier negociación sobre una «salida» de Nueva Escocia de Canadá. En los años 1920, quejas regionales

emergieron nuevamente y recibieron expresión política con el Movimiento por los Derechos de las Marítimas, de orientación empresarial, que reemplazó a los representantes regionales del partido gobernante con parlamentarios opositores y movilizó a la comunidad de las Marítimas en el sentido de que debían realizarse cambios a las políticas nacionales que eran percibidas como discriminatorias hacia la región. Sin embargo, divisiones internas y la debilidad política de la región (su pequeña porción de bancas) llevaron finalmente a la derrota del Movimiento (Forbes, 1977).

La resistencia regional en el oeste canadiense fue superada con menor facilidad. En 1870 y nuevamente en 1885, una alianza Aborigen–Métis (aquellos con ascendencia mixta Aborigen–Franco Canadiense) liderada por Louis Riel se levantó en armas para resistir la incursión de colonos y la imposición del control del estado canadiense sobre sus territorios ancestrales. Mientras la primera rebelión fue resuelta a través de negociaciones (culminando con la creación de la provincia de Manitoba), el más serio levantamiento de 1885 fue derrotado por la superior fuerza de las armas, sus líderes ejecutados o exiliados, y la población regional aborigen concentrada dentro de reservas. En última instancia, para el nuevo siglo, los pueblos aborígenes del oeste serían relegados como sus contrapartes orientales a una existencia confinada, marginalizada y colonial dentro de Canadá (Poelzer y Coates, 2015).

El marco de la política nacional bajo el cual la industrialización y el desarrollo económico nacional tuvieron lugar llegó a su fin cuando las condiciones de crisis general asociadas con la Depresión de los '30 trajo una interrupción de la inmigración y la expansión económica. Para esta época las praderas canadienses estaban bajo cultivo intensivo (primordialmente produciendo granos para la exportación) y dos nuevas provincias (Saskatchewan y Alberta) habían sido creadas. Partidos regionales de protesta surgieron durante este período, una expresión de aislamiento occidental del sistema de partidos nacionales y oposición creciente a una política económica que relegaba las praderas occidentales a un papel de *hinterland* de recursos para el industrializado Canadá Central (Macpherson, 1955; Morton, 1951). El advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, desembocaría en una era completamente nueva de desarrollo económico y social, en la cual el gobierno federal asumiría nuevos roles principales en la gestión económica, la redistribución y la construcción de un estado de bienestar social.

La era de posguerra (1945–70)

Puede decirse que el período de posguerra en Canadá marca el comienzo de una fase de «federalismo cooperativo» a través del cual un gobierno central política y fiscalmente dominante convenció a las provincias para «entrar» a nuevos programas sociales nacionales en áreas de jurisdicción provincial. La primera inducción a las provincias para hacerlo fue una generosa oferta financiera federal (50–50 de participación en los costos). El liderazgo federal en la construcción del estado de bienestar, junto con su estilo keynesiano de gestión de la economía nacional, impulsó a los estudiosos del federalismo a referirse a este nuevo marco de políticas de posguerra como la Segunda Política Nacional (Smiley, 1975).

La igualación regional fue un importante componente de este nuevo marco político. En 1957, el gobierno federal y las provincias acordaron el primero en una larga serie de tratados fiscales de cinco años que proveerían pagos de igualación en la forma de transferencias anuales federales en efectivo a todas las provincias con capacidad fiscal abajo del promedio. Este nuevo arreglo reemplazó los acuerdos de «arrendamiento de impuestos» que habían estado vigentes por más de dos décadas, los cuales además de su propósito primario de centralizar la tributación y distribuir los ingresos impositivos, también incorporaba un propósito equalizador. Cuando el sistema de igualación fue inicialmente introducido este no intentó igualar completamente los ingresos fiscales; solo tres campos impositivos fueron incluidos en los cálculos y las diversas necesidades fiscales de las provincias no fueron tomadas en consideración. Una década más tarde la mayoría de los campos impositivos serían incluidos en la fórmula, pero Canadá nunca ha intentado incorporar el concepto de «necesidad fiscal» en su programa de equalización (ECC, 1982).

La importancia de la igualación en la política regional de Canadá no puede ser subestimada. Siete de las provincias han recibido regularmente estos pagos, con las cuatro provincias Atlánticas, Quebec y Manitoba haciéndose más o menos receptores «permanentes» (con dependencia de la igualación oscilando desde el 10 al 30 % de los ingresos fiscales provinciales). Tan esencial vino a ser el programa para las finanzas de las provincias más pobres que la igualación fue incorporada en la Ley Constitucional de 1982 (sección 16), aunque no la fórmula para calcular estos pagos de transferencia, la cual, por varias razones ha sido alterada en varias ocasiones (APEC, 2001).

La igualación posibilitó a las provincias más pobres participar plenamente en los programas sociales nacionales de costo compartido, añadiendo una dimensión significativa de solidaridad social y cohesión social a la ciudadanía e identidad canadienses. Asegurar la «ciudadanía social» de todos los

canadienses con independencia de su provincia de residencia fue un logro significativo, uno que derivaba naturalmente del paradigma bienestarista de política de la era de posguerra, un período de tres décadas de duración durante el cual Canadá disfrutó de una creciente holgura económica y una expansiva clase media. Esta ética y agenda redistributiva hizo una significativa diferencia en la reducción de las desigualdades regionales y la infraestructura social y servicios. No apuntó, sin embargo, a las causas estructurales y sistémicas del desarrollo regional desigual y las disparidades económicas que eran su resultado (Bickerton, 2013).

Políticas regionales de desarrollo (1960–80)

En Canadá, las primeras agencias y programas federales de desarrollo regional comenzaron a fines de la década de 1950. Tal como fue el caso a lo largo del mundo occidental industrializado, estas políticas esencialmente operaban como una extensión del paradigma keynesiano bienestarista. Su propósito primario era reducir las disparidades económicas regionales redireccionando algo de la expansiva actividad económica que entonces se estaba produciendo en el centro hacia las retrasadas regiones periféricas (Keating, 1997). La provisión estatal de infraestructura económica (camino, puertos, redes eléctricas, parques industriales, etc.) se asumía, era un medio de hacerlo, como lo eran las variadas formas de subsidio estatal que atraerían la inversión empresarial (subvenciones, préstamos, exenciones fiscales). Dentro del espacio de una década, aproximadamente, una seguidilla de agencias federales de desarrollo regional fueron creadas, la Junta de Desarrollo Atlántico (ADB), la Agencia de Desarrollo Agrícola y Rural (ARDA), la Agencia para el Desarrollo de Áreas (ADA) y el Fondo para el Desarrollo Económico Rural (FRED). Lo que todas estas agencias tenían en común era la reducción de las persistentes disparidades en los ingresos, inversión y empleo que separaban la economía de alto crecimiento (a veces recalentado) del centro, de la periferia estancada o de bajo crecimiento. En Canadá durante la era de posguerra, fue particularmente la región Atlántica, inclusiva de las cuatro provincias atlánticas y el este de Quebec, la que cayó en esta última categoría (Bickerton & Gagnon, 1984).

En 1969, todas las agencias y políticas de desarrollo regional fueron consolidadas bajo un nuevo Departamento de Expansión Económica Regional (DREE). La región Atlántica y Quebec oriental fue el foco geográfico inicial de su mandato y esfuerzos. Este continuó utilizando la usual caja de herramientas de subsidios industriales, exenciones tributarias y proyectos de in-

fraestructura, pero empleó estas usando un enfoque regional más tecnocrático y científico. En particular, la idea de «centros de crecimiento» designados en la periferia fue el motivo dominante en su planeamiento regional. Nuevas industrias serían atraídas hacia estos centros de crecimiento por programas pautados de asistencia gubernamental y programas especiales de infraestructura para el área, diseñados para satisfacer las necesidades industriales, tanto generales como específicas. Este enfoque se haría notorio por su intenso énfasis en la capacidad del Estado de «captar ganadores industriales», lo cual con frecuencia arrojaba fracasos para hacerlo exitosamente, produciendo en estas ocasiones el inevitable despliegue de «elefantes blancos» absorbiendo grandes cantidades de fondos gubernamentales con pocos resultados para mostrar por ello. Hubo también otras condiciones que probaron ser imposibles de sostener. Una de ellas era que la política pudiera ser mantenida al margen del diseño e implementación de las políticas de desarrollo regional; la otra fue que el estrecho foco geográfico de la DREE en la Región Atlántica pudiera ser defendido contra las inevitables demandas para extender la generosidad de los programas de gasto más ampliamente (Savoie, 1986).

El control exclusivo sobre las políticas de desarrollo regional por los tecnócratas federales dentro del DREE no duró por más de un ciclo electoral. Mientras el gasto federal en proyectos de desarrollo regional en regiones atrasadas era bienvenido, existieron las inevitables demandas para que las comunidades afectadas sean consultadas sobre ello, y tuvieran alguna influencia sobre el proceso de decisión referido a los proyectos de desarrollo. Los gobiernos provinciales, en particular, resentían de la intrusión federal en un campo de política (desarrollo económico) en el cual los mismos estaban profundamente involucrados. En última instancia, se esperaba que hubiera cooperación intergubernamental y coordinación de políticas federales y provinciales. Cuando el gobierno Trudeau que había lanzado el DREE en 1969 fue reducido a una escasa minoría en la elección federal de 1972, una reformulación de la política de desarrollo regional le siguió rápidamente, y la primera generación federal-provincial de Acuerdos Generales de Desarrollo (GDA) fue creada. De allí en adelante los programas federales de desarrollo regional estarían más estrechamente ligados a los patrones y prioridades provinciales de gasto en materia de desarrollo económico (Savoie, 1986).

Un segundo movimiento que ocurrió durante la década de 1970 estuvo relacionado con las fortunas cambiantes de la economía canadiense, el impacto en las áreas industriales centrales de un desarrollo económico más lento y una competencia internacional creciente, y la amenaza a la unidad nacional planteada por la elección en Quebec del separatista partido «quebequista». Todos estos desarrollos trabajaron en la misma dirección: alejarse

de la preocupación en las disparidades económicas regionales entre el centro y la periferia, en favor del imperativo político de fortalecer al centro, tanto económica como políticamente. En particular, las presiones políticas se hicieron intensas para que el gobierno federal extendiera su gasto en desarrollo regional para incluir a la región de Montreal, en el corazón de la economía de Quebec. Mientras el desarrollo regional en los años 60 había consistido en redireccionar parte de la inversión y el crecimiento desde el recalentado centro hacia las regiones periféricas atrasadas, en particular la región Atlántica, las presiones internacionales y domésticas en los '70, conspiraron para refocalizar la atención del gobierno federal en la salud y competitividad global de la economía canadiense y especialmente la de su corazón industrial (Senate, 1982; Wolfe, 1984).

La declinación de la política de desarrollo regional

La redefinición de la finalidad de la política de desarrollo regional desde su forma original de reducir disparidades en el crecimiento económico, ingresos y niveles de empleo hacia un desarrollo regional como un apéndice de la política industrial nacional fue confirmada en 1980 cuando la DREE fue transformada en el Departamento de Expansión Industrial Regional (DRIE). Los Acuerdos Generales de Desarrollo (GDA) con las provincias fueron reemplazados por los Acuerdos Económicos y de Desarrollo Regional (ERDA). El contexto inmediato para este cambio fue la oportunidad económica presentada para Canadá por los ascendentes precios globales del petróleo y del gas, ocasionados por la suba del cartel de la OPEP y por la Revolución Iraní de 1979. Retornado al poder para un período final de cuatro años, el gobierno de Trudeau adoptó un Programa Nacional de Energía, que sería la pieza central de una estrategia industrial megaproyecto que intentaría capitalizar en la construcción «gigante» y la creación potencial de industrias a partir de los masivos proyectos de energía propuestos para la Región Atlántica de Canadá (*offshore*), el norte y el oeste. Esta estrategia de desarrollo fue familiar para Canadá, la cual a través de su historia había descansado en su inmenso depósito de recursos naturales para generar crecimiento económico y prosperidad. La diferencia, esta vez, es que el gobierno canadiense jugaría un rol intervencionista para asegurar que la economía canadiense capturara más plenamente los beneficios del desarrollo de recursos, en particular con respecto a eslabonamientos industriales. En teoría, ambos, el corazón industrial y sus zonas de influencia ricas en recursos ganarían por esta estrategia, un escenario de ganar-ganar (*win-win*) basado en la premisa de la continuidad

de altos precios globales para los commodities, especialmente los hidrocarburos (Clarkson, 192; Bickerton and Gagnon, 1984).

La caída de la estrategia megaproyecto basada en recursos, y el papel nacionalista e intervencionista para el Estado canadiense que fue su corolario, se hizo inevitable por el colapso de los precios del petróleo que empujaron la recesión global de inicios de los años 80. Buscando un camino de avance, la respuesta del Gobierno Trudeau fue el nombramiento de una Comisión Real sobre las Perspectivas Económicas de Canadá (la Comisión Macdonald). Su informe (entregado al gobierno Progresista Conservador de Brian Mulroney en 1985) recomendó que Canadá abandone la idea de una estrategia industrial nacional en favor de un acuerdo de libre comercio con los EE. UU. (lo que la Comisión Macdonald denominó «un cambio de fe»). El completamiento por Canadá de este acuerdo de libre comercio en 1988 fue la confirmación del ascendiente del paradigma neoliberal de políticas. El intervencionismo nacionalista y la política económica keynesiana serían desplazados por el libre comercio, desregulación, privatización, cortes en el gasto público y reducción del déficit. Estas serían desde entonces las consignas para la gobernanza, en ambos niveles, el federal y el provincial (Simeon & Robinson, 1990).

En los años 90 —para Canadá una «década perdida» de crisis fiscal y federalismo de austeridad— el desarrollo regional se transformó en un complemento o adjunto marginalizado y constreñido a otras prioridades de política más apremiantes. Hubo también una reacción contra administración centralizada del desarrollo regional bajo DRIE, el cual fue altamente impopular con regiones como Canadá Atlántico donde los achicamientos (*cutbacks*) gubernamentales y la declinación de las industrias de recursos tradicionales estaban causando un creciente malestar económico, particularmente en áreas rurales. La respuesta del gobierno Mulroney (1984–93) fue «regionalizar» la administración de la política de desarrollo regional a través de la creación de agencias regionalmente autónomas. La primera de ellas fue la Agencia de Oportunidades de Canadá Atlántico (ACOA) creada en 1987; esta fue seguida por agencias similares para Quebec (CEDQ), la Occidental (WED) y la de Ontario Norte (FEDNOR). Esta regionalización del desarrollo regional fue acompañada, luego de un impulso inicial de nuevo gasto, por una disminución del presupuesto global. Hubo también algún cuestionamiento por la racionalidad de la desgastada estrategia de ofrecer a la industria varias clases de subsidios estatales (exenciones fiscales, subvenciones, préstamos), el propósito de los cuales era suscribir/garantizar parcialmente el costo de grandes proyectos prometiendo un «gran golpe» en términos de nuevos empleos. Entre las razones para este cambio de enfoque estuvieron nuevas restricciones

sobre los subsidios gubernamentales ligadas al Acuerdo de Libre Comercio Canadá–USA y las restricciones de gasto impuestas por el empeoramiento de la crisis fiscal del estado canadiense (Savoie, 2006).

El nuevo regionalismo y la reaparición de la política de desarrollo regional

Los años 90 también expusieron un cambio en el pensamiento internacional acerca de los factores involucrados en el desarrollo regional y los apropiados objetivos de política gubernamental. Dicho repensar incluyó nuevas ideas acerca de los tipos de actividad económica que eran deseables para la prosperidad futura, y los criterios que deberían ser usados para dimensionar la efectividad de política de desarrollo regional. Lo que se conocería como el «nuevo regionalismo» llevaría a un «revival» de tipos o clases para una política de desarrollo regional moribunda, pero lo haría con un diferente encuadre de caracteres y visión del desarrollo. En esencia, el rol de los factores endógenos comenzó a ser reevaluado tanto por los teóricos como los practicantes del desarrollo regional. Esto era particularmente cierto para los actores sociales, económicos y políticos locales, quienes previamente habían sido considerados como los recipientes pasivos del desarrollo; hasta el punto que jugaron un papel en el desarrollo regional, que fue actuar como peticionantes de más poderosos actores externos. Este modelo vertical patrón–cliente de relaciones centro–periferia fue rechazado por la teoría del nuevo regionalismo la cual veía a estos actores endógenos como participantes activos en el proceso de desarrollo; se esperaba que ellos jueguen un rol central en el proceso de «construcción regional» que fue entendido como crucial para el éxito del desarrollo dentro de un entorno crecientemente globalizado (Amin, 1999; Bickerton & MacNeil, 2007).

Un número de cambios interrelacionados contribuyeron a este alterado contexto para el desarrollo regional: la caída de barreras comerciales internacionales, la adopción de un marco de políticas neoliberal con su agenda de recortes impositivos, desregulación y mercados libres, la creación de acuerdos de libre comercio (como el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte), y en general los amplios cambios económicos, tecnológicos, políticos y culturales asociados con la globalización. De muchas formas, estos cambios socavaron o amenazaron destruir la base tradicional de empleo de las regiones periféricas, así como los programas establecidos de soporte para estas regiones. Por cierto, en la mayoría de los países industrializados, las disparidades interregionales de ingreso se ensancharon mientras las disparida-

des regionales en el acceso a los empleos permanecían como el más grande desafío al desarrollo (Polese, 2013; OECD, 2014).

La naturaleza «rostro de Jano» de la globalización, sin embargo, fue que esta abrió nuevas perspectivas que no estaban previamente disponibles para las regiones periféricas. Esto ocurrió por el cambiante carácter de la competencia económica internacional, en sí misma una función de cambios en la tecnología, métodos de producción, organizaciones corporativas y la remoción de restricciones sobre el comercio internacional y la inversión. Como resultado, los determinantes de la competitividad regional en la economía global fueron desplazándose. Los factores tradicionales de ventaja comparativa —tales como economías de escala, amplia oferta de trabajo, acceso a materias primas baratas, y proximidad a los mercados— todavía importaban, pero estas estaban ahora acompañadas y a veces superadas por las fortalezas empresarias, tecnológicas, sociales y culturales de una región (Piore y Sabel, 1984; Porter, 1990; Bradford & Wolfe, 2012).

En respuesta a estos cambios, las políticas regionales en la mayoría de las jurisdicciones fueron reformuladas, marcando el inicio de una nueva fase de política regional. Los gobiernos reconocieron que el imperativo competitivo era no solamente más grande y más inmediato, sino también diferente en términos de la estructura de restricciones y oportunidades que el mismo presentaba para las regiones. Los gobiernos encontraron la adaptación al nuevo contexto expeditiva, si no necesaria mediante el apoyo a nuevas formas de regionalización de la formulación e implementación de políticas. Esto involucró nuevas formas de gobernanza regional: asociaciones entre varios niveles de gobierno (supranacionales, nacionales, provincial/regional, local), así como el sector privado y actores clave en la sociedad civil, en orden a crear marcos colaborativos de política regional. Esto también comprendió reformas en el tamaño y responsabilidad de los gobiernos, usualmente mediante la reducción del número de organismos de gobierno local e incrementando sus áreas de responsabilidad (Bradford & Wolfe, 2012; OECD, 2014).

Tal como ha sido mencionado, la repriorización de los factores clave en el desarrollo regional ha acordado mucha mayor significación a los así llamados factores *endógenos* basados en el capital humano, social y cultural de la región, lo que algunos han llamado modelo de crecimiento socialmente «insertado» (Amin, 1999). Esto reevalúa el significado del desarrollo de los servicios de alta calidad en salud y educación, alternativas culturales, entrenamiento gerencial y empresarial, redes de información e innovación, soportes para marketing y transferencias de tecnología, así como nutriendo el ambiente local de negocios. Mientras los incentivos financieros selectivos y los mejoramientos de la infraestructura son todavía una parte importante de

la «caja de herramientas» del desarrollo regional, el foco de políticas de los gobiernos se ha desplazado desde la eliminación de disparidades hacia políticas más amplias que deberían mejorar la competitividad regional trabajando sobre las capacidades y potencialidades regionales. A fines del siglo xx, este parecía ser el consenso alcanzado por los investigadores del desarrollo regional (Storper, 1995; Amin, 1999; Florida, 2003).

En Canadá, el rol federal en el desarrollo económico regional ha continuado evolucionando en el siglo xxi. El gobierno conservador de Stephen Harper (2006–2015) dejó su original antipatía hacia la política de desarrollo regional (que culpaba por crear una «cultura de dependencia» en las regiones más pobres) y en 2009 creó dos nuevas agencias regionales: FedDev y CanNor. Esto significó que las Agencias Federales de Desarrollo Regional (RDA) cubrieran efectivamente todas las regiones de Canadá, con el mandato de «alcanzar su potencial económico», sea el que pudiera ser (Bradford y Wolfe, 2012; Polese, 2013). Se habían ido los días cuando la política de desarrollo regional se basaba en la meta de aliviar las disparidades regionales en tanto medidas en términos de crecimiento, empleo e ingresos. Adicionalmente, el desarrollo económico comunitario —un enfoque favorecido tanto por la izquierda como por la derecha (por diferentes razones) aunque siempre «el primo pobre» del desarrollo regional— se transformó en un nuevo foco de política. Esto también se adecuaba a las preferencias de las nuevas agencias regionales para una caja de herramientas compuesta de pequeños préstamos, transferencia de tecnología, información de mercado y entrenamiento empresarial (Bickerton & MacNeil, 2007). Incluso, los grandes proyectos de gasto no desaparecieron. Más que subsidios directos a la industria, empero, el gasto en infraestructura se transformó en la principal contribución federal para impulsar el crecimiento urbano y regional y asegurar la competitividad de largo plazo, especialmente en el despertar de la caída económica que acompañó la crisis financiera global de 2008.

Actualmente, la política de desarrollo regional en Canadá abarca un ámbito diverso de políticas económicas, sociales y ambientales. El papel del gobierno federal es esencialmente triple: proveer financiamiento para los principales proyectos de renovación de infraestructura; ser el garante de justicia social y territorial a través de programas sociales redistributivos e igualación regional; y apoyar procesos de empoderamiento regional mediante la coordinación y la asociación con otros gobiernos y actores no gubernamentales al nivel regional. Parece que las políticas y decisiones más probables para nutrir regiones sustentables emergerá de una sólida red de actores regionales reunidos sobre la base de una identidad territorial y cultural compartida, y un interés directo en el destino económico de la comunidad y sus

residentes. La hipótesis de trabajo es que si las regiones pueden unirse social y culturalmente, y si están activamente apoyadas por niveles múltiples de gobiernos en sus esfuerzos de desarrollo, ellas serán capaces de adaptarse en orden a crear o tomar ventaja de nuevas oportunidades económicas. Alternativamente, si el crecimiento económico regional y la prosperidad se mantuvieran elusivos, estas estarían mejor situadas para gestionar el proceso de achicamiento y transformación necesarios para afrontar las tendencias económicas y demográficas de largo plazo (OECD, 2014).

3. Breve análisis de la historia constitucional y federal argentina

Antonio María Hernández

Hay dos grandes períodos en nuestra historia institucional: el colonial, correspondiente a nuestra dependencia del Imperio español, con sus instituciones características y la impronta propia de las dos grandes casas reinantes de los Austrias y los Borbones; y el patrio, que comienza en 1810 con la Revolución de Mayo y las luchas por la Independencia y que extendemos hasta la sanción de la CN de 1853, con su primera reforma en 1860.¹

En cuanto al período patrio, se pueden distinguir distintos ciclos: el de la Revolución de Mayo (1810), el de la evolución constitucional (1811–1831), el de la involución constitucional (1831–1852) y el de la organización constitucional (1853).²

La Revolución de Mayo de 1810 y las ideas liminares de la nacionalidad

Sin detenernos en los debates históricos suscitados por la Revolución de Mayo, queremos sin embargo puntualizar algunos aspectos que nos parecen esenciales: 1) fue el inicio de una verdadera revolución que nos llevó a la independencia de España.³ 2) Allí comenzaron a gestarse las ideas liminares de la nacionalidad argentina.⁴

1 Remitimos para un estudio detenido de esta cuestión a Jorge Orgaz, 2012:259 y ss.

2 Cfr. Jorge Orgaz, 2012:274 y ss., que sigue a Germán Bidart Campos en su clasificación efectuada en su obra de 1969:12.

3 Sostuvieron el carácter revolucionario de Mayo Esteban Echeverría, Juan Bautista Alberdi y Joaquín V. González, considerados padres fundadores de la ciencia política y el derecho público en nuestro país. Precisamente González presentó en 1885 su tesis doctoral en la Universidad Nacional de Córdoba, titulada «Estudio sobre la Revolución», que defendiera al año siguiente, donde expresaba como ejemplo de revolución a la nuestra de 1810, además de la inglesa de 1688, la norteamericana de 1775 y la francesa de 1789 (Cfr. Joaquín V. González, 2010:117, 187). También véase el análisis sobre ¿Qué es una revolución?, efectuado por Carlos Alberto Egües en su trabajo «Mariano Moreno y la Revolución» (2009:100–102). Allí el autor recuerda que para Aristóteles la lucha por la igualdad es la causa de todas las revoluciones. Y por cierto sostiene que la de Mayo de 1810 fue una Revolución. A igual conclusión arriban una multiplicidad de investigadores e historiadores entre los que mencionamos a Ricardo Levene, Ricardo Zorraquín Becú, Carlos Segreti, Félix Luna, José Luis Romero, Tulio Halperín Donghi y Dardo Pérez Guilhou.

4 Dardo Pérez Guilhou explica cómo la Revolución de Mayo además de su «espíritu independizante comienza a construir paralelamente la idea de la Nación Argentina», en su artículo «Revolución y conciencia nacional» (2010:57 y ss).

En cuanto a lo primero, creemos que ello consistió en el establecimiento del Primer Gobierno Patrio, que tuvo dos objetivos sumamente complejos: asegurar el triunfo de la Revolución —incluso por medio de la lucha armada— y organizar constitucionalmente a la nueva nación.⁵

Para el logro del primer objetivo, fueron necesarias acciones tan dramáticas como las de improvisar de un abogado y economista un general —en el caso de Manuel Belgrano— y ordenar el fusilamiento de quienes en Córdoba se opusieron a la revolución, entre ellos Santiago de Liniers, héroe de las Invasiones Inglesas. Finalmente, se libró una guerra de independencia que tuvo contornos épicos y americanos, ya que con el concurso acordado en Guayaquil de los libertadores José de San Martín y Simón Bolívar, recién en la batalla de Ayacucho en 1824 se pudo terminar con el poderío militar español. La independencia de nuestro país se había declarado solemnemente por el Congreso de Tucumán el 9 de julio de 1816.

El segundo objetivo, o sea la organización constitucional del país, fue todavía más difícil, pues nos costó un tiempo mayor y enormes esfuerzos que incluyeron hasta una guerra civil sangrienta y fratricida, que en parte sería superada con la sanción de la CN en 1853, a 43 años de la gesta de Mayo de 1810.

La explicación de esto último se funda en las dificultades que nos demandó resolver los dos problemas principales de nuestra fórmula política: la forma de gobierno: republicana o monárquica y la forma de estado: unitaria o federal.

En efecto, necesitamos 10 años, para que en la primera batalla de Cepeda de 1820, los caudillos federales del Litoral López y Ramírez al derrotar al director Supremo Rondeau, rechazaran la Constitución unitaria de 1819 y sepultaran los proyectos monárquicos. Así se afirmó la idea republicana, que había sido especialmente inspirada por Mariano Moreno en notables escritos como *El Decreto de Supresión de Honores* y sus artículos periodísticos en *La Gaceta* de Buenos Aires,⁶ que fue el órgano de prensa de la revolución.⁷

Luego de ello, pasaron 33 años más, que incluyeron la feroz lucha entre unitarios y federales y la extensa dictadura de Juan Manuel de Rosas, hasta que gracias a la decisión histórica de Justo José de Urquiza, se logró la sanción de

5 Cfr. Ricardo Levene, 1960; Juan González Calderón, 1923 y Pablo Riberi, 2009. Resulta evidente que Mariano Moreno tuvo un rol fundamental en estas cuestiones y por eso ha sido acertadamente considerado el primer constitucionalista argentino, como lo dijera Segundo V. Linares Quintana (*El espíritu de la Constitución*, Buenos Aires, 1993). Por su parte Carlos Alberto Egües destaca especialmente sus artículos en *La Gaceta* de los días 6 y 13 de noviembre de 1810, donde con toda claridad abogó por la sanción de una Constitución (Cfr. Egües, 2010:28–31).

6 Especialmente de los días 1, 6, 13 y 15 de noviembre y 6 de diciembre de 1810.

7 Véanse los documentados y agudos estudios de Carlos Alberto Egües, 2000, 2010b y de Pablo C. Riberi, 2009.

la CN en 1853 —en cumplimiento del Pacto Federal de 1831 y del Acuerdo de San Nicolás de 1852— que consagrara la forma federal de estado.⁸

Las ideas liminares de la nacionalidad fueron también establecidas en la Revolución de Mayo, en tres actos de singular importancia: el debate del Cabildo Abierto del 22 de Mayo, el Acta Capitular del 25 de Mayo y la Circular del 27 de Mayo de convocatoria de los representantes de los Cabildos del interior. Dichas ideas fueron las de una democracia republicana y federal.

En el Cabildo Abierto del 22 de Mayo se destacaron las siguientes posiciones (Cf. Ruiz Moreno, 2009): 1) la enunciación por parte de Juan José Castelli de la teoría revolucionaria de la reversión del poder al pueblo, a consecuencia de la abdicación de Fernando VII, que serviría para el posterior establecimiento del primer gobierno patrio. Ello significó la defensa de la soberanía popular, que es base de lo republicano y lo democrático. 2) La objeción del Fiscal en lo Civil de la Audiencia Manuel Genaro Villota a la posibilidad de que el Cabildo de Buenos Aires tomara decisión alguna que afectase el Virreinato, ante la ausencia de los otros Cabildos que no estaban representados. Lo que constituyó un germen de la idea federal. 3) La respuesta a la objeción por Juan José Paso, quien adujo la teoría de la gestión de negocios y en cuya virtud, Buenos Aires, como «hermana mayor», podía adoptar decisiones al respecto, que luego debían ser convalidadas por las otras ciudades. Lo que posteriormente originaría la Circular del 27 de Mayo de convocatoria de los otros Cabildos, en reafirmación de la idea federal. 4) El voto del comandante del Regimiento de Patricios Cornelio de Saavedra a favor de la instalación de una nueva Junta de Gobierno, con especial énfasis en que el pueblo es el que confiere la autoridad o mando. Esta moción que sería mayoritariamente acompañada en la votación respectiva, también significó una idea republicana y democrática.

Posteriormente debemos detenernos en un documento de especial trascendencia como fue el Acta Capitular del 25 de mayo, con motivo de la instalación del Primer Gobierno Patrio. Allí quedaron fijadas las ideas liminares antes mencionadas, a través de distintos principios, según lo ha indicado

8 Sostuvo Juan Bautista Alberdi al respecto: «La victoria de Monte Caseros por sí sola no coloca a la República Argentina en posesión de cuanto necesita. Ella viene a ponerla en el camino de su organización y progreso, bajo cuyo aspecto considerada, esa victoria es un evento tan grande como la Revolución de Mayo, que destruyó el gobierno colonial español. Sin que se pueda decir que hemos vuelto al punto de partida (pues los Estados no andan sin provecho el camino de los padecimientos), nos hallamos como en 1810 en la necesidad de crear un gobierno general argentino y una constitución que sirva de regla de conducta a ese gobierno» (1981:23). Por su parte, Joaquín V. González también consideró una revolución lo acontecido en 1852, con la derrota del régimen rosista (Cfr. 2020:117).

Alberto Bianchi: la soberanía del pueblo,⁹ la sujeción a la ley,¹⁰ la responsabilidad de los gobernantes,¹¹ la independencia del Poder Judicial,¹² la publicidad de los actos de gobierno,¹³ la legalidad en materia tributaria¹⁴ y la necesidad de una Constitución.¹⁵

Por último, en la Circular del 27 de Mayo la Primera Junta invitó a los Cabildos del interior a elegir Diputados que debían incorporarse a ella, en cumplimiento de lo que se había debatido en el Cabildo Abierto del 22 de Mayo y ordenado en el Acta Capitulada del 25 de Mayo. Esto puede ser señalado como uno de los gérmenes del federalismo, como lo habíamos sostenido anteriormente.¹⁶

Para nosotros resulta evidente que la Revolución de Mayo sentó las bases de una república democrática y federal y logró su objetivo fundamental en el momento en que se sancionó la CN de 1853.¹⁷

9 Al promulgarse definitivamente dicho principio que había sido enunciado y practicado en el Cabildo Abierto del 22 de mayo, que eligiera a la Primera Junta. Cfr. Bianchi, 2010:2.

10 Pues el Acta Capitulada expresa que los miembros de la Primera Junta debían ser reconocidos como depositarios de la autoridad del Virreinato y que se debía obedecer sus disposiciones. Cfr. Bianchi, 2010:2.

11 Ya que se indicó que los miembros de la Primera Junta eran responsables ante el Cabildo y el pueblo. Cfr. Bianchi, 2010:2.

12 Al prescribirse que los miembros de la Primera Junta quedaban excluidos de ejercer el poder judicial, que correspondía a la Real Audiencia. Cfr. Bianchi, 2010:2.

13 Al obligarse a la Primera Junta a publicar todos los días primeros del mes el estado de administración de la hacienda. Cfr. Bianchi, 2010:2.

14 Al establecerse el fundamental principio de que no se podía imponer contribución alguna sin la conformidad del Cabildo, que era el órgano legislativo. Cfr. Bianchi, 2010:2.

15 Al ordenarse que la Primera Junta despache circulares a los Cabildos para que elijan Representantes para un Congreso que establezca la forma de gobierno que se considere más conveniente. Cfr. Bianchi, 2010:2.

16 Véase además a Joaquín V. González en su Juicio del Siglo y a Bianchi, 2010:2, que indican estos antecedentes de nuestra federación.

17 La continuidad histórica entre la Revolución de Mayo y la Constitución Nacional fue particularmente exaltada por Justo José de Urquiza, quien firmó la promulgación de la Ley Suprema del 25 de mayo de 1853, cuando había sido sancionada el 1º de Mayo de dicho año. Y Joaquín V. González en el Prefacio de su célebre Manual de la Constitución Argentina, expresó que la Carta fundamental debía presidir «el engrandecimiento y poderío del pueblo que se hizo independiente en 1810 y fundó su gobierno de libertad en la Constitución que nos rige».

El ciclo de la evolución constitucional (1811–1831)

Con la incorporación de los representantes de los Cabildos del interior, la Primera Junta se transformó en la Junta Grande, el 18 de diciembre de 1810 y comenzaron a gestarse normas institucionales de significativa importancia. En primer lugar, se expidió un Reglamento de creación de las Juntas Provinciales, que se clasificaron en «provinciales», con 5 miembros conducidas por su presidente o gobernador intendente, con sede en la capital de aquellas y «subordinadas», con 3 miembros, presididas por el Comandante de Armas y con sede en las ciudades o pueblos que tenían derecho a elegir diputados en Buenos Aires, siendo los vocales de ambas juntas electas por el voto popular. Estas Juntas tenían importantes atribuciones, pero debían subordinarse a la Junta Grande (Cf. Orgaz, 2012:298).

Asimismo, se dictó el Reglamento sobre la libertad de prensa, con fecha 20 de abril de 1811, ya que se consideró ello como uno de los pilares del sistema republicano. La Junta Grande sostuvo al respecto:

que la facultad individual de los ciudadanos de publicar sus pensamientos e ideas políticas es, no sólo un freno de la arbitrariedad de los que gobiernan, sino también un medio de ilustrar a la Nación en general y el único camino para llegar al conocimiento de la verdadera opinión pública.

Posteriormente, con fecha 26 de octubre se dictó un Decreto de libertad de prensa —donde se reiteraban los lineamientos del Reglamento anterior— por parte del Primer Triunvirato, que había sido investido de las facultades ejecutivas de gobierno por decisión de la propia Junta Grande con fecha 23 de septiembre de 1811. Por otra parte, con fecha 11 de septiembre de dicho año, la Junta Grande emitió un Decreto de supresión del tributo indígena, donde se denominaba como hermanos e hijos primogénitos de la América a los pueblos originarios, que habían sido sometidos a la esclavitud y se ordenaba la extinción del tributo que debían pagar a la corona española, lo que constituye una trascendente decisión social de los revolucionarios de Mayo.

La Junta Grande, ya transformada en Junta Conservadora luego de la creación del Primer Triunvirato, dictó el Reglamento Provisional de 1811, con fecha 22 de octubre de 1811, que es un documento de especial significación por su impronta republicana. En el mismo se estableció el principio de la soberanía popular, los derechos fundamentales de los hombres y el régimen republicano con los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo correspondía a la Junta Conservadora, el Ejecutivo al Primer Triunvirato y el Judicial al Tribunal de la Real Audiencia.

Lamentablemente, dicho Reglamento no fue compartido por el Primer Triunvirato, que lo remitió al Cabildo de Buenos Aires, lo que originó con fecha 28 de octubre una fuerte reacción de la Junta Conservadora, en defensa de sus atribuciones legislativas y su representación nacional. Y este grave conflicto —que adelanta las tensiones federalistas y centralistas futuras— terminó con un decreto del Primer Triunvirato del 7 de noviembre de 1811 que disolvió a la Junta Conservadora y asumió la concentración del poder, al determinar incluso el cese de las Juntas Provinciales que fueron reemplazadas por Gobernadores y Tenientes Gobernadores designados por el Triunvirato. Luego dictó el estatuto del 22 de noviembre de 1811, para justificar ese verdadero golpe de Estado, donde aunque se hacía referencia al Poder Judicial y se incorporaban los decretos sobre libertad de prensa y seguridad individual, solo se efectuaban limitaciones de seis meses para los vocales del Triunvirato y se fijaba una lejana convocatoria a un Congreso con representantes de las provincias dentro de los 18 meses. No obstante ello, se dictó por el Triunvirato el Decreto de Seguridad individual, con fecha 23 de noviembre de 1811, que en su Introducción sostuvo que: «todo ciudadano tiene un derecho sagrado a la protección de su vida, de su honor, de su libertad y de sus propiedades», agregando que «la posesión de este derecho, centro de la libertad civil, y principio de todas las instituciones sociales, es lo que se llama seguridad individual». En este instrumento se establecieron derechos y garantías fundamentales como el debido proceso, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de tránsito y principios del sistema carcelario, que luego serían incorporados a la CN de 1853 (Cfr. Orgaz, 2012:305).

Recién con fecha 19 de febrero de 1812 el Triunvirato convocó a un Congreso Constituyente, aunque con un procedimiento que aseguraba la mayoría a la ciudad de Buenos Aires. La Asamblea comenzó sus sesiones el 5 de abril de dicho año, pero al declararse como autoridad suprema de las Provincias Unidas del Río de la Plata, sucedió otro conflicto con el Primer Triunvirato, que la disolvió. Esto originó la reacción de Bernardo de Monteagudo y José de San Martín, que desde la Sociedad Patriótica y la Logia Lautaro organizaron la revolución del 8 de octubre de 1812 que terminó con el Primer Triunvirato. Como consecuencia de ello, el Cabildo de Buenos Aires designó al Segundo Triunvirato, que con fecha 24 de octubre convocó a una nueva Asamblea Constituyente, que sería la del año 1813, de especial importancia entre nuestros antecedentes constitucionales.

Allí se presentaron cuatro Proyectos de Leyes Supremas de las Provincias Unidas del Río de la Plata. El de la Comisión Oficial, integrada por Pedro José Agrelo, José Luis Chorroarín, Manuel José García, Valentín Gómez, Nicolás Herrera, Pedro Somellera e Hipólito Vieytes, que constaba de 22 ca-

pítulos y 263 artículos. Un segundo proyecto de la Sociedad Patriótica, donde participaron Cosme Argerich, Bernardo de Monteagudo, Juan Larrea, Francisco José Planes, Tomás Valle y Antonio Sáenz, con 25 capítulos y 213 artículos. Un tercer proyecto atribuido a una comisión interna de la Asamblea con 14 capítulos y 187 artículos y un cuarto, denominado «federal», de autoría de Felipe Santiago Cardozo, diputado vinculado al prócer de la Banda Oriental José Gervasio de Artigas, con 64 artículos. Los distintos proyectos sostenían una forma republicana de gobierno, con la clásica tripartición de poderes, un Congreso bicameral, y un Poder ejecutivo unipersonal (por la Sociedad Patriótica y el federal) o colegiado (por la Comisión Oficial y el tercer proyecto) y un Poder Judicial integrado por una Corte Suprema y tribunales inferiores. En cambio, en cuando a la forma de estado, se pronunciaban por el unitarismo los tres primeros proyectos, mientras que lo hacía por el federalismo el cuarto.

Precisamente por ello trascendieron las «Instrucciones a los diputados de la Banda Oriental», del 5 y 13 de abril de 1813, que establecían: la declaración de la independencia (art. 1), la organización confederal del estado (art. 2), la libertad civil y religiosa (art. 3), dos niveles de gobierno: nacional y provincial con constitución y competencias propias (arts. 4, 7, 12 y 16), la división tripartita de poderes (arts. 5 y 6), el origen popular del poder constituyente (art. 13), la instalación del gobierno fuera de la ciudad de Buenos Aires (arts. 11 y 19), además del reconocimiento de derechos y otros postulados.

La Asamblea se instaló en la ciudad de Buenos Aires el 31 de enero de 1813 y fue presidida por Carlos de Alvear. Fueron rechazados los diplomas de los diputados que provenían de la Banda Oriental, por cuestiones formales, que revelaban el criterio centralista de los hombres de Buenos Aires, opuesto al de Artigas, que fue precursor de nuestro federalismo. La Asamblea no pudo lograr su propósito de declarar la independencia y sancionar una Constitución, aunque aprobó normas de gran valor institucional y social, que después serían incorporadas a la propia CN en 1853.

La Asamblea se declaró soberana y reconoció inmunidad de opinión para sus miembros, además de organizar el Poder Ejecutivo a cargo del Director Supremo de las Provincias Unidas —en lugar del Triunvirato— que debía ser asistido por un Consejo de Estado de nueve miembros. Suprimió los tribunales de la inquisición y los instrumentos de tortura y separó la jurisdicción estatal de la religiosa. Estableció el juicio de residencia para los funcionarios y separó de sus empleos a los que no acreditaran carta de ciudadanía. Estableció el 25 de Mayo como fiesta cívica, adoptó el Himno Nacional de Vicente López y Planes y acuñó monedas con las expresiones «Provincias Unidas del Río de la Plata» y «En unión y libertad».

En lo social declaró la libertad de vientres, reafirmó la libertad e igualdad de derechos de los pueblos originarios al suprimir la mita, la encomienda y el yanaconazgo y su servicio personal; lo mismo que los títulos de nobleza y el mayorazgo, además de prohibir la exhibición de símbolos o emblemas en las portadas de las viviendas y lugares públicos.

Los problemas políticos imperantes determinaron el cese de la Asamblea y la renuncia del Director Supremo Carlos de Alvear, ante lo que el Cabildo de Buenos Aires designó a José Rondeau como nuevo Director Supremo y a una Junta de Observación, que en ejercicio de facultades legislativas sancionó el Estatuto Provisional de 1815. Este instrumento siguió los lineamientos del proyecto de Constitución que había presentado la Sociedad Patriótica, estableciendo un sistema republicano, con división de poderes y reconocimiento de derechos, pero al regular la elección de las autoridades nacionales y provinciales, permitía en estas la participación del Cabildo de Buenos Aires y la propia Junta de Observación. Por tanto, su contenido unitario fue inmediatamente rechazado por las provincias, en defensa de sus propias instituciones. En efecto, en este año comienza el proceso de creación de las 14 provincias históricas, la base de los respectivos Cabildos, que culminará en 1834, cuando se separa Jujuy de Salta. Ya veremos que dichas provincias serán las que en 1831 constituirán una Confederación, mediante el Pacto Federal y en 1853, el Estado Federal, mediante la sanción de la CN.

Convocado un nuevo Congreso en la ciudad de Tucumán, tuvo la histórica responsabilidad de declarar formalmente la Independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata, de la dominación de los Reyes de España, con fecha 9 de julio de 1816.

Fue en dicho Congreso que en varias sesiones se discutió sobre la forma de gobierno, donde hubo varias propuestas de adopción de una monarquía temperada, que finalmente naufragaron frente a los precedentes republicanos que venían afirmándose (Cfr. Orgaz, 2012:316).

Trasladado el Congreso a Buenos Aires, sancionó el Reglamento Provisorio de 1817, que siguió los lineamientos del Estatuto de 1815 y con particular énfasis en su carácter centralista y unitario, ya que las autoridades locales debían ser designadas por el Director Supremo del Estado, en base a una terna elevada por los Cabildos.

Ese mismo Congreso analizó posteriormente un proyecto de Constitución entre el 31 de julio de dicho año y el 20 de abril de 1819, dando sanción el 22 de abril a la Constitución de las Provincias Unidas en Sud América, con 6 secciones en 138 artículos y un capítulo final.

El texto constitucional declaraba a la religión católica apostólica romana como religión del Estado. Organizaba una división de poderes, en base a un

Poder Legislativo Bicameral, con la Cámara de Representantes electa por el pueblo y con iniciativa exclusiva en materia de impuestos y contribuciones. El Senado se constituía con un senador por provincia, 3 senadores militares, un obispo y 3 eclesiásticos, un senador por cada universidad y el director del estado, concluido el tiempo de su gobierno. El Poder Ejecutivo debía ser ejercido por el director del estado, designado por cinco años por el Congreso con las dos Cámaras reunidas. El Poder Judicial era dirigido por una Alta Corte de Justicia, compuesta de siete jueces y dos fiscales. Tenía una Declaración de Derechos, algunos de los cuales han sido directo antecedente de nuestra CN. La Constitución evitó referirse a la forma de gobierno como así también a las provincias.

Este texto suscitó diversas opiniones entre nuestros autores. Desde alguno como Rodolfo Rivarola, que ponderó su búsqueda del justo medio aristotélico en base a la opinión del Deán Funes, principal redactor, que luego de citar a Licurgo, Solón, Platón y Aristóteles sostuvo

que la presente Constitución no es ni la democracia fogosa de Atenas, ni el régimen monacal de Esparta, ni la aristocracia patricia o la efervescencia plebeya de Roma, ni el gobierno absoluto de Rusia ni el despotismo de Turquía, ni la federación complicada de algunos estados.

Mientras que Bartolomé Mitre, sostuvo que

fue obra de sofistas bien intencionados, que soñaron con la monarquía, no pudiendo fundir en sus moldes convencionales los elementos sociales refractarios, creían eliminarlos no tomándolos en cuenta, y de aquí su ineficacia. Bosquejo de un centralismo rudimentario, sin órganos apropiados a su funcionamiento en presencia de la masa informe de un federalismo rudimentario y anárquico, que era una negación del ideal y un desconocimiento del modelo, no satisfacía las exigencias teóricas ni prácticas.¹⁸

Tal como lo anticipamos, esta Constitución fue rechazada por las provincias por su carácter centralista y promonárquico y originó la reacción militar que terminó en la Batalla de Cepeda del 1º de febrero de 1820, con el triunfo de los caudillos federales del Litoral Estanislao López de Santa Fe y Francisco Ramírez de Entre Ríos, que derrotaron al Director Supremo Rondeau y disolvieron el gobierno nacional.

Tal como lo sostuvimos, a partir de ese momento se ratificó definitivamente como forma de gobierno la republicana, terminándose los intentos por una

18 Cfr. Linares Quintana, 1946:168 y Jorge Orgaz, 2012:318-9.

organización monárquica, que en todo caso, nunca alcanzaron la intensidad de los debates y experiencias que se observaron en el caso mexicano.

Por otra parte, ese año de 1820 es de enorme importancia para el federalismo, porque se profundizan las soberanías provinciales, que además comienzan a dictar sus propias Constituciones y a realizar Pactos Interprovinciales.

La fuerza instrumentadora del federalismo fueron estos pactos, que llegaron casi al centenar y de los cuales debemos destacar el Pacto del Pilar (23-2-1820) entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos; el Tratado del Cuadrilátero (15 a 25-1 y 7-4 de 1822); entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes; el Pacto Federal (4-1 al 15-2-1831) entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, al que luego se fueron sumando las demás y que constituyó la Confederación Argentina; y como precedente inmediato de la sanción constitucional de 1853, el Acuerdo de San Nicolás (31-5-1852), que ratificara las bases de la organización federativa ya sentadas en el Pacto Federal de 1831. Por ello el Preámbulo de la Ley Suprema hace referencia al cumplimiento de dichos pactos preexistentes.

Por otra parte, es menester destacar el ejercicio de poder constituyente por parte de las provincias, como otro de nuestros antecedentes constitucionales. Para nosotros hubo ejercicio de poder constituyente originario por parte de las provincias de Santa Fe, con su «Estatuto Provisorio» de 1819; de Tucumán, con su «Constitución de la República de Tucumán» de 1820; de Córdoba, con su «Reglamento Provisorio» de 1821; de Corrientes con su «Reglamento Provisional Constitucional» de 1821; de Entre Ríos con su «Estatuto Provisorio Constitucional» de 1822; de Catamarca, con su «Reglamento Constitucional» de 1823; de San Juan con su «Carta de Mayo» de 1825; de San Luis con su «Reglamento Provisorio» de 1832; de Buenos Aires con su «Proyecto de Constitución» de 1833 y de Jujuy con su «Estatuto Provincial» de 1839.

Pero incluso en ese período anterior a la sanción de la Ley Suprema Federal de 1853, y tomando como ejemplo a Córdoba, hubo posterior ejercicio de poder constituyente derivado cuando se efectuaron 12 reformas al «Reglamento Provisorio» de 1821 —sancionado durante la gobernación de Juan Bautista Bustos y que había sido redactado por los doctores José Gregorio Baigorri y Norberto de Allende— con fechas 18 de agosto y 30 de diciembre de 1824; 8 de abril y 31 de mayo de 1825; 15 de enero, 19 de abril, 12 y 14 de agosto y 28 de octubre de 1826; 18 de mayo y 8 de junio de 1832; y 27 de junio de 1844. Luego continuó dicho ejercicio de poder constituyente derivado cuando se sancionó en 1847 el «Código Constitucional Provisorio de la Provincia de Córdoba», redactado por el Dr. Lorenzo Villegas durante la gobernación del rosista Manuel López, apodado «Quebracho», que también

tuviera reformas con fechas 28 de julio y 19 de diciembre de 1948; 15 de enero y 7 de agosto de 1849; 25 de junio de 1852 y 24 de febrero de 1853.

Posteriormente, en 1824, el Gobernador de la Provincia de Córdoba Juan Bautista Bustos intentó sin éxito reunir un Congreso Constituyente, lo que en cambio se logró a fines de dicho año en la ciudad de Buenos Aires, prolongándose su actividad hasta 1827. Así se sancionó en 1825 una Ley Fundamental, que encomendó el poder ejecutivo nacional al gobierno de Buenos Aires. Y luego, se dictó la Ley de Presidencia que designaba a Bernardino Rivadavia al frente del Ejecutivo con el título de Presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata. En ese año también se consultó a las provincias sobre la forma de gobierno y estado expidiéndose por la federación Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, San Juan, Santa Fe y Santiago del Estero; por el régimen unitario Jujuy, La Rioja, Salta y Tucumán y por lo que la Asamblea decidiera Catamarca, Corrientes, Misiones, Montevideo, San Luis y Tarija. Ya en 1826 se sancionó la Ley de Capitalización de Buenos Aires y comenzó a debatirse la Constitución, a partir del 11 de septiembre, que fue aprobada el 24 de diciembre de 1826, con 10 secciones y 191 artículos.

El art. 1 proclamaba la libertad e independencia de toda dominación extranjera y el 2 que la Nación no será jamás propiedad de una persona o una familia. Se adoptaba como religión oficial a la católica apostólica romana (art. 3) y «la forma representativa, republicana, consolidada en unidad de régimen» (art. 7). El Poder Legislativo era Bicameral, con una Cámara de Representantes elegida directamente por el pueblo y un Senado con representación de la capital y de las provincias, elegidos por juntas de electores electos por el pueblo. El Poder Ejecutivo residía en el Presidente de la República Argentina y era elegido indirectamente por una junta de electores de la Capital y las provincias. El Poder Judicial correspondía a una Alta Corte de Justicia y otros tribunales. Cada provincia tenía un Gobernador, nombrado por el Presidente sobre una terna elevada por los Consejos de Administración, que debían existir en las provincias con un número de 7 a 15 y que eran electas por el pueblo.

Al ser un «ensayo teórico de unitarización política del país», como sostuvo Linares Quintana (1946:171), la Constitución de 1826 fue inmediatamente rechazado por las provincias, que percibieron que quedarían convertidas en simples dependencias administrativas del gobierno central.

Ante la agudización de los problemas políticos a lo que se sumaba la guerra con el Brasil, el Presidente Rivadavia renunció el 30 de junio de 1827, siendo designado Vicente López y Planes, con un mandato efímero, ya que el 18 de agosto de dicho año, el Congreso dispone su disolución y la del gobierno nacional, encargando a la provincia de Buenos Aires el manejo de las relaciones exteriores.

Así asumió la Gobernación de esta provincia el Coronel Manuel Dorrego, que junto con Artigas, fueron líderes de nuestro federalismo. Pero desafortunadamente, al poco tiempo sería derrocado y luego fusilado por el general unitario Juan de Lavalle, lo que produjo un agravamiento de las luchas fratricidas.

Los unitarios fueron guiados por los generales Lavalle y José María Paz, quienes en 1829 derrotaron al gobernador federal de Córdoba, Bustos, y constituyeron la «Liga del Interior», en 1830, integrada por las provincias de Córdoba, Catamarca, La Rioja, Mendoza, San Juan, Salta, Santiago del Estero, San Luis y Tucumán.

Por su parte, los federales, liderados por los generales Juan Manuel de Rosas y Estanislao López, que derrotaron al general Lavalle en la batalla de Puente de Márquez en 1829, conformaron la «Liga del Litoral» con las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos.

De allí surgiría posteriormente el Pacto Federal del 4 de enero de 1831, que es un documento fundamental, al que adhirieron después todas las provincias y que constituyera la Confederación Argentina, que existiría hasta su transformación en Federación Argentina con la CN de 1853. Esto fue consecuencia del triunfo de las fuerzas federales sobre las unitarias, por lo que a comienzos de esta década de 1830, se habían afirmado en la conducción política los Generales Juan Manuel de Rosas en la provincia de Buenos Aires, Estanislao López en el Litoral y Facundo Quiroga en La Rioja y el resto de las provincias del oeste y norte del país.

El Pacto Federal comenzaba expresando que la mayoría de los pueblos de la República «han proclamado del modo más libre y espontáneo la forma de gobierno federal» y luego afirmaba la vigencia de los anteriores tratados y de alianzas defensivas. Se constituía una Comisión Representativa de los Gobiernos Litorales de la República Argentina (art. 15) y entre sus competencias se estableció la de invitar a las demás provincias a reunirse en federación mediante la convocatoria a un Congreso General Federativo que arregle la administración del país y preserve la soberanía, libertad e independencia de cada una de las provincias (art. 16).

Por ello Linares Quintana (1946:175) sostuvo que se trató del «verdadero estatuto fundamental de la Confederación, equivaliendo en nuestro desenvolvimiento constitucional, a los Artículos de Confederación y Unión Perpetua de 1781 en la historia de los Estados Unidos de América».

El ciclo de la involución constitucional (1831–1852)

Este largo período corresponde a la dictadura de Juan Manuel de Rosas, que como Gobernador de Buenos Aires gobernó con la suma del poder público y en ejercicio de facultades extraordinarias¹⁹ y ejerció la representación nacional y la conducción de las relaciones exteriores por delegación de las provincias. Sin poder detenernos en el análisis de su gobierno, solo ponemos de relieve que se opuso al cumplimiento del Pacto Federal que preveía la convocatoria de una Asamblea Constituyente para organizar constitucionalmente al país.²⁰ No obstante ello, en esos tiempos difíciles se constituyó la Generación de 1837, con figuras notables como Esteban Echeverría, Juan Bautista Alberdi y Domingo Faustino Sarmiento, que después jugarían roles trascendentes en nuestra historia. El pensamiento político se condensó en el «Dogma Socialista», con 15 palabras simbólicas en cuya redacción participó esencialmente Echeverría.²¹

El ciclo de la organización constitucional (1853–1860)

El 1º de mayo de 1851, Justo José de Urquiza, gobernador de la provincia de Entre Ríos, produjo su célebre pronunciamiento, en cuya virtud aceptó la renuncia que Rosas hacía del manejo de las relaciones exteriores, para reasumirlas y adelantó que marcharía sobre Buenos Aires para que se decida el futuro del país, que había padecido su tiranía. Esto desembocó en la batalla de Caseros, del 3 de febrero de 1852, donde el general Urquiza derrotó a Rosas y luego convocó a los gobernadores al Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, en cumplimiento del Pacto Federal de 1831.

19 De ahí que el art. 29 de la CN en una notable definición republicana y con gran elocuencia prohíbe este tipo de atribuciones para los presidentes y gobernadores, teniendo como recuerdo la dictadura de Rosas. Por eso, algunos constitucionalistas como Estrada han dicho que la norma es una protesta que se levanta desde el fondo de la historia y Agustín de Vedia, que fue escrita con letras de sangre.

20 Pese a los reclamos efectuados especialmente por Facundo Quiroga, que fueran respondidos negativamente por Rosas en varias de sus cartas, como la de la Hacienda de Figueroa, que fue encontrada entre las ropas ensangrentadas del caudillo riojano, asesinado el 16 de febrero de 1835 en Barranca Yaco, en la provincia de Córdoba. Véase además, Jorge Orgaz, 2012:326–330 y Germán Bidart Campos, 1969, entre muchos otros autores con diversas opiniones históricas, políticas e ideológicas.

21 Aunque en la 15, titulada «Abnegación de las simpatías que puedan ligarnos a las dos grandes facciones que se han disputado el poderío durante la Revolución», se considera que intervino Alberdi, donde adelantó su pensamiento luego expuesto en Las Bases, de 1852, en defensa de una federación mixta.

Se trató de una decisión política que reflejó su estatura como la gran figura histórica argentina que organizó constitucionalmente al país. El acuerdo fue firmado el 31 de mayo de 1852 y constó de una introducción y 20 cláusulas. Las más importantes ratificaban el Pacto Federal de 1831 y convocaban a un Congreso General Federativo a reunirse en la ciudad de Santa Fe a partir de agosto de dicho año, a razón de 2 diputados por provincia. Asimismo se encargaba el manejo de las relaciones exteriores a un Director Provisorio de la Confederación Argentina, siendo designado para ello el General Urquiza.

El acuerdo fue firmado por los gobernadores y entre ellos por el de la provincia de Buenos Aires, Vicente López y Planes, aunque luego sería rechazado en la Legislatura respectiva. Esto provocó la intervención militar de Urquiza que asumió transitoriamente el gobierno local, pero al retirarse para el comienzo de las deliberaciones de la Convención Constituyente, estalló una rebelión el 11 de septiembre de 1853 que conduciría a la secesión de la provincia del resto de la Confederación Argentina. Por ello, la provincia no participó de la Convención Constituyente de Santa Fe de 1853 que sancionara la CN. Fueron momentos muy graves para el país, solo superados en 1859 con la batalla de Cepeda —como consecuencia de un nuevo choque armado entre la Federación Argentina y la provincia— donde con un triunfo del General Urquiza sobre el General Mitre, se resolvió en el Pacto de San José de Flores, la reincorporación de la provincia, previa reforma de la CN, que ocurriría en 1860.

A fines de mayo de 1852 apareció la primera edición de las «Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, derivadas de la ley que preside el desarrollo de la civilización de la América del Sur», de Juan Bautista Alberdi, padre de nuestro derecho público, que estaba en Chile en el exilio. En su segunda edición incorporaría su proyecto de Constitución, que fuera un muy importante antecedente para los Constituyentes, en los cuales influiría especialmente a través de dos de ellos que tuvieran especial relevancia: José Benjamín Gorostiaga y Juan María Gutiérrez, miembros de la Comisión Redactora.

La Convención Constituyente se reunió en la ciudad de Santa Fe en sesión preparatoria del 15 de noviembre de 1852, donde se designó presidente a Facundo Zuviría y secretarios a Francisco Seguí y Delfín Huergo.

En ausencia de Urquiza, su Ministro de Relaciones Exteriores Luis José de la Peña, leyó su discurso inaugural, en uno de cuyos párrafos decía:

Aprovechad, augustos representantes, de las lecciones de nuestra historia y dictad una Constitución que haga imposible en adelante la anarquía y el despotismo. Ambos monstruos nos han devorado. Uno nos ha llenado de sangre; el otro de sangre y de vergüenza. La luz del cielo y el amor a la patria os iluminen. (Cfr. Ravignani, 1939:1016)

El 24 de diciembre se designó la Comisión Redactora integrada inicialmente por Pedro Díaz Colodrero, Pedro Ferré, José Benjamín Gorostiaga, Juan María Gutiérrez y Manuel Leiva, a los que se sumaron el 23 de febrero de 1853 Santiago Derqui y Martín Zapata, siendo reemplazado el primero de estos últimos por Juan del Campillo, también de la provincia de Córdoba.

La Comisión Redactora presentó el Proyecto de Constitución con fecha 18 de abril, con un Informe donde se explicitaba que la misión «es arreglar la administración general del país bajo el sistema federal», según el art. 2 del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos de 1852 y el art. 16 del Pacto Federal de 1831. Al comenzar el debate, el 20 de abril, el Miembro Informante, José Benjamín Gorostiaga, sostuvo:

La Comisión ha observado estrictamente esta base, organizando un gobierno general para la República, dejando subsistentes la soberanía e independencia de las Provincias. Su proyecto está vaciado en el molde de la Constitución de los Estados Unidos, único modelo de verdadera federación que existe en el mundo. (Linares Quintana, 1946:182)

La CN fue sancionada el 1º de mayo de 1853,²² promulgada por Urquiza el 25 de mayo de dicho año y jurada solemnemente en el país el 9 de Julio.

La Constitución de 107 artículos constaba de un Preámbulo, una primera parte con un capítulo único de declaraciones, derechos y garantías y una segunda parte, sobre autoridades de la Nación, con dos títulos: Gobierno Federal y Gobiernos de Provincia.

En el primer título dividido en capítulos, se organizaba un Congreso bicameral, con las Cámaras de Diputados y de Senadores de la Nación. El Poder Ejecutivo a cargo de un Presidente de la Nación, electo de manera indirecta por un Colegio Electoral, con electores elegidos por la Capital y las provincias, con seis años de mandato y sin reelección inmediata. Y un Poder Judicial a cargo de una Corte Suprema de Justicia de la Nación con nueve miembros y dos fiscales y tribunales inferiores.

La Constitución estableció en su art. 1 una forma de gobierno representativa, republicana y federal. Y en el art. 2 que el Gobierno Federal debía sostener el culto católico, apostólico y romano, aunque con la libertad de cultos consagrada en el art. 14. Por el art. 3 se fijó como capital a la ciudad de Buenos Aires. Y por el art. 5 se fijaron las bases para la sanción de las constitu-

22 La ley 25863, sancionada en 2003 por el Congreso de la Nación, a propuesta de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional —que en ese entonces presidía—, estableció que cada 1º de Mayo es el Día de la Constitución Nacional.

ciones provinciales, dentro de cuyos requisitos se estableció el de asegurar un régimen municipal. Por el art. 6 se prescribió la posibilidad de la intervención federal a las provincias.

En el título sobre gobiernos de provincia, se fijó en el art. 107 como regla máxima de distribución de competencias entre el gobierno federal y las provincias la misma del modelo norteamericano y mexicano, o sea, que el primero tiene las facultades delegadas expresa o implícitamente por las provincias y por medio de la Constitución y que las provincias conservan todo el poder no delegado. Y que en tal carácter eran soberanas y autónomas, con facultades para dictar sus propias constituciones y elegir sus gobernadores, legisladores y demás autoridades provinciales sin intervención del gobierno federal, según lo dispuesto por el art. 102.

Tal como lo anticipamos, los grandes propósitos e ideales de la Revolución de Mayo se concretaron con la sanción de la CN,²³ que ha regido desde entonces hasta la actualidad, con las reformas constitucionales producidas en 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994.²⁴

Posteriormente se produjo la primera reforma constitucional en 1860, a consecuencia de la reincorporación de la provincia de Buenos Aires, como resultado del Pacto de San José de Flores y la batalla de Cepeda. Esta reforma tuvo especial importancia en cuanto al federalismo,²⁵ ya que modificó algunos artículos que habían establecido un federalismo notablemente centralizado, como los que imponían la revisión de las Constituciones Provinciales por el Congreso, y la realización de los juicios políticos a los Gobernadores por la misma instancia o la competencia de la Corte Suprema de Justicia para la resolución de los conflictos de poder provinciales. En efecto, la primera versión normativa del federalismo de 1853, si bien se basó en el modelo norteamericano, tuvo una notoria centralización, acorde a la influencia de Alberdi, que fue corregida en la reforma de 1860, con un enfoque de mayor descentralización, siguiendo el pensamiento de Sarmiento.²⁶

23 Para un análisis del carácter y contenido de la Constitución Nacional de 1853 véase Segundo V. Linares Quintana, 1946:195 y ss.

24 Tal como lo ordenó la Convención Constituyente de 1994, quedando sin efecto las reformas constitucionales producidas en 1949 y la Enmienda de facto de 1972. Para un análisis del poder constituyente y de las reformas constitucionales producidas, véase Hernández, 2012.

25 Véase Hernández, 2009.

26 Véase Antonio María Hernández, 2009, caps. II y III, donde se analizan las concepciones federales de Alberdi y las distintas versiones normativas del federalismo en el texto constitucional originario de 1853, en la reforma de 1860 y muy especialmente, en la gran reforma constitucional de 1994, en la que tuvimos el honor de desempeñar la Vicepresidencia de la Comisión Redactora de la Convención Nacional Constituyente. También puede verse nuestro trabajo titulado «El federalismo argentino».

El federalismo en la Constitución Nacional, luego de la Reforma Constitucional de 1994²⁷

Como se aprecia, hay tres versiones normativas del federalismo argentino en la CN: la originaria de 1853, la correspondiente a la reforma de 1860 y por último, el texto vigente, luego de la reforma de 1994. Por razones de brevedad, nos remitimos a los trabajos citados donde desarrollamos detenidamente la temática y aquí solo enunciaremos muy sintéticamente la obra del constituyente en torno a la descentralización del poder, que abarcó 3 aspectos: a) los del federalismo en particular; b) el reconocimiento del gran principio de la autonomía municipal y c) el otorgamiento de un nuevo estatus a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En relación con el fortalecimiento del federalismo, una de las ideas fuerza de la Reforma, afirmamos nuestro especial acuerdo con las decisiones del Poder Constituyente que tuvimos el honor de integrar y donde trabajamos especialmente. En tal sentido, señalamos sintéticamente²⁸ estas modificaciones:

27 Se trató de la reforma más legítima y democrática de nuestra historia constitucional, porque fue el resultado de una Convención Nacional Constituyente conformada por 305 convencionales que integraron 19 bloques políticos, donde estuvo representado todo el espectro político argentino, luego de elecciones libres. Por otra parte, se produjo la mayor reforma constitucional que alcanzó a 61 normas: 20 nuevas, 24 reformadas y 17 disposiciones transitorias y que abarcó tanto la parte dogmática (con un capítulo de nuevos derechos y garantías) y la parte orgánica, con modificaciones en el Gobierno Federal tanto en el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial como en los Gobiernos Provinciales y Municipales, además de la creación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La reforma efectuó una notable modernización del derecho público argentino, profundizando la república federal y sentando las bases para una democracia social en el marco de la tercera etapa del constitucionalismo: la de la internacionalización de los derechos humanos. Lamentablemente y conforme a la débil cultura constitucional y de la legalidad que nos caracteriza, la reforma está incumplida y falta que el Congreso sancione aproximadamente 20 leyes reglamentarias. Para un análisis más detenido de estas cuestiones, véanse nuestras obras citadas en la nota anterior, además de «A veinte años de la reforma constitucional de 1994», en el número especial de *Jurisprudencia Argentina*, titulado «A veinte años de la reforma constitucional de 1994», coordinadores Alberto García Lema y Antonio María Hernández, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2014–III, del 20 de agosto de 2014.

28 En efecto, aquí nos limitaremos a la enunciación de las reformas, por las aducidas razones de extensión de este trabajo. Pero señalando que el análisis de cada una de ellas fue objeto de un libro nuestro titulado *Federalismo, autonomía municipal y la Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994* (1997b), que al estar agotado, fue reproducido en la obra ya citada de nuestra autoría del 2009, en sus caps. III, IV y V especialmente, adonde nos remitimos para un estudio detenido de estas cuestiones constitucionales.

En los aspectos institucionales y políticos:

1. Los cuatro órdenes de gobierno de la federación argentina, o sea el Gobierno Federal, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 129) y los municipios autónomos (art. 123), a los que se debe agregar la posibilidad de la creación de regiones para el desarrollo económico y social.

2. La distribución de competencias, cuyo principio general de facultades residuales para las provincias se ha mantenido (art. 121), y además se han reconocido nuevas y mayores competencias a las provincias y municipios.

3. El reconocimiento del poder de policía y de imposición de provincias y municipios en los establecimientos de utilidad nacional, como clara afirmación autonómica y federal (art. 75 inc. 30).

4. El Senado y su rol federal, con el objetivo de acentuar el rol federal del mismo mediante la elección directa de sus miembros (art. 54), la incorporación del tercer Senador por la minoría (art. 54) y la asignación de mayores competencias (art. 75 incs. 2 y 19, al atribuirle el carácter de cámara de origen en las leyes relativas a coparticipación federal y las que promuevan políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones).

5. La intervención federal, cuya declaración corresponde esencialmente al Congreso (art. 75 inc. 31), modificando la práctica anterior que mostró al presidente actuando por decreto en las 2/3 partes de los más de 170 casos observados, que se habían constituido en el lamento clásico del federalismo argentino.

6. Los partidos políticos (art. 38) y el federalismo, porque consideramos que los mismos deben dar cumplimiento al ideario y prácticas federales en su funcionamiento.

En los aspectos financieros:

7. La Coparticipación impositiva, con el objetivo de sancionar una ley convenio como instrumento del federalismo de concertación, para solucionar los graves problemas de nuestro federalismo fiscal (art. 75 inc. 2).

8. El organismo fiscal federal como institución fundamental para asegurar el buen funcionamiento de las relaciones fiscales interjurisdiccionales y del sistema anteriormente mencionado (art. 75 inc. 2).

9. Pautas federales del presupuesto nacional, para la inversión con criterio «federal» de los fondos públicos por parte del Gobierno Federal (art. 75 inc. 8).

En los aspectos económicos y sociales:

10. El Banco Federal (art. 75 inc. 6), para modificar el actual Banco Central, más propio de estados unitarios.

11. Las regiones para el desarrollo económico y social (art. 124), como nueva alternativa para fortalecer nuestro federalismo y revertir el inadecuado ordenamiento territorial que se observa.

12. Las provincias y la posibilidad de celebrar convenios internacionales (art. 124), como una de las bases esenciales para modernizar nuestro derecho público en el marco de un regionalismo abierto y un mundo globalizado.

13. Las provincias y el dominio originario de sus recursos naturales (art. 124), como otra de las más trascendentes decisiones de la Convención en reconocimiento de las autonomías provinciales.

14. Organismos de seguridad social y otras facultades concurrentes (art. 125), ratificando los principios de división de competencias y de las autonomías locales.

15. Principios federales en educación, ciencia y cultura (art. 75 inc. 19), con criterios y objetivos similares a los del punto anterior.

Lamentablemente el proyecto federal de la Constitución se encuentra notoriamente incumplido,²⁹ como una muestra acabada de nuestra anomia. En tal sentido, me permito transcribir, en lo esencial, el Informe del Federalismo Argentino del 2015, de mi autoría.³⁰

La continuidad de las violaciones constitucionales

Durante el año 2015 se han mantenido las violaciones constitucionales relacionadas con el proyecto federal de la CA que anualmente, desde 2006, hemos venido señalando en las sucesivas ediciones de los *Cuadernos de Federalismo*.³¹

29 Como lo venimos señalando desde hace ya mucho tiempo en nuestras obras. En el ensayo *Fortalezas y debilidades constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario* (2012b) sostenemos que la primera debilidad, al analizar el período entre 1910 y 2010 es la anomia, la débil cultura constitucional, que se ha expresado en sistemáticas violaciones de la Ley Suprema. Y al celebrar los 20 años de la reforma, señalé que eran aproximadamente 20 las leyes reglamentarias de la Constitución que debía sancionar el Congreso (*A veinte años de la reforma constitucional de 1994*). Y esto se observa con nitidez en la normativa sobre el federalismo y la descentralización del poder en general.

30 Que como director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba presento cada año en el *Cuaderno de Federalismo*, correspondiente al N° XXIX en 2015, editado por dicha Academia.

31 Los *Cuadernos de Federalismo* son una publicación anual del precitado Instituto, contentivos de un Informe del autor del capítulo (N. del C).

En efecto, recordamos que: a) todavía no se sancionó la ley convenio de coparticipación impositiva ni se reglamentó el organismo fiscal federal con los criterios fijados en el art. 75 inc. 2 CN, que conforme a la cláusula transitoria sexta de la Ley Suprema debían estar establecidos a fines del año 1996; b) siguen dictándose leyes de presupuesto que no se adecuan a los mandatos del art. 75 inc. 8 CN en cuanto a los principios federales para el gasto público; c) el Congreso prorrogó la legislación de emergencia y mantiene la delegación de funciones en el Poder Ejecutivo, lo cual también lesiona el federalismo y centraliza el país, mediante el gobierno por decreto; d) continúa una notoria insuficiencia en el avance del proceso de integración regional dentro del país, o peor aún, se ha detenido casi por completo; e) no se cumplen otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo, f) persisten leyes centralistas como las de financiamiento educativo y Nacional de Educación, que también lesionan el federalismo y las atribuciones de las provincias, que es necesario modificar o derogar, y a las que nos hemos referido en anteriores informes y en nuestro trabajo «20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino», además de las referencias que expresamos más adelante, y g) no existe una autonomía plena para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ello conlleva —junto con las afectaciones al sistema republicano—, una profunda decadencia de nuestro estado constitucional y democrático de derecho. Continúa entre nosotros una muy grave patología institucional: el «hiperpresidencialismo», como una de las expresiones más acabadas que impide la vigencia de la república federal, que fuera el objetivo perseguido por los padres fundadores de la nacionalidad.

Por otra parte, como hemos sostenido con anterioridad, la inadecuada ordenación territorial argentina —cuyo eje central es la superpoblación de la provincia de Buenos Aires— y las obsoletas comunicaciones terrestres, acrecientan el aislamiento de las provincias, y exigen soluciones impostergables, a esta altura del siglo XXI.

La arbitrariedad en el destino del gasto público federal

Reiteramos asimismo el diagnóstico del informe anterior, que expresaba que además de las deficiencias apuntadas, son también recurrentes los problemas observados respecto a la arbitrariedad en el destino del gasto público federal. No solo por la creciente concentración en favor del gobierno nacional, que modifica la distribución primaria en desmedro de las entidades subnacionales (al punto que ronda actualmente cerca del 84 % de los recursos dis-

ponibles, lo que obviamente le permite acumular mayor poder al Ejecutivo Nacional). Sino además por el desigual reparto de los fondos, porque se privilegia solo a gobiernos alineados con referentes de la Nación, restringiendo e incluso impidiendo el envío de remesas a otras jurisdicciones cuyas autoridades no manifiesten expresamente adhesión a ese espacio político. Los indicadores son elocuentes al respecto, los hemos citado en informes anteriores de este Cuaderno, y lamentablemente la tendencia se ha mantenido a lo largo del año 2015.

Por otro lado, la política de subsidios (en materias variadas como transporte, energía, obra pública —a su vez igualmente diversa, tal como infraestructura vial, edificación, etc.— es también absolutamente discrecional. Los criterios de adjudicación o asignación son asimismo idénticos, es decir, de completa sumisión política de autoridades locales con el gobierno nacional. De modo tal que en la práctica cotidiana, gobernadores e intendentes del país tienen que deambular por lugares como el Ministerio de Planificación Federal —denominación, por cierto alejada de la realidad— o por otros despachos públicos situados en Buenos Aires, en procura de obtener la gracia del funcionario nacional de ocasión, para satisfacer intereses esenciales de su comunidad.

Otro tanto ocurre con el financiamiento del déficit previsional, especialmente para aquellas entidades de la federación argentina que han conservado sus organismos de seguridad social, como autoriza el art. 125 CN. El irregular cumplimiento de pautas acordadas, o su desconocimiento liso y llano por parte de la Nación, produce desequilibrios constantes en las cajas de jubilaciones locales, algunas de las cuales han debido recurrir a los estrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, nuevamente, para reclamar por el envío de fondos. Fue el caso de las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis, que sobre el fin de año, alcanzaron un triunfo judicial notable, al que nos referiremos posteriormente, por su extraordinaria importancia.

A ese cuadro se le suman las severas restricciones cambiarias y al mercado de capitales, con lo cual no es posible para las provincias acceder al crédito público, ni tampoco explorar las posibilidades que la CN acuerda para celebrar convenios internacionales en los términos del art. 124, con eventual importación de capitales que autoriza el art. 125 de la CN.

Estas circunstancias, de las que dan cuenta a diario los periódicos y medios de comunicación del país, demuestran acabadamente de qué manera no se cumplen los criterios constitucionales en materia económica, y cómo por contrario, solo reina la arbitrariedad del gobierno federal en esta cuestión fundamental para nuestro federalismo.

Urge modificar o derogar la legislación centralista vigente y las políticas respectivas

Son muy amplias las reformas a producir en este aspecto, por lo que en modo alguno resulta taxativa la enunciación que efectuamos seguidamente. Esta tarea requiere de un análisis detenido de la normativa dictada, que a lo largo del tiempo, fue centralizando notablemente a nuestro federalismo. Para ejemplificar esta propuesta, señalaremos algunos temas de gran relevancia.

Y comenzamos con la imperiosa necesidad de modificar o derogar la mayoría de los tributos con asignación específica que detraen fondos de la masa coparticipable, lesionando las autonomías provinciales y municipales.³²

Asimismo, a lo largo del tiempo en base a la «cláusula del progreso» del actual art. 75 inc. 18 (antes art. 67 inc. 16) y a la posibilidad del otorgamiento de concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo por el Congreso, se fue desconociendo y afectando el poder tributario de provincias y municipios en múltiples casos: ferrocarriles, transportes, comunicaciones, minería, etc. En consecuencia, hay que revisar dicha legislación y políticas centralistas —casi siempre avaladas por la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia³³— a la luz de la nueva normativa del art. 75 inc. 30 de la CN, que ha reconocido el poder de la policía y de imposición de provincias y municipios en los establecimientos de utilidad nacional, como otro hito notable de afirmación federalista, también incorporado en la reforma de 1994. Esto significa que debieran producirse las reformas legislativas y jurisprudenciales, a los fines del estricto cumplimiento de la Ley Suprema, que ha fortalecido las autonomías provinciales y municipales en todos sus aspectos, incluyendo los tributarios y económicos.

Lo propio debe ocurrir con los subsidios, en materia de servicios públicos de transporte y energía, que están destinados mayoritariamente al área me-

32 Al analizar la coparticipación impositiva federal (en nuestras obras 1997b y 2009), indicamos distintas normas —pactos fiscales, leyes y decretos—, que invirtieron la primacía que habían alcanzado en la distribución primaria los gobiernos locales frente al federal, de acuerdo a la ley 23548, hasta llegar a la situación actual de centralismo fiscal, donde más del 80 % de los recursos son percibidos por el Gobierno Nacional. Afortunadamente, la Corte Suprema de Justicia falló favorablemente los reclamos presentados oportunamente por las provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba, declarando la inconstitucionalidad de las detracciones efectuadas a la masa coparticipable con destino a la Anses y a la Afip, que seguidamente tratamos con más detalle, además del trabajo que se incluye en la sección de Doctrina del Cuaderno que seguimos.

33 Véase Sola, 2013; Bianchi, ponencia del 2011, especialmente los puntos 2 c) Los problemas del equilibrio federal y 3 a) iii) Jurisprudencia, en especial sobre conflictos impositivos. Aunque dicha expresión debe moderarse a la luz de los fallos antes referidos, que han comenzado a fijar una jurisprudencia más federalista, al establecer límites a las detracciones a la masa coparticipable.

tropolitana de Buenos Aires, con una enorme desigualdad para los habitantes del interior del país.³⁴

Por otra parte, debe modificarse la ley 24588 por ser inconstitucional en sus arts. 2, 8 y 10 al violar el art. 129 de la Ley Suprema y restringir la autonomía plena de la ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además de ello, también se afecta el federalismo por otra razón: los anteriores jueces «nacionales» y gran parte de la Policía Federal que allí presta servicios, son sostenidos por el presupuesto de la Nación, en lugar del de la Ciudad Autónoma.

Asimismo, reiteramos que es decisivo terminar con el hiperpresidencialismo, que lesiona profundamente la república federal, comenzando por la inmediata derogación de los superpoderes otorgados en el art. 37 de la Ley de Administración Financiera y de la legislación de emergencia económica, además de la modificación de la ley 26122 de Decretos de necesidad y urgencia, que de manera inconstitucional reglamenta el art. 99 inc. 3 de la Ley Suprema.

En cuanto a los recursos naturales, es evidente que debe adecuarse la legislación vigente sobre hidrocarburos, pesca y otros recursos, a lo dispuesto en el art. 124 de la CN, que ha reconocido la propiedad provincial sobre los mismos. Refiriéndonos al caso de los hidrocarburos, muchos años después de la reforma, mediante la ley 26197, se reconoció las competencias provinciales, al modificarse el art. 1 de la Ley de Hidrocarburos 17319 que las otorgaba al gobierno federal. Esa llamada «ley corta», trasuntó un espíritu federalista impuesto por la Constitución, que ha sido gravemente desconocido por la denominada Ley de Soberanía Hidrocarburíferas 26741 de 2012 y su decreto reglamentario 1277 de dicho año. Para nosotros hay claras objeciones sobre la constitucionalidad de estas últimas normas, que además otorgan un enorme cúmulo de atribuciones al Poder Ejecutivo, sin la adecuada participación del Consejo Federal de Hidrocarburos.³⁵

Esto también alcanza a la reciente ley 27007, que ha introducido modificaciones en las anteriores leyes 17319 y 26741, con el mismo objetivo de profundizar un proceso de centralización en la materia, en base a un acuerdo logrado con los gobernadores de las provincias productoras, que se caracterizó por su sigilo, velocidad y uso de las viejas prácticas unitarizantes del gobierno nacional. Aquí se impone una revisión de esta legislación alejada de los principios federales de la CN.

34 En algunos casos los usuarios del interior del país han llegado a pagar hasta 10 veces más que los del área metropolitana de Buenos Aires en las facturas de gas y electricidad.

35 véase el documentado trabajo de Schiariti, 2012.

Los históricos fallos de la Corte Suprema de Justicia de 2015 sobre los reclamos efectuados por las provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba por detracciones a la masa coparticipable con destino a la Anses y a la AFIP

En relación con esto, el 25 de noviembre de 2015 nuestro más Alto Tribunal emitió cinco sentencias, haciendo lugar a los reclamos presentados a partir del 2008 por la provincia de San Luis y 2009 por la provincia de Santa Fe, además de una medida cautelar solicitada por la provincia de Córdoba en el 2013, por detracciones a la masa coparticipable, ordenando el inmediato cese de las mismas.

Dichos fallos, de gran factura y claridad en materia constitucional —que oportunamente he comentado (Hernández, 2016)— deben destacarse dentro de la jurisprudencia histórica de la Corte, precisamente porque marcan el cambio hacia una visión federal, en estricto cumplimiento de la Ley Suprema, en un tema tan decisivo como el de la coparticipación impositiva.

Estos fallos asimismo, ratificaron otro precedente notable de 2014, cuando el máximo Tribunal ordenó a la provincia de La Rioja sancionar la Ley Convenio de coparticipación impositiva, como mandato incumplido de la Constitución local, que afectaba la autonomía financiera de los gobiernos municipales.³⁶

Por eso, además de la devolución de las detracciones el máximo Tribunal ha urgido la sanción de la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva federal, que ya se acerca a los 20 años de incumplimiento constitucional.

Afortunadamente, como consecuencia del notable cambio político producido en el país por el triunfo del presidente Macri, con la coalición Cambiemos, a comienzos de 2016 se ha empezado a ejercitar un federalismo de coordinación y concertación que ha logrado ya acuerdos trascendentes entre el Gobierno Federal y los gobernadores, en torno a la devolución del 15 % de la masa coparticipable para todas las provincias, acorde al fallo favorable de la Corte Suprema de Justicia que habían obtenido las de San Luis, Santa Fe y Córdoba y que antes comentamos. Nosotros creemos que este es el momento para el ejercicio de una política arquitectónica que nos lleve al cumplimiento pleno de la CN y su proyecto político por antonomasia, que es la democracia republicana y federal.

Continuando con la reforma constitucional de 1994, debe destacarse especialmente la consagración del principio de la autonomía municipal en sus

³⁶ «Intendente Municipal Capital c. Provincia de La Rioja s. Amparo», fallado el 11 de noviembre de 2014, donde tuvimos el honor de representar a la Municipalidad actora y que comentáramos en el Informe de Federalismo del año 2014.

diversos aspectos: institucional, político, administrativo, económico y financiero (art. 123), como una obligación que las provincias deben asegurar.

En cuanto al reconocimiento de la autonomía municipal,³⁷ podemos decir con profunda satisfacción que Argentina luego de la reforma, se encuentra en la posición más avanzada en el derecho comparado mundial. En la actualidad contamos con 169 Cartas Orgánicas Municipales sancionadas, que son verdaderas Constituciones locales, resultado de un poder constituyente local ejercitado por Convenciones Municipales electas por el pueblo.

Pero también aquí debemos distinguir la norma de la realidad, pues a pesar de los notorios avances producidos, todavía es permanente la lucha que debe librarse por el cumplimiento efectivo del principio y su respeto por parte de los otros órdenes gubernamentales. Piénsese solamente en las tres provincias (Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza) que todavía no han adecuado sus respectivas Constituciones a la Federal para posibilitar la sanción de Cartas Orgánicas Municipales. A ello se suman otras provincias que todavía no comenzaron el proceso de sanción de las Cartas Orgánicas, pese a lo dispuesto en sus respectivas Constituciones y otros casos, como el sufrido por la Municipalidad de San Luis —avasallada por el Gobierno Provincial— y finalmente resuelto por la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso «Ponce Carlos Alberto»³⁸ o el de los municipios de la provincia de La Rioja, que carecían de ley provincial de coparticipación impositiva, lo que también fue resuelto por la Corte Suprema en el caso «Intendente Municipal Capital c. Provincia de La Rioja s. Amparo».³⁹

37 Para el análisis de la autonomía municipal en el derecho comparado y en el derecho argentino, véase nuestra obra de 2003, en sus caps. III y VI. Asimismo esta obra —ya agotada— puede observarse en la Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Allí nos detenemos en el significado de los aspectos institucional, político, administrativo, financiero y económico de la autonomía y en la distinción entre autonomía plena o semiplena o relativa.

38 Que hemos comentado en nuestro artículo titulado «La Corte Suprema como garante de la autonomía municipal», publicado en la *Revista Debates de Actualidad* (195), 146 y ss., Asociación Argentina de Derecho Constitucional, donde destacamos especialmente la trascendencia de este fallo, en la valiosa línea de otros antecedentes como «Rivademar», de 1989 o el que señalamos «Intendente Municipal Capital c. Provincia de La Rioja», del 11 de noviembre de 2014, referido a los aspectos financieros de la autonomía municipal.

39 En un fallo señero de 11 de noviembre de 2014 la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar a la acción de amparo presentada por el intendente municipal de la ciudad capital de la provincia de La Rioja, que en defensa del aspecto financiero de la autonomía municipal, había solicitado la sanción de la Ley convenio de coparticipación impositiva, tal como lo ordenaba la Constitución Provincial. Y en consecuencia, ordenó la respectiva sanción a la provincia. Tuvimos el honor de defender a dicha Municipalidad ante la Corte Suprema en este caso, sin lugar a dudas, uno de los más importantes en la jurisprudencia del Tribunal en esta materia de la autonomía municipal. Asimismo, este fallo fue el antecedente de otro fundamental dictado por la Corte Suprema un año después en relación con los reclamos de las provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba por detracciones a la masa coparticipable federal, donde el más alto Tribunal hizo lugar a las 5 acciones presentadas, declarando la inconstitucionalidad de las detracciones y or-

Respecto al otorgamiento de un nuevo estatus a la ciudad de Buenos Aires (art. 129), estimamos que este fue otro de los grandes aciertos del constituyente, para afirmar la descentralización del poder y reconocer una autonomía institucional especial a la ciudad, que en nuestro concepto tiene la naturaleza de Ciudad-Estado, como las de Berlín, Bremen y Hamburgo en el federalismo alemán, según lo sostuvimos en el propio debate en la Convención Nacional Constituyente. Por ello en 1996 en ejercicio de su poder constituyente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó su propia Constitución y eligió democráticamente sus autoridades.⁴⁰

Así como el diseño constitucional fue correcto, en la reglamentación efectuada por el Congreso a través de las leyes 24588 y 24620, no se respetó la normativa suprema del art. 129 y es necesario efectuar las modificaciones necesarias para el cumplimiento estricto de esta, que supone entre otras cuestiones que la Ciudad Autónoma debe tener su propia Justicia —en todos los fueros— y sus Registros Públicos.⁴¹

También como consecuencia de la asunción de nuevas autoridades en la Presidencia de la Nación y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a comienzos de 2016, se acordó la transferencia de 19 000 integrantes de la Policía Federal a la Policía de la Ciudad Autónoma, en cumplimiento del art. 129 de la Ley Suprema, lo que para nosotros significa un paso muy importante hacia la autonomía plena de la ciudad.⁴²

Pensamos que el más somero análisis comparativo con otras federaciones existentes en el mundo, nos exhibe con un muy adecuado diseño de federalismo con apreciable descentralización del poder y reconocimiento de las autonomías locales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pero ahora la cuestión reside en la necesidad de cumplir los mandatos de la Ley Suprema, ya que el triunfo del proyecto centralista —fruto de las violaciones constitucionales— ha arrojado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso per cápita,⁴³ que es imperioso modificar.

denando su inmediata devolución a las provincias, además de exhortar a los poderes del Estado Federal y a los Gobernadores a acordar la sanción de la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva, como lo ordena la Ley Suprema. Véase al respecto Antonio María Hernández, 2016:44 y ss. 40 Recuérdese que históricamente el intendente de la ciudad de Buenos Aires era designado por el Presidente de la República, lo que revela la magnitud del cambio operado por la Reforma Constitucional de 1994.

41 Para un estudio detenido del tema, véase nuestra obra de 2009, cap. V.

42 Véase nuestro artículo «Hacia una autonomía plena de la ciudad», publicado en el diario *La Nación* de la ciudad de Buenos Aires, con fecha 19 de enero de 2016.

43 Véase el trabajo de Miguel Ángel Asensio, 2013b que también se puede observar en www.acaderc.org.ar

Para ello hemos escrito las «20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino» (2015),⁴⁴ que por razones de brevedad, solo podemos enunciar:

1. Cumplir los principios del sistema republicano y federal de la CN.
2. Terminar con el hiperpresidencialismo.
3. Fortalecer el rol federal del Congreso de la Nación y del Senado en particular.
4. Reafirmar el rol de la Corte Suprema de Justicia como garante del federalismo.
5. Promover un nuevo ordenamiento territorial del país que modifique la enorme concentración de poder político, económico, demográfico y cultural en el área metropolitana de Buenos Aires.
6. Sancionar la Ley Convenio de Coparticipación impositiva, de conformidad a los principios constitucionales.
7. Respetar los principios federales en la sanción anual de los presupuestos.
8. Federalizar el Banco Central.
9. Afianzar el federalismo de coordinación o concertación mediante un mejor ejercicio de relaciones interjurisdiccionales. Creación de una Asociación o Conferencia Nacional de Gobernadores.
10. Realizar una planificación federal para el desarrollo del país, con participación de los distintos niveles estatales.
11. Promover las regiones para el desarrollo económico y social.
12. Impulsar el nuevo rol de regiones, provincias y municipios en los procesos de integración nacional y supranacional.
13. Fortalecer las autonomías provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios.
14. Modificar o derogar la legislación centralista vigente y las políticas respectivas.
15. Federalizar la educación.
16. Ejercer un federalismo de concertación para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales.
17. Federalizar los servicios públicos de competencia nacional.
18. Afianzar los principios federales en la doctrina y organización de los partidos políticos.
19. Descentralizar e integrar el país en otros aspectos (infraestructura, transporte, comunicaciones y otros).
20. Trasladar la Capital Federal.

44 Asimismo se puede acceder en www.acaderc.org.ar, Instituto de Federalismo. Allí nos remitimos para el desarrollo de las mismas.

4. Formación económica, institucional y regional de la Argentina en perspectiva y comparaciones con Canadá

Miguel Ángel Asensio

Introducción

En lo que sigue, abordamos tres cuestiones, que en sentido amplio pueden resumirse en dos, ya que apuntan a brindar un contexto para la consideración en mayor detalle de las experiencias de Argentina y Canadá y viceversa, en tanto naciones federales.

En materia económica consideramos la evolución y desarrollo a largo plazo de ambas economías, por un lado, y el desarrollo regional o distribución territorial de tales capacidades económicas, por el otro.¹

A su vez, presentamos de manera muy breve algunos trazos gruesos que definen sus modelos de organización federal como forma de Estado, apuntando algunos aspectos particulares que entendemos trascendentes y de interés.

Las tres cuestiones consideradas se organizan bajo acápites separados. En primer lugar, la evolución general de largo plazo de Argentina y Canadá. Luego enunciamos esquemáticamente el tipo de modelos institucionales federales contemplados en sus constituciones. Finalmente, exponemos un aspecto económico particular, la dimensión regional, que es trascendente a la hora de interpretar la lógica de los acuerdos federativos.

Historias económicas con similitudes

El desarrollo económico de naciones y regiones es un proceso de largo plazo que implica transformaciones estructurales o de composición de sus actividades económicas. Luego, en la formación de los países es posible visualizar ello a través de cambios en la importancia de los diferentes sectores a lo largo del tiempo.²

1 Ya habíamos realizado un anticipo de este aspecto en el prefacio. Su expresión «dineraria» o financiera también quedó aludida en el epígrafe de la obra.

2 Una de las diferencias que se señalan como trascendentes en relación al denominado crecimiento, es que en el desarrollo deben encontrarse además cambios estructurales (Lewis, 1955; Barre, 1967; Kuznets, 1971; Asensio, 1988 y 1996).

Si bien la importancia de la explotación minera de la plata fue sustantiva en la articulación del muy vasto espacio continental que definiría al virreinato del Río de la Plata, suele enfatizarse el papel del cuero cuando se alude a los territorios que formarían la Argentina y que resultaron un desgajamiento de aquel.

El detalle es fundamental, en tanto hemos apuntado alguna vez que la economía argentífera centrada en Potosí generó una semiperiferia proveedora de la misma en el actual noroeste argentino cuyo dinamismo dependía de aquella, ocurriendo lo propio en escalones sucesivos hacia el centro y litoral (Asensio, 1995).

Esto es importante cuando se alude a la experiencia canadiense, pues en este caso también fueron esenciales los recursos naturales que fundamentaron el nexo con Europa, comenzando con las pesquerías y siguiendo con la madera y las pieles. Esto dio lugar a la fundamentación de una secuencia de desarrollo basada en los bienes exportables, que permitió en grados sucesivos la expansión de los países coloniales de clima templado. Esto tuvo un sustento teórico en académicos canadienses (Innis, 1956; Watkins, 1981) y fue rescatada bajo el rótulo de «teoría del bien primario exportable» en nuestro ámbito (Geller, 1970).

Dado su rol particularmente dinámico en las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX, que los colocaron en lugares privilegiados en las estadísticas internacionales, países como Australia, Canadá y Argentina, así como Nueva Zelanda o Uruguay, entre otros, dentro de un esquema de inserción que los hacía fuertemente vinculados con Gran Bretaña, fueron incluidos dentro de un grupo mayor calificado como «países de reciente colonización o poblamiento». En realidad, ello era menos exacto para Canadá y Argentina, cuyos nexos coloniales con Europa eran del siglo XVI la segunda y XVII la primera, aunque sí lo era su protagonismo común de actores trascendentes en la señalada etapa de explosión comercial internacional.

Las comparaciones con Canadá se remontan a principios del siglo pasado, existiendo algunas de considerable extensión y calidad que aluden tanto al cuadro general como a aspectos particulares de ese desarrollo (Solberg, 1987; Díaz Alejandro, 1975; Di Tella-Platt, 1985; Di Tella, 2009; Lucchini, 2006; Cortés Conde, 1997 y 2005).

Dicho ello, algunos autores han insistido en su mayor propiedad para el caso de Australia, dada la cercanía determinante del «hermano grande» estadounidense en el caso canadiense (Diéguez, 1981). La confrontación con Australia ha merecido diversos enfoques, incluyendo una obra muy reciente en el ámbito académico argentino (Fogarty-Gallo, 1979; Fogarty-Duncan, 1984; Díaz Alejandro, C., 1982; Gerchunoff-Fajgelbaum, 2016).

Lo cierto es que entre fines del siglo XIX y principios del XX, dado su ingreso per cápita, Argentina, Canadá y Australia ocuparon lugares destacadísimos en el *ranking* internacional, lo que corría de la mano del rol de grandes exportadores primarios y escenarios de impresionantes desarrollos ferroviarios, como eje de la infraestructura de entonces. Según Maddison, Argentina alcanzó el décimo lugar mundial en 1913. Después de la Primera Guerra Mundial algunos estudiosos percibirían una «demora», aunque otros discreparon con ello, apuntando que Argentina lo había hecho mejor que Canadá y Australia antes de 1930 (Di Tella–Zymmelman, 1970; Díaz Alejandro, 1975).

Tabla 1. Argentina, Canadá, Australia y otros:
PIB en medio siglo (precios de 1970)³

Años	Argentina	Australia	Canadá	Italia	R. Unido	EE. UU.
1875	334	1588	631	565	1041	826
1899	946	1450	1020	560	1386	1387
1913	1151	1941	1466	783	1492	1815
1929	1542	1756	1644	914	1608	2241

Este carácter de grandes economías exportadoras los hizo asimilables, junto a su fuerte nexo con la economía internacional articulada por Gran Bretaña,⁴ cuya atenuación sería fundamental en el caso argentino y no tanto en los otros, que diversificaron sus nexos, tempranamente como Canadá o más tardíamente, como Australia. Después de la Segunda Posguerra y la «era dorada de la economía mundial»⁵ el atraso argentino en relación a ellos como a otros en Europa y América Latina ha sido una historia conocida y lamentable, sin perjuicio de la existencia de alguna «primavera»,⁶ que no ha alterado la tendencia general hasta el presente.

3 Producto per cápita. Los datos incorporados en la tabla 1 fueron tomados de Cortés Conde (1997). Datos recientes procedentes del Proyecto Groningen, que actualizan las series de Angus Maddison con revisiones metodológicas, indican que Argentina podría haber alcanzado temporalmente para el mismo indicador el primer lugar en 1895/96.

4 Esto no significa ignorar la creciente importancia que fueron asumiendo otros países de Occidente en su relación con Argentina, como lo muestran recientes estudios (Miguez y Rayes, 2014:313) que relativizan el «exclusivismo» británico.

5 Se alude como tal al período de tiempo de alrededor de un cuarto de siglo transcurrido entre los años de la segunda posguerra y principios de los años setenta de la centuria pasada (Maddison, Angus, 1988).

6 Con esta denominación Gerchunoff y Llach (Gerchunoff–Llach, 2003) y el suscripto (Asensio, 1988) han calificado el período 1964–74. Luego hubo recuperaciones en el primer lustro de los años 90 y a partir de 2003, este último prolongado por más de una década, en un contexto internacional favorable para exportadores de «commodities».

La construcción de instituciones

En lo institucional, el formato federal argentino, como surge de otras contribuciones en esta obra, respondió a un proceso de medio siglo de conflictos posteriores a la Revolución contra España en 1810, que no se cerró con el dictado de una Constitución Federal en 1853, requiriendo otra década adicional hasta la incorporación de Buenos Aires a una familia desigual.

El esquema tomó en consideración la lógica del modelo estadounidense, con las adecuaciones a lo que un fundador sin espada, Juan Bautista Alberdi, defendió como características propias de un esquema mixto, que valoraba aspectos de las tradiciones unitarias y federales del país. Este fue anticipado en una trascendente obra de Esteban Echeverría, donde se postulaba previamente con absoluta claridad tal fórmula, reiterada y recogida en este aspecto por Alberdi, como heredero explícito de su legado (Echeverría, 2005:219–239).⁷

El esquema federal canadiense constituyó una federación de territorios, por un lado, y una federación de sociedades, anglófona y francófona, por el otro (Asensio, 2010). Se construyó por oposición al modelo de Estados Unidos, señalado como peligroso por el riesgo de dispersión y guerra civil que sufría en los momentos de gestación del canadiense. Pero, específicamente, se procuró considerar el antecedente esencial del precedente proveniente del Reino Unido, considerado la forma más perfecta de organización constitucional de una Nación, que empero no era replicable en un territorio nuevo «donde no había nobles».

Por ello, se mantuvo el sistema parlamentario de raíz británica y se instituyó una Cámara de los Comunes, pero no era posible instituir una Cámara de los Lores. Se formó así un Senado, donde los senadores no son electos por sus provincias, sino que son «designados» por el Primer Ministro, no siendo la capacidad de voto equivalente para las provincias grandes en relación a las pequeñas. El poder de las regiones, tal cual lo ha impuesto la costumbre, no se encuentra en el Senado, sino más bien en otras instancias, como el Gabinete y los «Premiers» provinciales.⁸

7 Aludimos a la Palabra XII del *Dogma Socialista*, la cual habría sido elaborada por el propio Alberdi, como parece sugerirlo el mismo Echeverría en Nota a la Obra, quien de todas formas al incorporarla plenamente hace suya tal postura como líder de la Generación de 1837, varios años antes de la aparición de las Bases. Existe igualmente una importante clarificación de ideas sobre federalismo y unitarismo en Echeverría, en la Carta Segunda que redactó en su famosa Polémica con Pedro de Angelis que como publicista defendía el sistema del Gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas (Echeverría, 2005:268–269).

8 Las reuniones periódicas de mandatarios provinciales dan forma al denominado «federalismo ejecutivo». Actualmente una institución como el Consejo de la Federación ofrece un ámbito para el acuerdo de posiciones de las provincias en relación al gobierno federal.

En tal sentido, tanto la experiencia constitutiva de Argentina como la de Canadá se conforman con textos constitucionales que se concretan en las dos décadas iniciales de la segunda mitad del siglo XIX. Sucedieron entonces a la de EE. UU., en el siglo XVIII y a la de Suiza, de 1848. La argentina de 1853–60–66 y la canadiense de 1867, en tal sentido, fueron temporalmente cercanas en su resolución, de federalismo presidencialista, la primera y de federalismo parlamentario, la segunda.

Por otra parte la necesidad de conciliar dos grandes comunidades de origen europeo, la importante y originaria de carácter francófono y la creciente de raíz anglófona, representó una diferencia importante y perdurable en el caso canadiense. Como en otras federaciones, en ambas los aranceles aduaneros pasaron a los gobiernos federales y fueron sacrificados por las provincias. Ante ello, algunos actores canadienses protestaron por una «municipalización» de las últimas.

En Argentina, si bien las provincias perdían las llamadas «aduanas interiores», Buenos Aires cedió la «aduana exterior» al gobierno federal creado, aduana que había sido el objeto central y base financiera de los conflictos preconstitucionales. Los impuestos directos se asignaron a las provincias y los indirectos principales, los mencionados impuestos al comercio exterior, quedaron para el gobierno nacional. Hubo entonces, un Pacto Fiscal que habilitó la unión del gigante bonaerense con los despectivamente llamados «trece ranchos» (Cortés Conde, 1998, 2005).

Sin embargo, Buenos Aires no renunció gratuitamente a esa fuente que había preservado monopólicamente. En los acuerdos de unión, se aseguró que el presupuesto nacional le garantizara el mantenimiento de su presupuesto de gastos durante los cinco años posteriores a 1860, aspecto que fuera puntualizado por Juan Bautista Alberdi e incluso recogido por observadores externos (Alberdi, 2001; Marichal, 1995; Asensio, 2008).

El arreglo financiero tuvo carácter temporario pues ya en la década de 1890, registró modificaciones importantes al sancionarse el acceso nacional a los impuestos indirectos internos, mientras que cuarenta años después se introdujo un nuevo sistema de reparto de ingresos, lo cual no eliminó la necesidad de ulteriores modificaciones al esquema de coordinación fiscal intergubernamental, que no concluyeron con la legitimación de la participación de impuestos en la Reforma Constitucional de 1994 (Hernández, en esta obra; Asensio, 2000; Asensio–Garat, 2011).

Los desequilibrios regionales

Los problemas emergentes del distinto nivel de desarrollo regional han tenido importancia manifiesta tanto en Argentina como Canadá, así como en otros contextos. En el caso canadiense ha sido frecuente la distinción entre las «provincias que tienen» y las «provincias que no tienen» (*Have and have not* provinces), lo cual se vincula a las vastas extensiones y razones geográficas, históricas, económicas, políticas y demográficas.

En ese escenario americano-nórdico, ello ha motivado distintas estrategias hacia el problema (Bickerton en esta obra; Savoie, 2002). El sistema fiscal federal coopera a través del mecanismo de igualación que apunta a lograr una similar provisión de servicios en todas las provincias (Bird, 1986; Asensio, 2000; Péloquin en esta obra).

En el caso argentino, la evolución territorial posterior a la Revolución de principios del siglo XIX significó una permanente inclinación del desarrollo hacia el área litoral-pampeana y en especial hacia Buenos Aires, con un declive persistente de las regiones interiores, en especial las que otrora fueran más prósperas.⁹

Cuando la expansión agrícola y exportadora dio lugar a un posterior crecimiento apoyado en la industria orientada hacia el mercado interno, el fenómeno de concentración se consolidó en el área en expansión mencionada, evolución muy visible también en términos demográficos, salvo algunos manchones de desarrollo en el Centro y Cuyo, mientras vastas extensiones no acompañaban el proceso.

Tabla 2. Argentina: rol económico de las regiones (%/PBI)

Región	1953	1970	1980	1993	2001	2005
Pampeana	81,0	81,6	78,3	77,2	76,7	74,6
Patagonia	2,9	3,5	5,3	6,0	6,8	8,4
NOA	6,1	5,6	6,6	6,3	6,2	6,9
Cuyo	5,5	5,6	5,8	6,0	5,8	6,2
NEA	4,5	3,7	4,1	4,7	4,4	4,1

Durante la segunda mitad del siglo XX el fenómeno se ha mostrado muy resistente al cambio y las economías externas de aglomeración¹⁰ han tendido

⁹ Fue muy claro el retroceso relativo en aquellas más ligadas a la economía minera que se centraba en el Alto Perú, actual República de Bolivia.

¹⁰ El concepto de *economías externas* se remonta a la exposición del gran economista británico Alfred Marshall. Si bien también existen en su versión «negativa» (deseconomías externas) con lo anterior enfatizamos su impacto en tanto versión positiva, como factor estimulante (existencia de beneficios) de la concentración regional en el aglomerado bonaerense.

a fortalecer la radicación de industrias cerca de la Capital, sin perjuicio de algunas localizaciones importantes en Rosario y Córdoba, no desconociendo a Mendoza y casos focales.

La diferencia entre Buenos Aires y el resto llevó tempranamente al gran historiador James Scobie a afirmar, en comparación con el proceso de desarrollo de los EE. UU., orientado hacia «la frontera», que Argentina no había tenido una frontera, sino «una ciudad» —obviamente Buenos Aires (Scobie, 1975; Rofman, y Romero, 1973).

La tabla precedente muestra el persistente y abrumador peso del área pampeana, en términos económicos, en relación al resto del país. Ello involucra la dificultad en contar con regiones con capacidad financiera para sustentar sus Estados,¹¹ lo que repercute en el sistema de reparto fiscal de ingresos.

Sin embargo, no sin algún esfuerzo, es reconocible un moderado pero visible crecimiento de la significación relativa de la Patagonia en las últimas cinco décadas, lo cual no evita notables divergencias en los niveles interregionales de renta per cápita, en rangos muy superiores a los observables en el caso canadiense y de otros países avanzados (Figueras, 2005; Asensio, 2013).

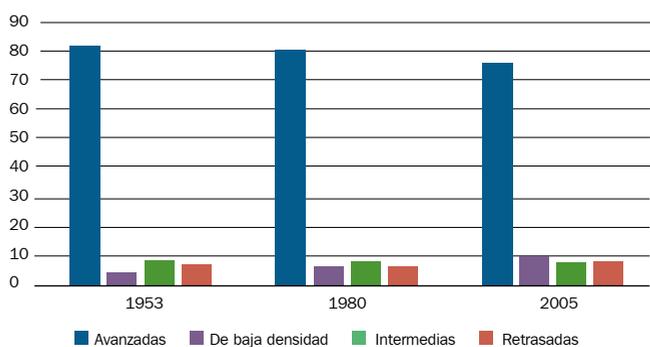


Gráfico 1. Argentina: peso relativo de las provincias (% del PBI geográfico)¹²

11 Aludimos con ello al nexo entre capacidad económica o nivel de desarrollo regional relativo como determinante de la capacidad fiscal. Los llamados *desequilibrios fiscales horizontales* (entre regiones o provincias) se vinculan directamente con la existencia de diferencias en sus bases económicas (*desequilibrios económicos horizontales*) de donde han de extraerse tales recursos. Ello sugiere que potenciar su desarrollo ha de conducir en el mediano y largo plazo a aumentar su capacidad fiscal y reducir los desniveles preexistentes.

12 El autor agradece la colaboración de Lucas Holstein en la elaboración de este gráfico y los incluidos en apéndice, en esta obra.

Para el federalismo es importante también percibir estas diferencias en clave interprovincial, agrupando a las jurisdicciones según categorías que expresen su nivel de desarrollo relativo, más allá de su contigüedad territorial o inmediatez geográfica o espacial tal como se exponen en el gráfico I.¹³

Desde esa otra perspectiva, también relevante por sus repercusiones financiero-fiscales, el bloque de provincias «avanzadas» mantiene diferencias con las «intermedias», de «baja densidad» y «rezagadas». Pese a transformaciones como las previamente señaladas referidas al caso patagónico, el peso agregado de las primeras, considerando un arco de alrededor de medio siglo, así lo pone de manifiesto.¹⁴

13 La agrupación de provincias o jurisdicciones considerada en la tabla se corresponde con: I) Avanzadas (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza); II) Intermedias (Entre Ríos, San Juan, San Luis, Tucumán, Salta); III) De Baja densidad (Chubut, Santa Cruz, La Pampa, Río Negro, Neuquén, Tierra del Fuego); IV) Rezagadas (La Rioja, Catamarca, Corrientes, Jujuy, Misiones, Chaco, Santiago del Estero y Formosa) (Núñez Miñana, 1994).

14 Las provincias del sur argentino inciden de nuevo en la significación de las llamadas de «baja densidad». Véase el apéndice donde se incorpora información adicional sobre crecimiento comparado a largo plazo junto con divergencias interprovinciales de PBI por habitante y cobertura de necesidades básicas en el caso argentino.

5. Efectos del federalismo argentino en el ámbito electoral

Alberto R. Dalla Via

La reciente —y creciente— tendencia a separar las elecciones provinciales de las nacionales ocasiona diversos problemas, entre los que se encuentra la obligación que tienen los ciudadanos de presentarse varias veces a emitir el sufragio durante un mismo proceso electoral o de desempeñarse como autoridades de mesa, en su caso, como consecuencia de tener también que aplicarse la ley de elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO).

Esa política parece ser abiertamente contradictoria con el objetivo de unificación de los mandatos en cuatro años, para evitar el desgaste y los costos de elecciones escalonadas. Los mandatos de los senadores en seis años, como producto del debate preconstituyente, se adecuaron en las «disposiciones transitorias» para que coincidan fechas y mandatos con los otros cargos electivos.

El objetivo político de «fortalecer el federalismo» y de afirmar la «autonomía municipal», se dirigió a alcanzar un grado de desarrollo «equitativo y solidario entre provincias y regiones», y de ninguna manera a poner en duda el ejercicio de la ciudadanía y de los derechos políticos de manera diversificada en el territorio nacional.

Cuando el art. 121 de la CN expresa que las provincias conservan todos los poderes no delegados por ellas al Gobierno Federal, no puede perderse de vista que el art. 5º, anterior en orden y ubicado en la parte dogmática, indica que cada provincia debe dictar para sí una Constitución que asegure la forma representativa republicana, la administración de justicia y la instrucción primaria obligatoria.

Tan pacífico ha sido su cumplimiento que todas las constituciones provinciales coinciden en la extensión de los mandatos de sus representantes y autoridades, sin perjuicio de que algunas legislaturas sean bicamerales y otras no.

La razón es hacer coincidir las fechas de elecciones para que el pueblo siga queriendo votar.

La unificación de las elecciones nacionales y provinciales bajo la organización y control de los jueces federales con competencia electoral fue una de las garantías fundamentales de los acuerdos que precedieron a la sanción de la Ley Sáenz Peña, y tuvo su base en la calidad de ciudadano argentino como condición de ejercicio de los derechos políticos, cuya custodia fue también asignada a la Justicia Federal al encomendársele el otorgamiento de las cartas de ciudadanía y su registro correspondiente. El único soberano es el pueblo de la nación.

Para ilustrar lo dicho hasta aquí, basta observar cuál es la realidad de los países federales.

En los EE. UU., la concentración de la fecha de elecciones es absoluta, de manera que se vota el segundo martes de noviembre para todos los cargos en todos los Estados. La adopción de distintos mecanismos de votación a nivel local —incluyendo máquinas electrónicas— debió regularse a través de una Comisión Federal a partir del «recuento» del año 2000 entre George Bush (h) y Al Gore.

Brasil, nuestro gran vecino, que es más descentralizado en materia política e impositiva, sin embargo concentra todas las elecciones, tanto en su organización como en el control de las mismas en la Justicia Federal Electoral.

Finalmente está México, un país más lejano pero que suele ser el preferido en los análisis de muchos estudiosos e investigadores, acaba de dar marcha atrás respecto de su costosa experiencia del Instituto Federal Electoral (IFE), para reemplazarlo por el Instituto Nacional Electoral (INE), que concentra mayores funciones, detrayendo competencias que los Estados locales administraban de manera ineficiente como consecuencia del juego político de los gobernadores.

Nuestro federalismo seguirá siendo «raquítico» si solo es una estrategia para «despegarse» del «efecto arrastre» presidencial y un campo de pruebas de dudosas experiencias locales. Cambiar las «listas sábanas» por la boleta única es una opción más clara para los votantes.

El riesgo de lesionar la legitimidad del sufragio es muy grande. Parafraseando a Roque Sáenz Peña, se trata de «crear al sufragante» y no de fatigarlo ni de desgastarlo, porque la democracia sigue siendo, en definitiva, un sistema de creencias compartidas y será tanto más débil si la fe en ella también se debilita.

En la Argentina, la Justicia Electoral Federal es una entidad competente para entender en todo lo relacionado con las elecciones nacionales pero las Juntas Electorales de cada jurisdicción, sea la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como todas las provincias son competentes para las elecciones locales (cf. la jurisprudencia de la CSJN, v. Fallos 324:3143).¹

En tal sentido, la Argentina registra 24 regímenes distintos, en lo que a esta temática se refiere. Tal circunstancia conlleva a que —en virtud del federalismo electoral— se esté produciendo un efecto expansivo para que cada jurisdicción tenga su propio sistema electoral.

1 «Con respecto a la distribución de competencias entre la Nación y las provincias en lo atinente a la designación de las autoridades locales, la legislación nacional no desplaza a las normas locales ni a las autoridades provinciales que deben aplicarlas, sino que contempla expresamente que sean estas las que oficialicen las listas de candidatos a cargos electivos de dicho carácter, sobre la base de su propio régimen jurídico» (Votos de los Dres. Fayt, Vázquez y Petracchi).

Al respecto, Natalio Botana (Botana, s.f)² entiende que

hay entonces un conservadurismo establecido en el trámite de los comicios nacionales poco congruente con las incesantes mudanzas constitucionales y electorales que tuvieron lugar en las provincias. Tanto en los regímenes bicamerales (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza, Catamarca, Corrientes, Salta y San Luis) como en aquellos unicamerales (Capital Federal, [Córdoba], Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán), estas reformas han introducido en las prácticas electorales una variada gama legislativa, que se extiende desde las leyes de lemas hasta la representación uninominal y las listas abiertas a borrratinas, pasando —se entiende— por diversas combinaciones. Lo que habría que preguntarse, a esta altura de la experiencia, es qué resultados arrojó esta mezcla inestable de inmovilismo e innovación.

Si bien la CN otorga a las provincias el carácter de autónomas (cf. art. 5 CN), el Estado Nacional —que es la unión de todas ellas— es uno solo y soberano.

En tal sentido, no debe olvidarse que el mencionado artículo constitucional no solo garantiza la autonomía provincial y su poder constituyente derivado, sino que además constituye, junto con el art. 31 una expresión del principio de supremacía del derecho federal, pues subordina la capacidad normativa de las provincias al respeto del denominado bloque de constitucionalidad, en general, y a los principios que aquella norma impone especialmente (Gelli, 2004).

Por otra parte, el art. 8 de la CN que si bien fue inspirado en el art. IV sección 2 de la Constitución de los EE. UU., dable es señalar que la disposición norteamericana tiene una redacción diferente que la utilizada en la Ley Suprema argentina. Ello es así, porque su sistema federal es más intenso, pues los estados locales reservaron el dictado de la legislación sustantiva, y admitieron la ciudadanía local. En el sistema nacional, en cambio, existe una única ciudadanía, la argentina (Gelli, 2004).

En igual sentido, no se comprende —en el marco de las disposiciones de la CN— la intención de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de tener un Código Electoral propio.

2 En el prólogo de la obra *El federalismo electoral argentino: sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Secretaría de la Gestión Pública. Proyecto de modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros, de Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h) y otros.

Al respecto, corresponde señalar que el art. 75 en su inc. 12 del texto constitucional

atribuye al Congreso la sanción de leyes comunes —la cláusula de los códigos— y el dictado de normas federales, referidas a todas las otras materias indicadas en el inciso. (...) Las materias que integran la cláusula de los códigos o derecho común y las normas federales son tan amplias que concentran en el Poder Legislativo una sustantiva cuota de poder unitario. La citada norma diferencia significativamente el sistema federal argentino del norteamericano, cuya fuente fue tenida en cuenta para disponer otras características de esa forma de estado. En efecto, la legislación de fondo u ordinaria en los Estados Unidos es estatal o local, tanto como para que, por ejemplo, diferentes estados dispongan la pena de muerte para determinados delitos en sus leyes penales y otros no contemplen esa sanción. En cambio, en la República Argentina la legislación común es uniforme. (...)

Como es sabido, la codificación implica el intento de ordenar en un solo cuerpo legal, racional y consistentemente, una determinada materia, a fin de evitar contradicciones y lagunas jurídicas. (...) La atribución de dictar los códigos sustantivos constituye una competencia delegada y exclusiva del Poder Legislativo Federal.

La diferencia entre la atribución del Estado Federal y la de los estados locales es, en ocasiones, una cuestión de grado ardua de determinar la que, finalmente, es precisada por la interpretación judicial en los casos concretos. Sobre el punto, la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de una ley sancionada por la legislatura de la provincia de Santa Fe que redujo la jornada laborable a cuarenta y cuatro horas semanales por sobre lo dispuesto en la ley nacional de contrato de trabajo que establece esa jornada en cuarenta y ocho horas semanales (cf. *Fábrica Argentina de Calderas SRL c/ provincia de Santa Fe*. CS (1986), en *Universidad Austral*, cuaderno de fallos, *La Ley*, p. 308). El Tribunal consideró que la fijación de las horas semanales de labor constituye un elemento esencial del contrato de trabajo (...) en consecuencia, esas reglas mínimas conforman el contenido del Código de Trabajo que por imperio del entonces 67 inc. 11 (actual art. 75 inc. 12) de la Constitución Nacional corresponde dictar al Congreso y conforma una competencia expresamente delegada por las provincias en el Gobierno Federal. Como se advierte la pauta de análisis de la Corte Suprema para delimitar que corresponde a la ley común y que al poder de policía local, es el examen de lo que constituye el núcleo de la relación jurídica de que se trate.

[L]a distinción entre normas sustantivas y disposiciones procesales no siempre es suficientemente clara, más allá del cuerpo normativo en la que estén incorporadas. Un caso resuelto por la Corte Suprema ilustra el punto. Así, en «Modesto González c/ Provincia de Santiago del Estero», el Tribunal declaró la inconstitucionalidad de una norma de la Constitución de la mencionada provincia, por considerarla violatoria del entonces art. 67 inc II CN. La norma en cuestión disponía que en caso de que el Estado provincial fuese condenado al pago de alguna deuda, no podría ejecutarse la sentencia ni embargarse sus rentas hasta pasados seis meses, dentro de cuyo término la Legislatura arbitraria el modo y forma de verificar el pago. Al fundar la inconstitucionalidad, la Corte Suprema sostuvo que «consagrada la unidad de la legislación civil como consecuencia de la unidad política de la República, no cabe admitir que los Estados autónomos puedan destruir aquella, al dictar sus instituciones, concediéndose ellos mismos privilegios o exenciones al margen de la legislación general. (Gelli, 2004)

Si bien es necesario que reine el autonomismo en muchos ámbitos, es en los de coordinación en los cuales tenemos que tener un sistema fuerte.

En la causa Legajo apelación en autos caratulados: Alianza Unión para el Desarrollo Social s/nulidad Acta 2 de la Junta Electoral Nacional Expte. 80715/II —cuya sentencia del 23 de septiembre de 2011 fue recaída en Fallos CNE 4693/2011— se dijo que «de no asignarse competencia a la justicia nacional electoral en una multiplicidad de actos previstos en el proceso electoral, se producirían innumerables dificultades e inconsistencias que —acudiendo por analogía a un criterio rector para dirimir competencia penal— obstruirían el normal funcionamiento de las instituciones nacionales y, con ello, podrían afectar los intereses de la Nación. En este sentido, explicó la Corte que corresponde a la competencia federal la decisión de cuestiones que tienen entidad suficiente para afectar el servicio o patrimonio de los organismos vinculados a elecciones nacionales (cf. doctrina de Fallos: 231:283; 289:94; 311:1387 y Competencia 533 xxxiv) (Fallos, 324:2091).

En efecto, si bien en otro nivel —municipal— ya se advirtió sobre las dificultades que trae la existencia de múltiples regímenes en los procesos electorales locales. En tal sentido y

sin perjuicio del diseño institucional que adopten los municipios en los casos en que se encuentran habilitados a dictar sus cartas orgánicas, ello no implica que tengan que darse normas propias regulatorias del proceso electoral, ni la existencia de organismos electorales comunales, toda vez que —además de las dificultades que ello conlleva por la excesiva descentralización de los aspectos operativos del proceso electoral y la multiplicación de las autoridades elec-

torales— no es un elemento intrínseco al autogobierno que les reconoce la Constitución Nacional. (cf. Fallo cit.)

Además y

en relación con ello, no es ocioso señalar que, aun frente a otros entes —las provincias y la Ciudad de Buenos Aires— que tienen reservado constitucionalmente un ámbito de autonomía mayor que los municipios, la Corte Suprema entendió que, cuando las elecciones se realizan en una misma fecha, sujetar la elección de sus autoridades a las prescripciones de la ley de simultaneidad no lesiona su autonomía. (cf. Fallo cit.)

En igual sentido se manifestó la Corte Suprema al decir que «resulta dirimente para atribuir competencia a la justicia federal en relación con las controversias que al respecto se susciten sin que ello implique menoscabo alguno al reconocimiento de la autonomía del gobierno local» (cf. Fallos, 326:1481).

Ello así pues, «la intervención de las autoridades federales arraiga en el principio constitucional de supremacía del art. 31 de la Ley Fundamental (cf. Fallos, 331:530, voto de los jueces Lorenzetti, Highton y Maqueda).

No puede pasarse por alto que en nuestro país significó un sustancial avance del Estado de derecho, la amplia atribución, resultante de la Ley Sáenz Peña —número 8871—, de competencia electoral —tanto en materia administrativa como jurisdiccional— a los jueces federales y a las juntas electorales nacionales.

Se explicó desde la doctrina que [u]na de las innovaciones más importantes de la reforma de 1912 fue la intervención que se da en el proceso electoral a los magistrados judiciales, considerándose ella como una insuperable garantía de corrección (Zavalía, 1941). En ese marco, no puede dejar de mencionarse que durante el debate de la Ley Sáenz Peña el miembro informante expresaba que [c]on respecto a las juntas electorales se ha modificado también la ley (...). El pensamiento ha sido: primero, alejar (...) la intervención partidista de todo el mecanismo electoral; segundo, sustraer, en cuanto sea posible, la intervención de las autoridades locales de los distritos electorales (Fonrouge, 1911).

Lo que se debe hacer es seguir el mandato de Sáenz Peña, que la gente siga queriendo votar, confundirla lo menos posible y seguir buscando alternativas para mejorar el voto.

En igual orden de ideas, Mauricio Merino sostiene que

más allá de la discusión académica sobre la calidad de las leyes electorales locales o federales, es un hecho que la heterogeneidad de normas es en sí misma un

problema que genera confusión y se vuelve en contra de la construcción de la confianza pública. Si el derecho sustantivo a tutelar es el voto de los ciudadanos, la vigencia de nuestro régimen federal no tendría que ser un obstáculo para facilitar que los ciudadanos ejerzan ese derecho bajo condiciones legales cada vez más similares y, por lo tanto, más accesibles. Mientras más complejas y diferenciadas sean las normas en materia electoral, más difícil será vigilarlas. Por contraste lo más sencillo y lo más homogéneo contribuirá siempre a la certidumbre. Por eso el estudio de los sistemas electorales que coexisten en [un] país tendrían que estar animados por el propósito de facilitar el ejercicio del voto, sin perder de vista que, en esta materia, lo más sencillo siempre será lo mejor.

Si atendemos a la teoría del federalismo, de acuerdo con Thomas J. Anton, el federalismo es: «un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas» (1998:3). Se trata además de acercar las decisiones a los ciudadanos, en un federalismo de nuevo tipo.

Este nuevo federalismo ha realizado cambios importantes respecto al antiguo en todos los países occidentales: las competencias exclusivas han pasado a segundo plano y las más importantes son ahora las compartidas; se han multiplicado los órganos mixtos de la federación y de los Estados; las grandes inversiones se realizan a través de la planificación conjunta, etc. Mientras que en el pasado la actuación separada de la federación y de los Estados era suficiente para gobernar, en la actualidad se precisa la concertación entre ambas instancias para hacer frente a las complejas tareas de las instituciones públicas. Está fuera de toda duda que el federalismo más eficaz que hoy existe en el mundo occidental es de tipo cooperativo e intergubernamental (Soto Reyes Garmendia, 2006:41).

De lo anterior concluimos que si bien debe respetarse la coordinación con los Estados en materia electoral, salvaguardando sus atribuciones electorales; estas no deben ser en perjuicio de la posibilidad de lograr una mayor transparencia y claridad en el ejercicio del sufragio de los ciudadanos y en el mejor funcionamiento de las instituciones electorales.

Es característico del federalismo que nuestras provincias organicen sus poderes de gobierno y designen a sus autoridades, como lo establece el art. 122 de la CN, según el cual aquellas «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». En más de una ocasión se refirió a ello la Corte Suprema, explicando que

la Constitución Federal de la República se adoptó para su gobierno como Nación, no para el gobierno particular de las provincias, las cuales (...) tienen

derecho a regirse por sus propias instituciones, y elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir: que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación.³

Explicó, asimismo, que las provincias tienen competencia para «establecer un régimen propio en materia de partidos políticos y régimen electoral».⁴ Todo ello, claro está, sin descuidar que [como se dijo] la Ley Fundamental las sujeta «al sistema representativo y republicano de gobierno (cf. arts. 1º y 5º), impone su supremacía sobre las constituciones y leyes locales (art. 31) y encomienda a [la Corte] asegurarla».⁵

De acuerdo con las normas constitucionales y su interpretación pacífica, entonces, la autonomía provincial implica que el gobierno federal no tiene atribuciones para designar, directa o indirectamente, a las autoridades locales, como ocurre en los estados unitarios. Sin embargo, por clara que resulte, esta premisa no resuelve una cantidad de cuestiones referidas a la integridad y congruencia del marco jurídico que regula las elecciones en los diferentes órdenes de gobierno. Antes bien, es el origen de complejidades prácticas inocultables bajo la simplificación de sostener que el federalismo supone que la Nación hace sus elecciones y las provincias las suyas (Goncalvez Figueiredo, 2014).

Tomemos en cuenta que en tanto la soberanía reside en el pueblo y el pueblo es uno solo —sujeto a más de un nivel de gobierno (municipal, provincial y nacional)— hay áreas en que el ejercicio de los derechos políticos, y concretamente del derecho de sufragio, involucra simultáneamente dos o tres planos de normas jurídicas, que regulan un mismo objeto, un mismo hecho político y se dirigen a las mismas personas. Esto produce, en ocasiones, que las normas legales se superpongan, generando conflictos en el sistema de partidos, en la administración electoral y muy concretamente sobre elementos que inciden en algunas de las garantías de la forma republicana representativa, como la igualdad y la publicidad, que en materia electoral han dado lugar a los principios de equidad y transparencia de los procesos electorales (Goncalvez Figueiredo, 2014).

Como consideraciones finales, podemos decir que «las instituciones políticas de una Nación determinan la capacidad de los ciudadanos de controlar a los políticos e influir en sus comportamientos. Esto, a su vez, determina si los políticos son agentes (aunque imperfectos) de los ciudadanos, o si son capaces de abusar del poder que se les confía o que han usurpado, para ama-

3 Fallos, 7:373; 317:1195; 330:4797. Citado en Hernán R. Gonçalves Figueiredo (2014).

4 Fallos, 326:2004, del dictamen del Procurador General, al que remitió la Corte (Gonçalves Figueiredo, 2014).

5 Fallos, 330:4797 (Gonçalves Figueiredo, 2014).

sar sus propias fortunas y seguir sus objetivos personales en detrimento de los ciudadanos» (Acemoglu y Robinson, 2012:60). La falla y los desafíos de la consolidación democrática argentina radican en el diseño de sus instituciones políticas, especialmente de aquellas provincias que reflejan tendencias mayoritaristas, concluyendo, que las democracias mayoritaristas promueven la concentración del poder y la exclusión de las minorías del gobierno, a partir de la implementación de sistemas electorales con reglas de simple mayoría, reelección indefinida y fórmulas mayoritarias.

En cambio, las democracias de consenso se afirman sobre instituciones fundamentalmente pluralistas, e introducen límites a la reelección y normas orientadas a la construcción de mayorías amplias, como el ballottage, la boleta única y los distritos plurinominales que favorecen la dispersión de poder en distintas alternativas políticas.

Nuestro país presenta en su interior realidades muy diferentes: Formosa, Santa Cruz, La Rioja, San Luis y Catamarca son ejemplos mayoritaristas en tanto la ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza constituyen ejemplos en donde los sistemas proporcionales alcanzan mayor posibilidades de desarrollo.

En materia política y electoral influyen recíprocamente tres factores o elementos que se superponen, que son, la forma de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos. De sus influencias recíprocas resultan efectos que se manifiestan en el comportamiento electoral de los actores.

Pero más allá del diseño institucional, tiene singular importancia el ámbito en el cual determinado sistema se aplica. Este dato resulta ser de fundamental importancia en los sistemas políticos comparados, de manera que un destacadísimo politólogo como el alemán y Profesor de Heidelberg, Dieter Nohlen insiste en qué es el contexto el que hace la diferencia en el análisis político, de manera que cuando se hace análisis comparado hay que tener cuidado con los trasplantes o traslados de instituciones, toda vez que aquello que es bueno en un determinado país o en un determinado contexto, puede en cambio no serlo en otro. El mismo autor pone un ejemplo al referirse a las instituciones de control electoral: organismos sofisticados expandidos y con alto costo presupuestario como el INE y el TRIFE de México son necesarios en aquél país americano del norte para garantizar el sufragio y los derechos políticos, pero serían injustificables en Alemania en donde las elecciones están a cargo de una oficina de menor rango en el Poder Ejecutivo y controlados por una comisión parlamentaria, modelo que resultaría claramente insuficiente para México y para cualquier país de América Latina.

De ese modo, el federalismo y la descentralización política territorial puede aparecer como un buen modelo teórico en favor de la autonomía pero su

resultado se desvanece al querer ser aplicado como modelo en la República Argentina, por todas las razones que ya hemos apuntado.

La simultaneidad de elecciones, con la totalidad del proceso a cargo de la Justicia Nacional Electoral preserva mejor los derechos de la ciudadanía y la vigencia de la democracia, aún a nivel local.

Así como no hay derechos absolutos porque cualquier derecho absoluto sería una concepción antisocial, así tampoco debe llevarse el federalismo a ultranza como «plus ultra» en un contexto en donde no se encuentra asegurada la descentralización económica de los recursos, de la población ni del poder.

El federalismo es un valioso instrumento que los hombres de la generación de 1837, encabezados por Esteban Echeverría adoptaron como fórmula de transacción para superar las diferencias entre unitarios y federales y que debe seguir siendo el modelo actual a considerar en los términos de los arts. 1, 5 y 121 de la CN pero que debe balancearse con otros valores de nuestro sistema político como el principio de Soberanía del Pueblo y la Forma Republicana de Gobierno (art. 33) además de asegurar el Derecho a la Democracia como derecho de los ciudadanos (art. 36 CN) y de los pueblos, conforme lo establece el art. 5 de la Carta Democrática Interamericana.

Las teorías son válidas y útiles y coincidimos con Platón en que no hay nada más práctico que una buena teoría; pero también creemos que el análisis político no puede desentenderse de la realidad subyacente y tanto más cuando la realidad habla por sí misma y los demonios del clientelismo, del transfuguismo y del nepotismo amenazan groseramente al sistema representativo, republicano y federal.

6. Federalismo vs. Unitarismo en la primera mitad del siglo XIX

Ana María Cecchini de Dallo

Este trabajo se basa en la exposición originalmente preparada para introducir a quienes participaban, en el seminario «Desafíos institucionales y económicos en países federales: los casos de Canadá y Argentina» —entre quienes hubo profesionales canadienses, así como profesionales y estudiantes argentinos ajenos al tema en reflexión—, mediante algunos lineamientos fundamentales que esclarezcan cómo se conformó el federalismo argentino entre 1810 y 1853.

El federalismo tuvo mala prensa

Se consideró imprescindible señalar que, en el análisis histórico tradicional u oficial, el cual logró una fuerte penetración en la bibliografía básica, utilizada para estudiar y divulgar la historia argentina se impuso una visión historiográfica descalificadora respecto de aquellos que promovieron el sistema federal como forma más adecuada para organizar al Río de la Plata.

Estos dirigentes con fuerte raigambre popular; los caudillos, defendieron esta opción organizativa y, por lo tanto, se opusieron a las que con insistencia y mediante la fuerza proponía el unitarismo

Esta visión historiográfica negativa, que fue continuada en los trabajos de la Academia Nacional de la Historia, salvo excepciones, se proyectó en la visión negativa de quienes fundaron y construyeron en sus orígenes la opción federal.

Una cuestión básica que es necesario revisar es la modalidad de analizar al federalismo de manera lineal y unívoca.

Hubo, a lo largo del proceso organizativo, variantes en el modo de adherir o considerar la organización federal, ellas dependieron de quién o quiénes las plantea; y, desde ya, vinculadas al dónde o cuándo se hizo el planteo.

Es por eso que se ensayará un modo de periodizar y deslindar las variaciones que tuvo el conflicto entre federales y unitarios en la historia de las provincias rioplatenses.

Período en análisis, 1810–1853

Las dos fechas que limitan este análisis, tienen en común la trascendencia simbólica para la historia argentina, por las decisiones políticas tomadas en ellas, que les dieron significación:

en el año 1810 ocurrió el movimiento que posibilitó la emancipación de la autoridad española,

en 1853 se sancionó la Constitución Nacional que formalizó el sistema federal y que perduró en el tiempo.

Ahora bien, durante el tiempo seleccionado, se procurará abordar el proceso evolutivo de las modalidades organizativas que se identificaron con las dos posiciones políticas antagónicas: federación o centralismo.

Se distinguen tres momentos:

Tiempo de definiciones

Es el que, tentativamente, se ubica entre 1810 y 1830. Se trata del tiempo durante el cual se perfilan ambos partidos. Estos «partidos» se visualizan mediante el procedimiento que utilizaron para conducirse en el gobierno o por las demandas que presentaban en sus planteos organizacionales.

En el caso del unitarismo, que postulaba una forma de gobierno centralizado, tuvo su origen y asiento en la ciudad de Buenos Aires. En su condición de capital del virreinato, tomó forma en el proceso decisorio de la emancipación ocurrida en mayo.

Fue justificado inicialmente en aquella expresión habilitante, de ser la «hermana mayor».

En esta etapa nunca se reconoció como un «partido», tampoco asumió esta denominación con el tiempo, esta circunstancia es explicada al considerar los múltiples intereses que representaban los dirigentes que participaban de la idea, tales intereses abarcaban a quienes pretendían el dominio exclusivo del comercio exterior y sus rentas o quienes por razones ideológicas entendían que debían tener el dominio del poder para decidir el destino de las provincias.

El unitarismo: no definió con precisión sus objetivos, tal vez porque hacerlo era políticamente incorrecto, decir lo que perseguía y pretender que lo haría dentro de una república constitucional. Actuó más como un «movimiento» o «tendencia».

A través del tiempo, comprendió a diferentes formas de organizar políticamente el poder, estos modos fueron cambiando, determinados por el oportunismo, los vaivenes de la política europea o el control obtenido en los congresos organizativos que organizaron en los que produjeron constituciones impracticables, rechazadas y que llevaron a la guerra civil.

Siempre estuvo claro, por sus acciones, que el planteo centralista o unitario perseguía, sobre todo, la hegemonía de Buenos Aires. Pretendía heredar funciones que había ejercido el rey o sus representantes. En este partido, las raíces de sus planteos, también se habían afianzado en los privilegios del pasado.

Entre los más importantes estuvieron, las transformaciones borbónicas que en los últimos 30 años del siglo XVIII y la primera década del XIX, introdujeron cambios que supusieron pérdidas de poder para antiguos actores y la aparición de nuevas formas gubernamentales que restringieron la autonomía instalada en el período anterior.

Intentos de organización fracasados por acción unitaria

En 1816/19 la convocatoria fue digitada desde Buenos Aires.

Durante el debate que se dio en el Congreso de Tucumán por la forma de gobierno, las provincias federales no estaban presentes.

Declarada la independencia Buenos Aires logró llevarse el Congreso a su territorio, los unitarios operaron al interior del mismo para determinar la elección de un sistema de gobierno unitario y aristocrático que se plasmó en la Constitución de 1819.

El Congreso de 1826 ya no tuvo representante de la Banda Oriental, los diputados del interior son ganados por el unitarismo con medios irregulares (comentarios sobre toda forma de soborno a los representantes de las provincias realizados por el diputado santafesino Dr. José de Amenábar al Gobernador de esa provincia). De estos manejos resultó la Constitución de 1827. Es en este momento en el cual, con más claridad, el unitarismo se expresa como un partido, mérito que se atribuye a Bernardino Rivadavia.

Los unitarios fueron también los artífices de las misiones diplomáticas pro-monárquicas, que procuraron satisfacer a la política europea.

Tomaron como propio al ejército armado para la guerra con España y lo utilizaron para reprimir los reclamos de las provincias autonómicas que integraban la Liga Federal, en particular cuando se levantaron desconociendo las Constituciones Unitarias.

A la Banda Oriental, en dos oportunidades en las que se negociaba la paz, le ofrecieron la independencia y José Gervasio de Artigas les respondió: «La

Banda Oriental entra en el rol para formar el Estado denominado Provincias Unidas del Río de la Plata», el Directorio ante tan clara manifestación habilitó el avance portugués sobre la Banda Oriental.

El federalismo, en cambio, fue definido con claridad, desde el momento en que comenzó a proponerse como alternativa de organización.

Tenía un fundamento de antiguo arraigo, que debe rastrearse en la cultura autonómica que habían desarrollado algunas ciudades fronterizas del este de la región rioplatense.

En la larga gestión de los Austria, cuando la organización del territorio, subdividido en virreinos, y aun con las gobernaciones, las ciudades, cuya jurisdicción comprendía la campaña que las rodeaba, estaban muy distantes entre sí, las cuales eran gobernadas por cabildos como principal autoridad. Estos cuerpos colegiados, que eran elegidos e integrados por los vecinos, debían ejercer la autodefensa y sortear en soledad las diferentes dificultades para la supervivencia, de este modo se afianzó la cultura autonómica.

También tuvieron la responsabilidad de darle a esas ciudades sustentabilidad, para lo cual ejercieron la defensa de la competencia por las oportunidades comerciales para su subsistencia. También encontraron una justificación doctrinaria en la teoría del P. Francisco Suárez sobre la reasunción de la soberanía, sostenida en mayo de 1810, la cual le correspondía a cada ciudad o provincia.

La lógica de las demandas de autonomía luego del momento emancipador (1810) se sustentó en lo señalado, era natural que las antiguas ciudades litorales se aferraran a la autonomía preborbónica y al principio de retroversión de la soberanía.

Santa Fe entonces reclamó su derecho a elegir a su gobernador y fue bloqueada e invadida por Buenos Aires en reiteradas oportunidades.

Asunción enfrentó a Buenos Aires militarmente, rechazó sus tropas y se aisló.

La Banda Oriental, demandó con absoluta precisión los derechos en nombre de todas, en las instrucciones a los diputados en 1813: Independencia, Organización Republicana bajo un sistema Confederativo.

Con José Gervasio Artigas y las instrucciones que presentó en la Asamblea del año XIII, en las cuales se requería: la declaración absoluta de la independencia de la corona española; solo se admitía como sistema el de la confederación para el pacto recíproco con las provincias que firmen nuestro acuerdo; y que ninguna tasa o derecho se imponga sobre artículos importados de una provincia a otra; ni que ninguna preferencia se dé por cualquier regulación del comercio; a los puertos de una provincia sobre la otra serán obligados a llevar anclas o pagar derechos en otra.

Con respecto a cómo se construyó esta armazón doctrinaria que postuló la Banda Oriental del Uruguay, fue redactado en el Congreso de Tres Cruces y

se explica por la presencia junto a Artigas, en calidad de Secretario, de su primo el Fraile Monterroso, franciscano que ejerció como docente en el Colegio Monserrat de Córdoba, de donde se tuvo que ir junto a otros frailes, por sus ideas avanzadas, pero adonde formó una interesante red de seguidores, entre quienes habían sido sus discípulos.

Santa Fe siguió estos principios, en la convocatoria del 26 de abril de 1815, para elegir a su primer gobernador —Francisco Antonio Candiotti—, convocó para la votación a todo el pueblo.

Tiempo de eclecticismo o travestismo:¹ 1820–1852

En este período se incorporaron nuevos intereses al federalismo, que no se compatibilizaban con la propuesta inicial a la cual adherían las provincias litorales y la Banda Oriental: el partido federal porteño y el supuesto federalismo de Rosas.

Fue entonces cuando se hizo evidente un inconveniente que existió en el proyecto federal desde su punto de partida. Las uniones federales o confederales supusieron, en otros lugares y tiempos, la unión de iguales o por lo menos la unión de partes que no tenían intereses en pugna.

En el Río de la Plata la propuesta debía fundarse a partir de notables desequilibrios de origen.

Se demandaba precisamente un cambio que posibilitara establecer una condición de igualdad, en una realidad que contaba con una de las partes con evidentes desproporciones de tamaño y poder, por haber sido privilegiada geográfica y políticamente.

Se deseaba poner en un pie de igualdad a la ciudad de Buenos Aires y su espacio rural ganadero, productor de tasajo (el producto con mayor demanda exportable en la época).

El comercio porteño, que se inició con el contrabando, restándole recursos a Santa Fe, se fortaleció con los beneficios que les concedieron los Borbones, se posicionó muy por encima de las otras ciudades rioplatenses.

Ciertos grupos porteños y bonaerenses comprendieron que la defensa federal de cada una de las partes les permitía utilizar ese partido, su nombre y su prestigio para defender precisamente sus privilegios, aquello que hacía la diferencia respecto de las otras provincias.

¹ Se dice del ecléctico por la adopción, en el juzgar u obrar, de una postura intermedia entre doctrinas o actitudes diversas. Hay travestismo con la práctica consistente en la ocultación de la verdadera apariencia de alguien o algo.

El «federalismo» de Rosas

El federalismo se fue desvirtuando con la aparición de conducciones provinciales que no eran fieles a las ideas fundantes, es el caso de algunos caudillos en las provincias del noroeste. Aparece además el partido federal en Buenos Aires, que genera contradicciones al interior del Partido Federal.

Rosas pospuso indefinidamente la convocatoria de un congreso organizativo y apeló, para asegurarse «sine die» el manejo de las relaciones exteriores, a un gran acuerdo interprovincial, el Pacto Federal, que continuaba el formato pactista que se había utilizado para resolver los conflictos y acordar la paz después de las guerras.

Las provincias fueron firmando el Pacto Federal, el que acordaba un estatus básico de convivencia.

En la Carta de la Hacienda de Figueroa Rosas auguraba que luego de una larga convivencia en estos términos surgiría naturalmente el momento de dictar una constitución. Demandaba a cada una de las partes (provincias) contar con su propia organización, esa era la única manera de organizar un todo orgánico. Su posición partía de la realidad todavía conflictiva entre algunas provincias.

En nombre de ese especial federalismo ecléctico, dominó el territorio, compró adhesiones y detuvo cualquier posibilidad de avanzar en el sentido de lograr una constitución que diera forma a la república y estableciera los derechos de todos y cada uno, mientras tanto usufructuó los recursos «nacionales».

La Ley de Aduanas de 1835 protegió eficazmente a la producción manufacturera del interior al prohibir o encarecer la manufactura extranjera que los había perjudicado. Benefició la exportación del tasajo con una carga impositiva muy baja.

Pero, las provincias litorales quedaron fuera, salvo Corrientes que tenía importantes astilleros, ya que los astilleros e industrias existentes en Santa Fe eran de producción muy escasa. A estas provincias se les negó la posibilidad de habilitar sus puertos al comercio exterior, por lo tanto, no tuvieron oportunidades efectivas en el marco de esta ley, ya que la única Aduana, era la de la ciudad de Buenos Aires cuyos ingresos eran de manejo exclusivo de Rosas.

Tiempo de Federalismo formal

Corresponde al período posterior al derrocamiento de Rosas. Significó la revalorización de los principios fundacionales del Federalismo, se puso en práctica el pacto aplicado al Acuerdo de San Nicolás.

A la vez comprende el federalismo que fuera redefinido por los estudiosos del constitucionalismo, en especial Juan Bautista Alberdi en su trabajo *Bases y puntos de partida*, el cual aportó el sustento básico para elaborar la Constitución de 1853, con la cual se trazaron los lineamientos de una organización federal que la historia posterior impidió que se hiciera realidad.

Con la formalización federal las provincias consiguieron su aspiración de organizarse y comenzaron a vivir bajo el régimen republicano y federal, pero se abrió un período de enfrentamiento directo con Buenos Aires, que intentaba darse una organización independiente.

Para las provincias se puso de manifiesto la dificultad de sobrevivir sin las rentas de la Aduana de Buenos Aires, aún a pesar de la habilitación del puerto en Rosario y la aplicación de los derechos diferenciales. De esta manera se llegó a la Batalla de Pavón y a la Reforma de la Constitución en 1860. El unitarismo había acomodado sus demandas y así logró, finalmente, imponerse, avalado en años posteriores por el afianzamiento de los desequilibrios económicos, poblacionales y de niveles de desarrollo, entre otros, que crecen de manera exponencial, entre las provincias interiores, respecto de la ciudad de Buenos Aires (Capital Federal–Ciudad Autónoma) y la Provincia de Buenos Aires (conurbano).

7. Quebec en la federación canadiense

Hugo Cyr

Introducción

Hace 150 años la Ley (o Acta)¹ de Norte América Británica fue adoptada en Londres, siguiendo representaciones hechas por delegados de la Provincia de Nueva Escocia, la Provincia de Nueva Bruswick y la entonces «Provincia de Canadá» reunidos para formar el «Dominio de Canadá». El nuevo régimen constitucional sucedió a una serie de regímenes coloniales previos inicialmente establecidos por Francia, y luego por la Corona Británica después de la Conquista (Proclamación Real, 1763). Los regímenes sucesivos reflejaron no solamente un cambio en el último gobierno europeo sobre el territorio, sino también profundos cambios en el control demográfico y territorial a lo largo del tiempo. Lo que se transformaría en el territorio canadiense estaba así habitado por una población que no era homogénea. El siempre creciente deseo de la población local británica de obtener autogobierno tenía que ser balanceado con la necesidad de mantener control sobre la conquistada población francesa. Mientras la cooperación con las Primeras Naciones aborígenes había sido vital para la sobrevivencia y el establecimiento de las colonias, los poderes coloniales rápidamente los marginalizaron a medida que la población de descendencia europea creció. Canadá es la historia de una federación que surgió gradualmente de colonias británicas y territorios alrededor de la necesidad de acomodar los requerimientos funcionales del desarrollo económico y social con aquellos de carácter existencial de una población diversa que incluía una gran minoría franco-hablante. Es en este contexto que Quebec (Québec en francés), la única provincia donde los francófonos constituyen una mayoría, fue formada y evolucionó para proteger y asegurar el florecimiento de su sociedad distinta.

Para situar Quebec en el esquema constitucional global contemporáneo, brevemente iré a lo largo de los sucesivos regímenes que precedieron al presente (1). Mostraré cómo Canadá vino de un esquema de cuatro provincias en 1867, para estar ahora compuesto de diez provincias y tres territorios (2). Mientras los francófonos residen principalmente en Quebec, donde forman

1 También aludida como Estatuto de la América del Norte Británica (Lucchini, C. [2009:12]) (N. del C.)

una mayoría, hay también significativas minorías en otras provincias. Este hecho ha llevado a una tensión entre los francófonos que se miran a sí mismos como partícipes de una identidad colectiva constituida por todos los francocanadienses, y los nacionalistas de Quebec cuya identidad colectiva está limitada a aquellos que residen dentro de la provincia. Mientras el primer grupo trabajó para asegurar la protección y promoción de la lengua francesa a lo largo de Canadá, el segundo grupo se focalizó en incrementar la autonomía de Quebec, hasta buscar su secesión de Canadá. Estamos actualmente en un estancamiento entre estas dos estrategias opuestas (3).

Antes de movernos a la primera sección de este aporte, es importante hacer una advertencia general acerca del mismo. Esta es una mirada histórica gruesa de una serie de eventos complejos. He destacado fechas precisas al referirme a eventos específicos, pero he permanecido intencionalmente vago al referirme a transformaciones culturales y sociales. El objeto de presentar tales cambios no es documentar su precisa ocurrencia pero incorporar los mismos dentro de una interpretación o explicación tentativa de la presente situación de Quebec dentro de la Federación Canadiense.

De la conquista británica al dominio de Canadá

Los sucesivos regímenes constitucionales fueron concebidos para estructurar las autoridades públicas desde una perspectiva europea y tuvieron poco que decir —aparte de la Proclamación Real de 1763— acerca de las Primeras Naciones que ya estaban ocupando el territorio antes del arribo de los colonos blancos. Los sucesivos regímenes constitucionales fueron pensados para estructurar las relaciones de poder entre los colonos. La Proclamación Real de 1763 siguió al Tratado de París que había puesto fin a la Guerra de los Siete Años entre Francia y Gran Bretaña. *La Nueva Francia* fue cedida a Gran Bretaña. La mencionada Proclamación Real apuntaba, entre otras cosas, a estabilizar relaciones con las Primeras Naciones, especialmente aquellas que se habían aliado con los franceses durante la guerra, limitando la capacidad de los colonos británicos de establecerse al oeste de los Apalaches, reconociendo así un gran territorio reeservado para las Primeras Naciones. No se permitieron transferencias privadas de tierra de las Primeras Naciones a los colonos, solo a la Corona Británica le quedaba permitido adquirir tales tierras. Muchos colonos británicos de las trece colonias americanas no quedaron satisfechos con tales restricciones, temiendo que ellos quedarían confinados en la costa este.

La Proclamación Real también procuró asimilar a los colonos franceses — los *canadiens*. Una provincia de Quebec, a lo largo del río San Lorenzo, fue

oficialmente creada sobre una pequeña parte de lo que fue la Nueva Francia. Cubría inicialmente menos de un tercio del área normal de lo que es en el presente la provincia de Quebec. Los restantes dos tercios de lo que es hoy parte de Quebec era entonces conocido como Tierras de Ruperto y era a la vez controlado por la Compañía de la Bahía de Hudson. Las leyes francesas fueron reemplazadas por leyes inglesas y mientras la religión católica fue tolerada, no era oficialmente reconocida. La Prueba de Fe (*Test Oath*) fue utilizada para excluir a los católicos de las funciones oficiales. Ciertamente, tal juramento requería la renuncia a principios o atributos distintivos del catolicismo. Mientras una asamblea legislativa fue prometida, la colonia permaneció bajo el control de un gobernador y su consejo ejecutivo.

Temiendo que los *canadiens* pudieran desear unirse a las colonias americanas durante su guerra de independencia, el gobierno británico adoptó la Ley de Quebec de 1774 para acomodar algunas de sus necesidades específicas. Por ejemplo, garantizó la libre práctica de la fe católica y restableció el derecho de la Iglesia para imponer los diezmos, removiendo asimismo la obligación de jurar el Testimonio de Fe para ocupar una función oficial y reestableció el derecho civil en asuntos privados. El *common law* británico permaneció vigente en cuestiones de derecho público. Estos cambios satisficieron al clero y a los Señores quienes decidieron no tomar parte con los revolucionarios americanos y su aliado francés.

El territorio de la provincia de Quebec fue extendido por la Ley de Quebec sobre lo que había sido reservado a las Primeras Naciones y vino a cubrir Labrador, lo que es hoy Ontario Sur y una parte del territorio actual de seis diferentes estados americanos. Con posterioridad a la victoria de los americanos en su guerra de independencia, el territorio de la provincia de Quebec fue amputado en lo que comprendía las tierras al sur de los Grandes Lagos en el Tratado de París (1783). Los territorios de los estados de Illinois, Indiana, Michigan, Ohio, Wisconsin y partes de Minnesota, fueron así cedidos por la Corona Británica.

Siendo perdedores durante la Guerra de Independencia Americana, los británicos «Leales» se desplazaron hacia el norte y buscaron refugio en la provincia de Quebec, cambiando así significativamente la demografía de la colonia. Habiéndose establecido la mayoría en las partes meridional y occidental del territorio, fue posible dividir la provincia en dos, para acomodar a ambos, los Leales en lo que sería Alto Canadá (hoy Ontario Meridional) y los *canadiens* en Bajo Canadá (hoy Quebec Meridional). El *common law* británico fue restablecido como el *jus commune* (derecho común) en Alto Canadá. Se garantizó a cada una de las dos colonias una Asamblea Legislativa, pero estos cuerpos electivos fueron contrabalanceados por otros no electivos,

los Consejos Legislativos cuyos miembros serían vitalicios y designados por el gobernador delegado de la Colonia. En Bajo Canadá, en ningún aspecto la población francófona (*canadiens*) tenía una mayoría dentro de la representación de 15 miembros en el Consejo Legislativo, pese a abarcar alrededor del 90 % de la población. Además, el Consejo Ejecutivo era designado por el gobernador delegado y no era responsable ante la Asamblea Legislativa. Luego, no solamente podía el deseo de la Asamblea Legislativa ser derrotado por el Consejo Legislativo no electivo y el gobernador delegado; el Consejo Ejecutivo podía adoptar políticas que eran completamente opuestas a las del órgano electivo. Esto crearía inmensas tensiones en ambas colonias, pero especialmente en Bajo Canadá, donde el gobernador delegado y sus Consejos Legislativo y Ejecutivo serían dominados por angloparlantes protestantes mientras la Asamblea Legislativa electiva sería predominantemente francófona y católica. El sistema probaría ser inmanejable y las fricciones después de décadas de intentos fracasados de reforma finalmente dieron paso a levantamientos tanto en Alto como en Bajo Canadá contra los gobiernos oligárquicos establecidos. La *Rebelión de los Patriotas* (1837–38) en Bajo Canadá, no solo apuntó a la concentración de poderes en un pequeño *clique*, sino que también desafió el desigual tratamiento entre los súbditos británicos y los *canadiens*. Mientras algunos reclamaban que el Consejo Legislativo fuera electivo y una forma de «gobierno responsable» donde el Consejo Ejecutivo respondiera ante la Asamblea Legislativa, otros luchaban por la declaración de una República independiente. La Rebelión fue en última instancia aplastada por las fuerzas británicas.

A partir de las revueltas, Londres decidió reunir las dos colonias para formar el Canadá Unido, en 1840. La estructura legislativa básica no cambió: la Legislatura estaría compuesta de una Asamblea Legislativa, un Consejo Legislativo (compuesto de 20 miembros designados en forma vitalicia) y un representante de la Corona. La nueva constitución otorgaba 42 miembros electos a cada una de las dos secciones de Canadá (este y oeste) en la Asamblea Legislativa pese al hecho de que la sección francesa representaba alrededor del 60 % de la población total. Gradualmente, entre 1846–48, el principio de «gobierno responsable» fue establecido, haciéndose el Ejecutivo responsable ante la Asamblea Legislativa.

Habiendo crecido la población de Canadá oeste a un ritmo más rápido, sobrepasó rápidamente a la población del Canadá francés oriental. Canadá oeste comenzó a presionar a Canadá este para moverse hacia un sistema de representación proporcional de la población. Canadá este siempre rechazó ese cambio. Empero, pese a ser formalmente un sistema unitario, Canadá Unido comenzó actuando como si fuera una díada federal. Mientras hubo

una única legislatura, una mayoría de los votos totales era suficiente para adoptar una ley, excepto si dicha ley apuntara a modificar el derecho de solo una de las dos secciones. En tal caso, la ley necesitaba una doble mayoría: la mayoría plena así como la mayoría de los legisladores de esa sección. Cada sección tenía el equivalente de su propio Primer Ministro, Fiscal General, etc. Se hizo crecientemente difícil obtener una mayoría de miembros electos en cada sección y alrededor de 1860, el sistema se hizo virtualmente inmanejable. Un nuevo régimen constitucional hubo de ser establecido.

Al mismo tiempo, las colonias marítimas de Nueva Escocia, Nueva Brunswick e Isla del Príncipe Eduardo estaban discutiendo la posibilidad de unirse para reunir algunos de sus recursos. Gran Bretaña había terminado con su sistema de tarifas preferenciales para sus colonias en 1840, forzando así a sus colonias de Norte América a incrementar su comercio con los EE. UU. El Tratado de Reciprocidad canadiense–americano de 1854, que permitía el libre intercambio de materias primas de las colonias de Norte América Británica con los EE. UU. terminó en 1865, requiriendo a las colonias desarrollar su propio mercado interno. Remarquemos que durante la Guerra de Secesión en los EE. UU., Gran Bretaña había estado del lado de los Estados sureños, invitando así a las sanciones comerciales y poniendo en riesgo sus colonias de América del Norte. El proyecto de una Unión Marítima fue concebido para protegerse de una posible anexión por parte de los EE. UU. de América, para beneficiarse de ciertas economías de escala y para desarrollar un mercado interno para la venta de sus propias mercaderías. Canadá Unido se unió a las deliberaciones y se acordó un plan para formar el Dominio de Canadá. La Federación, compuesta por Nueva Escocia, Nueva Brunswick y las dos secciones de Canadá Unido que se transformarían en las provincias de Ontario y de Quebec, fue oficializado mediante una Ley del Parlamento en Londres, en 1867 y fueron «unidas federalmente en un Dominio bajo la Corona del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, con una Constitución similar en principio, a la del Reino Unido.»² Isla del Príncipe Eduardo (PEI) se uniría más tarde a la Federación, en 1873.

El nuevo Parlamento federal se compondría de una Cámara de los Comunes electiva (Cámara Baja) donde las bancas estaban distribuidas en proporción a la población de cada provincia, y un Senado designado dividido según bases regionales. Ontario, Quebec y las Marítimas serían las tres divisiones originales. Los *canadiens* eran una mayoría en la nueva provincia de Quebec, y minoría en las otras tres provincias. A las provincias se les otorgaron poderes legislativos sobre «generalmente todas las materias de una na-

² *Constitutional Act, 1867* (UK), 30 & 31 Vict., c.3, reprinted in RSC, 1985, App. II, N° 5, Preamble.

turalaleza meramente local o privada».³ Esto incluía, entre otras cosas, jurisdicción sobre «propiedad y derechos civiles en la Provincia»⁴ —lo cual fue permitido para la protección de la tradición de derecho civil en Quebec—, jurisdicción sobre educación,⁵ y sobre el establecimiento, mantenimiento y gestión de los hospitales.⁶ Quebec ganó así control sobre los poderes legislativos para proteger y promover el carácter distintivo de los *canadiens*. Dicho esto, fueron adoptadas ciertas medidas para proteger las minorías religiosas y lingüísticas, tanto en Quebec (anglófonos y protestantes) y en las otras provincias (francófonos y católicos), del uso de poderes provinciales para infringir sus derechos. El inglés y el francés se harían la lengua oficial del Parlamento de Canadá y ambas lenguas podrían ser usadas en las Cortes o la Asamblea Legislativa de Quebec.⁷

Una cierta asimetría entre las provincias fue reconocida por los fundadores en tanto la sección 94 de la Ley Constitucional de 1867 proveía que

el parlamento de Canadá puede hacer Provisiones por la Uniformidad de todas o alguna de las Leyes relativas a la propiedad y los Derechos Civiles en Ontario, Nueva Escocia y Nueva Brunswick, y de los Procedimientos de todas o alguna de las Cortes en esas tres Provincias.

Esta provisión, sin embargo, nunca fue usada.

Formación de Canadá y su independencia del Reino Unido

Desde sus cuatro provincias originales, Canadá creció rápidamente para incorporar la Tierra de Ruperto y los Territorios del noroeste e incluir la provincia de Manitoba (1870). Columbia Británica se unió a la Federación en 1871, seguido por la Isla del Príncipe Eduardo en 1873, el Territorio de Yukon se forma en 1898, las provincias de Alberta y Saskatchewan son creadas tomándolas de los territorios del noroeste (1905), la provincia de Terranova se une a la Federación en 1949, y finalmente, un territorio llamado Nunavut es creado apartándolo de los territorios del noroeste en el extremo norte de Canadá en 1999. Las áreas geográficas cubiertas por provincias y territorios ha variado significativamente a lo largo del tiempo desde 1867.

3 *Constitutional Act, 1867* (UK), art. 92 (16).

4 *Constitutional Act, 1867* (UK), art. 92 (13).

5 *Constitutional Act, 1867* (UK), art. 93.

6 *Constitutional Act, 1867* (UK), art. 92 (16).

7 *Constitutional Act, 1867* (UK), art. 133.

Al tiempo que Canadá expandía su alcance territorial, también maduró políticamente. La independencia de Canadá del Reino Unido, sin embargo, no fue lograda a través de una separación clara, sino más bien a través de cambios incrementales en una serie de estatutos, instrumentos administrativos, decisiones ejecutivas y opiniones judiciales. Mientras en 1871, los representantes canadienses participaron en negociaciones conducentes a un Tratado Imperial afectando a Canadá (Tratado de Washington, 1871⁸), Canadá firmó tales acuerdos internacionales como un miembro del Imperio (Tratado de Versalles, 1919⁹) y finalmente firmó tales acuerdos en su propio nombre (Tratado de las Pesquerías Halibut, 1923¹⁰). La Declaración Balfour, hecha durante la Conferencia Imperial de 1926 reconoció que

Ellos [Gran Bretaña y los Dominios] son comunidades autónomas dentro del Imperio Británico, iguales en estatus, de ninguna forma subordinados el uno al otro en ningún aspecto de sus asuntos domésticos o externos, aunque unidos por una alianza/fidelidad común a la Corona, y libremente asociados como miembros de la Comunidad Británica de Naciones.¹¹

El Estatuto de Westminster formalizó este principio en 1931.¹² A fines de los años 30 Canadá entró en la Segunda Guerra Mundial con una formal declaración de guerra propia. Mientras Canadá había ganado su estatus internacional y autonomía, no había logrado todavía su independencia formal del Reino Unido. En 1947, el Rey emitió nuevas Cartas Patente al Gobernador General devolviendo al mismo sus poderes ejecutivos remanentes en relación con «Canadá»¹³ y en 1949, se terminó la posibilidad de apelar ante el Consejo Privado.¹⁴ Pero Canadá tendría que esperar mucho más tiempo para la plena «patriación» de la constitución canadiense y el poder de enmendarla.

8 *Treaty between the United Kingdom and the United States for the Amicable Settlement on All the Causes and Differences between the Two Countries*, May 8th, 1871, 17 US Stat. 863, 143 Consol. TS, 145.

9 *Peace Treaty among the Allies and Associated Powers and Germany*, June 28th, 1919, 225 Cons. T.S. 188, 2 Bevans 43 (with entry in force from June 28, 1919).

10 *Agreement on Halibut Fisheries 1923*, 1923, 32 LNTS, N° 93.

11 *Committee for Inter-imperial Relations (Balfour Declaration)*, E (IR/26) Series, p. 2 [Balfour Declaration]. Ver también Ollivier, 1954:146.

12 S.4, *Statute of Westminster, 1931* (UK), 22 & 23, Geo. V, c.4.

13 Cartas Patente (Capitulares) constituyendo la Oficina del Gobernador General de Canadá, reproducidas en RSC, 1985.

14 Las apelaciones al Comité Judicial del Consejo Privado fueron completamente abolidas por una Ley de Enmienda a la Ley de Suprema Corte, SC, 1949, c. 37, S.3.

Ciertamente, por varias razones políticas, incluyendo el hecho que el gobierno federal y las provincias no podían acordar sobre una precisa fórmula de enmienda constitucional, y sobre una apropiada redistribución de poderes entre el centro y las provincias, el núcleo de la constitución canadiense solamente podía ser enmendado por Londres, incluso después de 1931. La minoría francófona prefirió apartar la fórmula de enmienda de la mayoría angloparlante hasta que todos ellos pudieran acordar sobre un nuevo acuerdo que satisficiera a ambos grupos. Esto se hizo crecientemente dificultoso en tanto la identidad de los grupos relevantes se modificaba a lo largo del tiempo.

Los *canadiens*, los franco-canadienses y los *québécois*

Mientras hubo diferentes grupos de colonos francoparlantes que arribaron a Nueva Francia, el término genérico *canadiens* era usado por el habitante francófono de la antigua colonia francesa. Muy temprano, incluso antes de la conquista británica, los habitantes francoparlantes se llamaban asimismo *canadiens*, más que «franceses». Su identidad se basaba en una mezcla de religión compartida, lengua y experiencias de vida en la colonia.

Los colonos angloparlantes se veían mayoritariamente a sí mismos como «súbditos británicos», como pertenecientes a la Corona Británica, al Imperio Británico. Los Lealistas que emigraron a las colonias de Norte América Británica después de la guerra de independencia estaban particularmente adheridos al Imperio Británico.

Pero cuando Canadá ganó gradualmente su independencia del Reino Unido en la primera mitad del siglo xx, una forma de nacionalismo canadiense se desarrolló entre los angloparlantes, quienes vinieron a llamarse a sí mismos «canadienses» (*canadians*) más que «británicos».

En orden a marcar la diferencia, los francófonos se llamaron entonces a sí mismos «franco-canadienses». Esta expresión cubría a aquellos que hablaban francés, cualquiera sea el lugar donde se encontraran en Canadá.

La protección y promoción de la identidad francesa enfiló entonces hacia una encrucijada o cruce de caminos. Mientras el gobierno de Quebec podía ser usado por la mayoría provincial para proteger y promover su identidad francesa, las cosas no lucían tan bien para las minorías francófonas en otras provincias. Fuera de Quebec, los servicios públicos no estaban listos y disponibles en francés, era a menudo difícil enviar sus niños a escuela francesa y las tasas de asimilación indicaban que el francés bien podía desaparecer de esas otras provincias en pocas décadas.

Dos estrategias conflictivas o distintas fueron impulsadas y explican una tensión no resuelta entre los francófonos en Canadá. La primera estrategia fue transformar Canadá en un país verdaderamente bilingüe donde los francófonos se sintieran en casa en todas partes. Esto significaba transformar la forma en que los servicios públicos son provistos y cómo las instituciones gubernamentales funcionan para asegurar igual acceso a ambos, ciudadanos francoparlantes y angloparlantes —en Quebec así como en el resto de Canadá.

Esta estrategia optimista tuvo oposición de aquellos que sostenían visiones más pesimistas sobre el futuro de la cultura francesa en Canadá. Así, la segunda estrategia puede ser vista como emergiendo de la conclusión que los francófonos fuera de Quebec ya estaban perdidos, y lo mejor que se podía hacer es cortar las pérdidas focalizándose donde ellos controlaban las palancas del poder gubernamental. Para aquellos que seguían esta segunda estrategia, el grupo relevante de identidad no fue más los *canadiens* o los francocanadienses, sino más bien los *Québécois* (quebequeses).

Mientras la primera estrategia convocaba a un Canadá renovado donde los poderes centrales asegurarían que las provincias no infringirían los derechos de las minorías, la segunda llamaba a un mayor grado de autonomía para Quebec, yendo tan lejos como abogar por la secesión de Canadá. Al tiempo que la primera estrategia fue liderada por el primer Ministro de Canadá, Pierre Elliot Trudeau en los años 70 y 80, la segunda fue defendida por el Premier de Quebec René Lévesque en la misma época.

En tanto se desarrollaron negociaciones entre el gobierno federal y las provincias, comenzando a fines de la década de 1920 acerca de una apropiada fórmula de enmienda para la Constitución canadiense una vez que esta fuera plenamente «patriada» desde Londres, ningún consenso ha sido adoptado nunca por sus respectivas asambleas legislativas.¹⁵ Los gobiernos estuvieron cerca en 1971 cuando alcanzaron un acuerdo sobre la así llamada *Carta de Victoria*¹⁶ que contenía además de una fórmula de enmienda acordada, un afianzamiento de ciertos derechos políticos y lingüísticos y una serie de provisiones referidas a la Suprema Corte de Canadá, poderes legislativos sobre ciertos programas sociales y un compromiso a la reducción de las disparidades económicas regionales. Pero el gobierno de Quebec, bajo intensa presión de parte de gremios y grupos nacionalistas, retiró su apoyo y manifestó que no podía recomendar su adopción a la Asamblea Nacional. La fórmula de enmienda propuesta era satisfactoria para Quebec dado que le otorgaba, en la práctica, un poder de veto sobre cambios constitucionales, pero que no

¹⁵ Véase en general, Russell, 2004.

¹⁶ «Canadian Constitutional Charter 1971» (Constitutional Conference, Victoria, British Columbia, 14 June 1971) Appendix B.

fue suficiente; hubo importantes presiones para renegociar la debida división de poderes legislativos entre Ottawa y Quebec.

La siguiente elección provincial en Quebec, en 1976, trajo al poder por primera vez, un gobierno secesionista. El gobierno de Quebec, liderado por el Partido *Québécois* (PQ) de René Levesque, organizó un referéndum sobre la independencia de Quebec en 1980. Para ser más preciso, el PQ, sabiendo que el apoyo para una separación plena sería bajo, pidió a la población de Quebec por un mandato para negociar con el resto de Canadá, de «Nación a Nación» lo que llamó «soberanía–asociación». El nuevo acuerdo buscaba «facultar a Quebec para adquirir el poder exclusivo para hacer sus leyes, recaudar sus impuestos y establecer relaciones externas —en otras palabras, soberanía— y al mismo tiempo mantener con Canadá una asociación económica, incluyendo una moneda común» (Québec, 1980).

El primer ministro P.E. Trudeau abogó contra el proyecto de secesión y prometió que un voto por el «NO» no debería ser tomado como un voto en favor del *status quo*. De allí su promesa:

El Gobierno de Canadá y todos los gobiernos provinciales se han esclarecido perfectamente.

Si la respuesta a la pregunta del referéndum es NO, todos nosotros hemos dicho que este NO será interpretado como un mandato de cambiar la Constitución, de renovar el federalismo.

No soy la única persona diciendo esto. Ni es Mr. Clark [entonces líder de la oposición oficial en Ottawa]. Ni es Mr. Broadbent [entonces líder del Segundo Partido de Oposición en Ottawa]. No son solamente los nueve Premiers de las otras provincias diciendo esto. Son también los setenta y cinco Miembros del Parlamento elegidos por los quebequenses para representarlos en Ottawa. Nosotros estamos diciendo que un NO significa cambio. Y porque hable a estos Parlamentarios esta mañana, sé que puedo hacer el más solemne compromiso que a continuación de un voto NO, tomaremos acciones inmediatas para renovar la Constitución y no nos detendremos hasta que lo hayamos hecho.

Y hago una solemne declaración a todos los canadienses en las otras provincias, nosotros, los Miembros del Parlamento por Quebec estamos quedando al frente (*on the line*), porque le estamos diciendo a los quebequenses que voten NO y diciéndoles a ustedes en las otras provincias que no aceptaremos interpretar vuestro voto NO como una indicación de que todo está bien y puede quedar tal como era antes.

Nosotros queremos cambiar y estamos deseosos de dejar nuestras bancas en la Cámara en el frente para tener cambio.

Esta será nuestra actitud en el caso de un voto NO.

(...)

Si el Señor Lévesque, por algún milagro, y esto realmente sería un milagro, golpeará en la otra puerta diciendo: Yo tengo un mandato para negociar, y me gustaría negociar un federalismo renovado entonces la puerta sería abierta ampliamente para él, y yo diría: usted no tuvo el problema de sostener un referéndum para eso; si usted quiere un federalismo renovado, si eso es lo que usted quiere negociar, entonces usted es bienvenido.¹⁷

La promesa de Trudeau fue interpretada por muchos nacionalistas de Quebec como un compromiso de modificar la Constitución canadiense para fortalecer la autonomía de Quebec dentro de la Federación. Esta aparecía como una solución intermedia entre las estrategias optimistas y pesimistas para la sobrevivencia y el florecimiento de la cultura francesa en Canadá: cambios constitucionales para ofrecer una mejor protección de las minorías francófonas fuera de Québec, y más autonomía para la última para asegurar que poseía la medida de sus ambiciones. Finalmente, el lado del NO ganó con el 56,56 % de los votos.¹⁸

Pero este llamamiento para un federalismo renovado no se materializaría. En su lugar, luego de trabajosas negociaciones hubo un punto muerto entre el gobierno federal y el bloque de ocho provincias —las cuales incluían a Quebec. Sin embargo, un acuerdo de último minuto fue alcanzado, en el medio de la noche, luego de la suspensión oficial de la ronda de negociaciones, entre Ottawa y nueve de las diez provincias. La «banda de ocho» se había desmoronado. La Constitución modificada contendría, entre otras cosas, una Carta de Derechos y Libertades (con derechos lingüísticos fortalecidos), un reconocimiento de derechos aborígenes y tratados, un compromiso para reducir las disparidades económicas regionales y una nueva fórmula de enmienda.¹⁹ Las Primeras Naciones estaban finalmente haciendo su retorno en la política constitucional canadiense. Sin embargo, la única provincia dejada afuera del acuerdo fue Quebec. Mientras este acuerdo fue proclamado como un gran éxito fuera de Quebec, fue motejada como la «Noche de los Cuchillos Largos» allí mismo. Rechazando el reclamo que René Lévesque no habría hecho nunca un acuerdo

17 Trudeau, 1980, transcripción traducida disponible en <http://www.collectionscanada.gc.ca/premiersministres/h4-4083-e.html>. La transcripción oficial del discurso de P.E. Trudeau en francés está disponible en <https://www.collectionscanada.gc.ca/primeministers/h4-4083-f.html>

18 Véanse resultados por distritos electorales en: QUÉBEC, Directeur général des élections, «Référendum du 20 mai 1980», <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/tableaux/referendum-1980-8483.php>

19 *Constitution Act, 1982*, s. 35 [Schedule B to the *Canada Act 1982* (UK), 1982, c 11].

con el gobierno federal, muchos quebequenses sintieron que habían sido engañados por el Primer Ministro Trudeau y engañados por las otras provincias.

La siguiente elección federal llevó a un gobierno conservador que descansó en gran parte en los desencantados nacionalistas de Québec. El primer ministro Brian Mulroney prometió un nuevo acuerdo constitucional de manera que Quebec pudiera reunirse con la familia canadiense con «honor y entusiasmo».²⁰ Un acuerdo constitucional tentativo fue alcanzado por el gobierno federal y los diez gobiernos provinciales —el *Acuerdo del Lago Meech*— en 1987. El Acuerdo fue un intento de atender los reproches de Quebec, sin abandonar la estrategia optimista. Por ejemplo, el Acuerdo preveía que la sección 2 de la Ley Constitucional de 1867, sea enmendada para leer:

2. (1) La Constitución de Canadá será interpretada de manera consistente con:
 - (a) el reconocimiento que la existencia de canadienses francoparlantes, centrados en Quebec pero también presentes en todas partes en Canadá, y los canadienses angloparlantes concentrados fuera de Quebec pero también presentes en Quebec, constituyen una característica fundamental de Canadá; y (b) el reconocimiento que Quebec constituye dentro de Canadá una sociedad distinta.
- (2) El rol del Parlamento de Canadá y las legislaturas provinciales de preservar la característica fundamental de Canadá a la que se hace referencia en el párrafo 1 (a) es afirmada.
- (3) El rol de la legislatura y gobierno de Quebec de preservar y promover la identidad distinta de Quebec a la que se hace referencia en el párrafo (1) (b) es afirmado.
- (4) Nada en esta sección se deroga de los poderes, derechos o privilegios del Parlamento o el Gobierno de Canadá, o de las legislaturas y gobiernos de las provincias, incluyendo cualquiera de los poderes, derechos o privilegios referidos al lenguaje.²¹

Desafortunadamente, el consenso requerido de todas las asambleas legislativas provinciales no fue obtenido, las provincias de Manitoba y Terranova descarrilaron el proceso.²² El posterior *Acuerdo de Charlottetown* (1992)

20 Brian Mulroney hizo tan importante promesa en su famoso discurso del 6 de Agosto de 1984 en Sept-Îles [Prime Minister's Office, *Federal Statements on the Quebec Constitutional Issue* (Ottawa: Prime Minister's Office, 1987) Annex 1].

21 Canada, House of Commons, *Constitution Amendment, 1987* [Schedule of a Motion for a Resolution to Authorize an Amendment to the Constitution of Canada made pursuant to the 1987 Constitutional Accord in Debates, vol. VIII, 2nd sess., 33rd Parl., at 10408–10 (26 October 1987)].

22 Ahora llamada provincia de Terranova y Labrador (*Constitution Amendment, 2001 (Newfoundland and Labrador)*, S1/2001–117).

fue un segundo intento de satisfacer las reclamaciones de Quebec, pero este también apuntó a responder a otros planteos formulados en otras partes de Canadá. Este último acuerdo fue rechazado esta vez en referéndums por una mayoría tanto en Quebec como en el resto de Canadá.

A continuación de tales fracasos en traer de nuevo a Quebec al redil constitucional, un gobierno de Quebec liderado por el Partido *Québécois* llamó a un segundo referéndum sobre la secesión de Quebec del Canadá. Los resultados del Referéndum de 1995 fueron 50,58 % contra la propuesta y 49,42 % en favor de la misma (con una tasa de participación del 93,52 %).²³ Desde entonces, ambos, los campos federalista e independentista no han hecho intentos concretos de resolver la cuestión una vez y para siempre, temiendo que un fracaso adicional pueda incentivar a sus adversarios. Mientras los francófonos en Quebec tienden a tener una adhesión más fuerte a Quebec que a Canadá, una mayoría de quebequenses prefieren no obstante estar dentro de Canadá, sea porque políticamente también se identifican a sí mismos como canadienses, o porque consideran la situación actual más beneficiosa que la alternativa.

Conclusión

La tensión entre francófonos es solo una de las tensiones existenciales que subyacen la constitución canadiense. De hecho, contrariamente a otras constituciones, la canadiense no establece claramente quién es «Nosotros el Pueblo». La Constitución no elige entre la igualdad de los individuos, de provincias, de regiones, de lenguas, de Naciones, etc. Todas son consideradas unidades existenciales fundamentales para algún propósito o el otro bajo la Constitución. En un sentido, la Constitución canadiense no reclama ser la última voz en la vida política de nuestra comunidad. La misma permanece abierta al cambio y la evolución. Como he demostrado en un reciente artículo, la misma descansa últimamente en metáforas evocando su carácter «incompleto» o no terminado.²⁴ Esto permite un continuo flujo de cambios incrementales más que tener una oscilante política constitucional moviéndose desde una inercia total a cambios radicales.

23 Véanse resultados por distritos electorales en: Québec, Directeur général des élections, «Référendum du 30 octobre 1995», <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/tableaux/referendum-1995-8481.php>

24 H. Cyr, «Conceptual Metaphors for an Unfinished Constitution» (2014) 19 *Review of Constitutional Studies* 1.

8. La región Centro y las regiones en el desarrollo económico federal de Argentina

Lucrecia D'Jorge

Introducción

La región Centro de la República Argentina está integrada por las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. La conformación de dicha región surgió a partir de la Reforma de la Constitución Nacional de 1994, cuando se reconoce a las provincias en el art. 124 la posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social, y de establecer órganos con facultades propias para el cumplimiento de sus fines. En una primera instancia se firma el Tratado de Integración Regional entre las provincias de Córdoba y Santa Fe, en mayo de 1998. En abril de 1999, se firma el Tratado de Incorporación de la provincia de Entre Ríos (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2016).

La construcción, consolidación y proyección de la región Centro de la República Argentina es un emprendimiento de importancia estratégica para el desarrollo económico, social y cultural de las provincias que la integran y del país.

La consolidación de la región Centro como parte de un proyecto de Nación, es un instrumento apto para realizar un trabajo conjunto de interrelación y articulación entre lo público y lo privado, siendo este el camino de éxito ya probado por aquellos países avanzados que hoy expresan modelos económicos y sociales competitivos, integradores y de alta cohesión social.

La región Centro cuenta con una estructura de Gobierno, encabezada por la Junta de Gobernadores de las tres provincias, y secundada por un Comité Ejecutivo —integrado por Ministros de las tres provincias—, una Mesa Ejecutiva —la cual tiene un coordinador pro t mpore, por provincia; y una Secretaría Ejecutiva.

Paralelamente funciona una Comisión Parlamentaria conjunta, integrada por Legisladores provinciales; y el Consejo de la Sociedad Civil de la región Centro (Gobiernos de las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, 2005).

Demografía

La región Centro representa una población total estimada en 7 739 407 personas, las cuales conviven en un territorio de 377 109 km². Esto da como resultado una densidad promedio de 20,5 habitantes por km. En particular

para la provincia de Santa Fe dicho indicador es de 24,02; para Córdoba de 20,01, y para Entre Ríos de 15,69. En el contexto nacional la región Centro es una de las regiones con mayor concentración de habitantes por km², luego de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (15 246,1 hab/km²) y Buenos Aires (53,6 hab/km²).

Tabla 1. Cantidad de habitantes, km² y densidad.

Provincias de la región Centro

	2010 Habitantes	2010 Km²	2010 Hab/Km²
Córdoba	3,308876	165,321	20.01
Entre Ríos	1,235,994	78,781	15.69
Santa Fe	3,194,537	133,007	24.02
Región Centro	7,739,407	377,109	20.52
Total Nacional	40,117,096	3,745,997	10.70

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

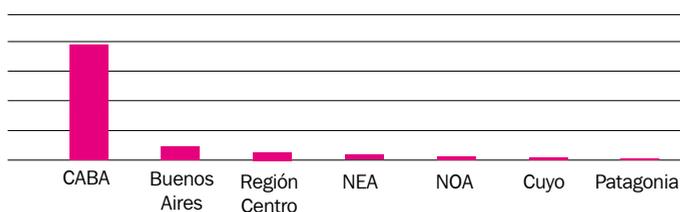


Gráfico 1. Densidad de población por regiones de Argentina

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Importancia económica

Producción

De acuerdo con datos correspondientes a las cuentas provinciales, dentro del Producto Bruto Geográfico de la Región predomina el sector terciario —el cual incluye al comercio, servicios financieros y otros servicios—; seguido en importancia por el sector industrial, y luego el sector primario. Cabe destacar que en términos de valor agregado el sector agroindustrial es transversal a las tres categorías mencionadas anteriormente.

Cuando se observa el mapa de producción de los principales complejos del país, se destaca la presencia de las provincias de la región Centro en la gran mayoría de los casos. En este sentido el abanico productivo de las tres pro-

vincias está conformado por una diversidad de actividades, entre las que se destacan: la producción de oleaginosas como la soja y el girasol; productos regionales como el algodón; cereales como el trigo, maíz, arroz; actividad ganadera, forestal, azucarera, maquinaria agrícola, automotriz.

La producción de granos, cereales y oleaginosas, es muy importante en la región. Las toneladas de soja representan aproximadamente el 70 % del total nacional; la producción de maíz el 57 %, la de trigo 34 %; la de girasol el 16,6 %, el arroz el 92 %, y el maní cerca del 90 % del total nacional.

La cantidad de cabezas de ganado bovino de la región representa el 33 % del total nacional, donde Córdoba y Santa Fe representan el 38 %, y Entre Ríos el 5 %. El 31 % del total de ganado vacuno faenado en el país corresponde a la región. Por otro lado, la región representa el 34 % del total de faena de ganado porcino.

El sector lácteo produce principalmente quesos, mantecas, leches preparadas y fluidas, entre otros; posteriormente en la región. También se llevan a cabo importantes actividades de servicios, comercialización y transporte de dichos productos (Centro de Estudios y Servicios BCSF, 2007).

Exportaciones

Gran parte de la producción de las provincias que integran la región está orientada hacia los mercados internacionales. Así las exportaciones de las provincias que la componen representan en conjunto el 37,9 % del total exportado (medido en dólares FOB) por el país. En particular entre 2003 y 2014, los valores exportados con origen en las tres provincias han tenido un crecimiento superior al promedio nacional.

Tabla 2. Exportaciones por provincia y región. Año 2014, en millones de dólares FOB, participación en total nacional y tasa de crecimiento

	Exportaciones 2014. Millones de U\$S	Participación en total nacional %	Tasa de crecimiento 2003-2014 %
Córdoba	9.310	13,6	174,8
Entre Ríos	1.533	2,2	184,2
Santa Fe	15.120	22,1	140,9
Región Centro	25.963	37,9	
Total Nacional	68.335	100	128,2

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación.

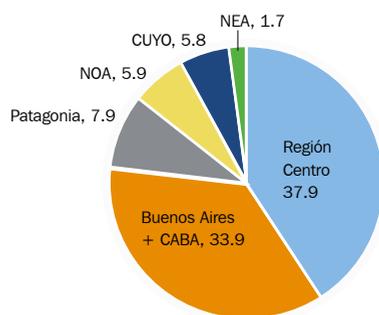


Gráfico 2. Participación del valor de las exportaciones por regiones de Argentina. Año 2014
Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación.

Al observar los principales complejos exportados se registra que la mayor importancia está en la participación de la región dentro de las exportaciones del complejo oleaginoso (74,7%), seguido por el complejo cerealero (28,8%), el ganadero (27,9%), y el automotriz (15,6%).

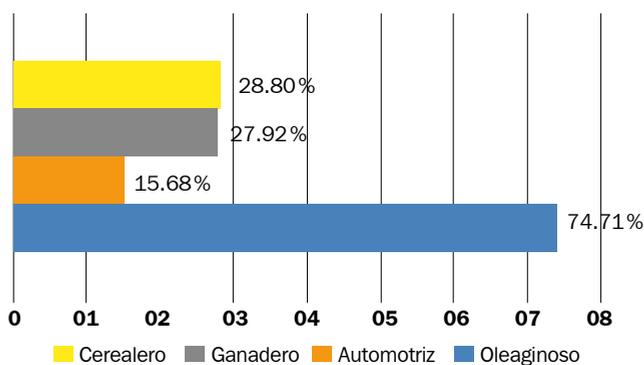


Gráfico 3. Participación del valor de las exportaciones de las provincias de la región Centro, por principales complejos exportadores.
Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación.

Finanzas públicas

Aporte a la recaudación nacional y recursos percibidos de la coparticipación nacional

Por la importancia que tiene la actividad económica de la región Centro en el contexto nacional, también es importante el aporte que las tres provincias que la integran hacen a la recaudación nacional.

Aunque no es del todo correcto metodológicamente tomar la recaudación nacional distribuida geográficamente según el domicilio fiscal del contribuyente, se tomará esta información para calcular el aporte de cada provincia, y de las regiones argentinas, en contraposición a los recursos percibidos vía coparticipación nacional. Más allá de la utilización de distintas variables y de que se analizan años diferentes, en general se encuentra una notable coincidencia en los resultados. Así, como es de esperar, dada su importancia económica, en todos los casos la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires son las jurisdicciones que más aportan a la masa de recursos nacionales, con un claro predominio de la primera. Asimismo, si bien a continuación todos ubican a Córdoba y Santa Fe, no hay coincidencia en cuál de ellas es la que hace el mayor aporte. En todos los casos le siguen en importancia Mendoza y Entre Ríos, respectivamente (Julián Barberis, 2014).¹

1 Centro de Estudios y Servicios BCSF (julio de 2007). *Región Centro de la República Argentina*. Recuperado de file:///C:/Users/ces13/Downloads/RC_2007_A%20(1).pdf: file:///C:/Users/ces13/Downloads/RC_2007_A%20(1).pdf

Gobierno de la provincia de Santa Fe (octubre de 2016). *Portal del Gobierno de la provincia de Santa Fe*. Recuperado de [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/115856/\(subtema\)/93663](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/115856/(subtema)/93663): [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/115856/\(subtema\)/93663](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/115856/(subtema)/93663)

Gobiernos de las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos (2005). *La región Centro Hoy. Publicación Institucional*.

Julián Barberis (octubre de 2014). *Ministerio de Economía – Buenos Aires provincia*. Recuperado de http://www.ec.gba.gov.ar/areas/estudios_proyecciones/documentos/DT%2013%20Aporte%20provincial%20a%20la%20recaudaci%C3%B3n%20de%20impuestos%20nacionales.pdf

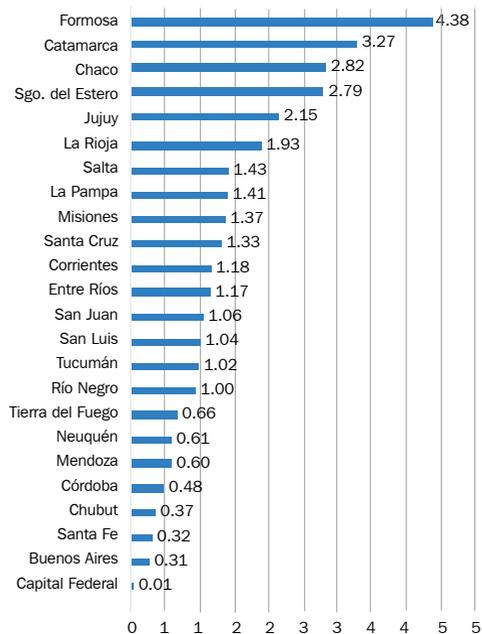


Gráfico 4a

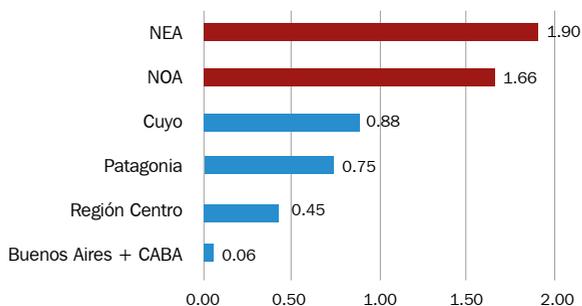


Gráfico 4b

Gráfico 4. Relación peso recibido vía coparticipación nacional de impuestos versus peso aportado a la recaudación de impuestos nacionales

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación

Tomando como referencia el año 2014 (\$1 295,2 millones), según el domicilio fiscal del contribuyente, el 80% de la recaudación de impuestos nacionales corresponden a los ubicados en Capital Federal o la provincia de Buenos Aires (\$ 996,2 millones). Un 11,8% corresponde a las provincias que integran la región Centro (\$154,0 millones).

En contrapartida al aporte directo a la recaudación de impuestos nacionales, según domicilio fiscal del contribuyente, por cada peso aportado las provincias de la región Centro reciben únicamente \$ 0,45. A diferencia de esto, las regiones NEA y NOA reciben \$ 1,90 y \$ 1,66 por cada peso aportado. En el otro extremo Buenos Aires y CABA reciben \$ 0,66, aunque cabe destacar que la diferencia sería mayor, a favor de la región Centro, si se considera el aporte a la recaudación de acuerdo con la distribución de las cargas tributarias.

La importancia que tienen las provincias en la recaudación de Derechos de Exportación, que no son coparticipables, agrava la desigualdad en relación con los recursos percibidos.

Dependencia de los recursos nacionales

Cabe destacar que la discusión relativa a la distribución de recursos nacionales toma mayor jerarquía al considerar que las provincias de la región Centro dependen en promedio en un 65,7% de recursos provenientes de la Nación, y en particular el 56,1% de la distribución de fondos de coparticipación nacional. Por su parte solo el 34,1% corresponden a ingresos de fuentes propias.

Tabla 3. Ingresos de las provincias y la región Centro por fuente. Año 2014

	Córdoba	Entre Ríos	Santa Fe	Participación en el total (Promedio Región Centro)
Tributarios Nacionales (RON)	19,449,126	10,729,399	19,710,501	56,1%
Transferencias corrientes	1,535,687	898,703	1,890,989	4,8%
Transferencias de capital	1,079,465	1,575,900	906,886	4,8%
Ingresos provenientes de la Nación	22,064,278	13,204,002	22,508,376	65.7%
Tributarios provinciales	12,646,747	3,935,320	11,545,947	29,5%
Ingresos brutos	10,141,164	2,082,230	9,102,139	21,5%
Otros	2,505,583	1,853,090	2,443,835	8,0%
No tributarios		378,230	257,045	3,8%
Regalías		184,310		0,3%
Otros	3,201,027	193,920		3,2%
Otros ingresos	221,132	214,496	421,731	1,0%
Ingresos provenientes de la provincia	16,068,906	4,528,046	12,224,750	34.3%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación

Síntesis

Como síntesis de todas las ideas planteadas en los distintos apartados de este artículo se podrían plantear dos tipos de cuestiones a resolver: algunas en el corto plazo, y otras a mediano y largo plazo. Dentro del primer grupo cabe destacar que es necesario contemplar algunos criterios de desarrollo regional en la formulación del Presupuesto Nacional. Una región de magnitud tanto en la economía nacional como en la generación de recursos tributarios, debe contar con una importante participación en la distribución de proyectos de inversión pública dentro de lo que establezca la «Ley de Leyes» de cada año.

A mediano y largo plazo es necesario planificar una nueva forma de generar y distribuir recursos entre las provincias. El nuevo régimen de distribución tiene que considerar la regionalización como política de Estado. La delimitación político-geográfica de las provincias no es razonable al momento de pensar políticas de desarrollo productivo para el país.

9. Federalismo fiscal y sistema de ecualización (o igualación) en Canadá: lecciones para otros países federales

David Péloquin

El presente artículo tiene por objeto ofrecer al lector una breve reseña de la naturaleza, algo singular, del federalismo fiscal en Canadá, con especial énfasis en el alcance y la historia significativa de la descentralización fiscal en el país, además de profundizar en el desafío particular que esto plantea para la gestión de las disparidades fiscales interprovinciales en el mismo, incluso mediante mecanismos de compensación fiscal que intentan mitigar tales diferencias.

1. La autonomía gubernamental y la descentralización fiscal en Canadá

Los estudiantes de la historia canadiense a menudo notan que nació una federación que fue centralizada en principio, pero que ha resultado muy diferente en la práctica. En consonancia con la filosofía política liberal de los dirigentes de las colonias británicas en plena época victoriana, la Constitución de 1867 había concebido una estructura federal clásica que incluía poderes federales y provinciales en «compartimentos estancos», con muy pocas excepciones. Con las recientes tribulaciones de la Guerra Civil Americana muy frescas en sus mentes, desconfiaban de demasiada concentración de poder a nivel de las jurisdicciones provinciales individuales y trataron de dejar al nivel de gobierno federal como el dominante —tanto en términos de sus poderes fiscales como en relación con sus facultades legislativas.

Si las prioridades del gobierno para mediados del siglo XIX hubieran permanecido inalteradas hasta hoy, es posible que Canadá hubiera continuado por ese camino, aunque las realidades de la geografía física (la distancia entre centros de población en el norte del continente americano) y la geografía humana (especialmente la naturaleza binacional del país), indudablemente, incluso entonces hubieran ejercido una presión significativa sobre el diseño centralizado de la federación. En la práctica, el país evolucionó hacia un régimen federal más descentralizado a raíz de los desafíos planteados, en primer lugar, por la necesidad de acomodar a los inmigrantes en zonas del país alejadas de la capital federal, luego las planteadas por el imperativo de construir infraestructura (abrumadoramente a nivel provincial y municipal) para servir a una población que crece rápidamente, pero distribuida de forma

dispersa y, en décadas posteriores, el crecimiento en importancia de la educación pública, la atención de salud y otros elementos clave del Estado de Bienestar, que siempre han sido responsabilidades provinciales en Canadá.

A diferencia del patrón histórico observado en muchos otros países federales, el resultado ha sido el Canadá altamente descentralizado de hoy —con sus competencias legislativas y regulatorias típicamente superpuestas (o entredadas/entrelazadas) y lo propio (en especial) con sus poderes de gasto, así como la ocupación conjunta por parte de ambos órdenes mayores de gobierno de todos los campos impositivos principales de tipo directo e indirecto. En gran medida, Canadá se ha convertido en algo similar a una asociación más o menos «igualitaria» de gobiernos federal y provinciales (o, visto desde otra perspectiva, en una «competencia vertical» más o menos equilibrada entre fieros competidores).

El legado británico a Canadá de un sistema parlamentario estilo Westminster¹ contribuye fuertemente a esta dinámica competitiva. Puesto que se trata de un sistema político dominado por un poderoso poder ejecutivo —con limitados «controles y equilibrios» ejercido por el Poder Legislativo en los niveles federal y provincial— el país ha encontrado sus «controles y equilibrios» en otra parte: a través de una dinámica de provincias desafiando frecuentemente las acciones del gobierno federal (y viceversa a menudo). Además, dado que hay relativamente pocas provincias en Canadá (en comparación con muchos otros países federales), ha sido más fácil para las mismas (o masas críticas de ellas) hacer causa común y actuar como un contrapeso al gobierno federal.

El ya alto grado de autonomía ejercido tanto por los gobiernos federales como provinciales bajo el sistema de Westminster también se ha visto reforzado por las insistentes demandas en muchas regiones del país de una significativa autonomía provincial. Esto es más cierto obviamente para Quebec, dada su población abrumadoramente francófona, pero lo es en menor grado por parte de las provincias de Canadá occidental —a quien la capital federal ha parecido siempre lejana (y, durante mucha de la historia de Canadá, era a menudo considerado como un poder cuasi-colonial, promoviendo los intereses de la región central y oriental de Canadá a expensas de las del Oeste)² y

1 El autor alude al modelo parlamentario británico así conocido, que por tanto es diferenciable del esquema presidencialista de los EE. UU. adoptado en otros países latinoamericanos, incluida la República Argentina (N. del C.).

2 Curiosa similitud con los fenómenos de resistencia a la autoridad de Buenos Aires por parte de las provincias interiores, en el proceso posterior a la Revolución de 1810, y que constituye un antecedente en las tensiones que llevaron a la conformación de un sistema federal posteriormente (N. del C.).

entre las provincias atlánticas. La aceptación canadiense virtualmente amplia de la legitimidad de tales demandas se ha traducido en el amplio consenso de hoy en favor de la descentralización tanto en la prestación de servicios como en el sistema de impuestos y finanzas públicas.

La presión por un gasto centralizado, es decir, federal, y un rol central en el gasto ya era evidente en el siglo XIX y principios del siglo XX, excepto, por supuesto, durante dos breves intermedios de guerra y de posguerra, pero ha sido particularmente evidente en el período iniciado desde principios de los años 50 (gráfico 1).

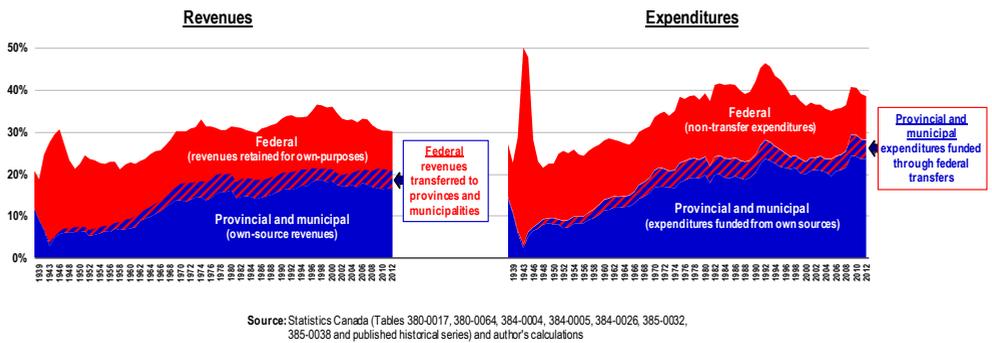
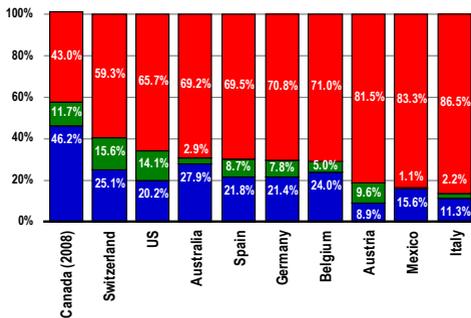


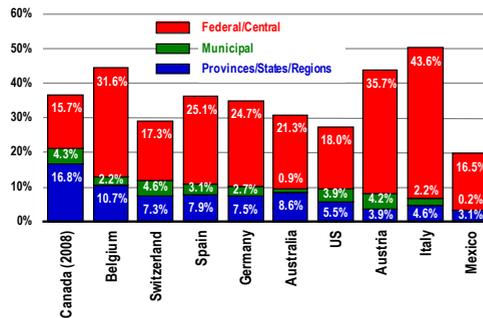
Gráfico 1. Evolution of the fiscal and budgetary weight of governments in Canada, 1939–2012 (% of GDP)

A lo largo de las décadas transcurridas desde entonces, el crecimiento del estado de bienestar ha alimentado el incremento tanto de los gastos como de los ingresos procedentes de fuentes propias principalmente a nivel provincial. Con un aumento modesto en el papel de las transferencias fiscales federales a principios del período, los gastos provinciales (incluidos los del pequeño sector municipal que cae bajo su órbita) superaron los gastos federales a principios de los años sesenta y sus ingresos propios superaron los ingresos federales a principios de los años setenta. Como resultado, los ingresos provinciales en Canadá —que reflejan una presencia significativa en todos los principales campos tributarios (impuestos sobre las ventas, impuestos sobre la renta de las personas físicas, corporativos y sobre nóminas), junto con muchos otros ingresos fiscales y no tributarios menores— ocupan la mayor proporción del PIB (por lejos) entre los gobiernos subcentrales de los países de la OCDE (gráfico 2).

Revenues by level of government,
selected OECD countries, 2005
(% of total government revenues)



Revenues by level of government,
selected OECD countries, 2005
(% of GDP)



Source: OECD and Statistics Canada

Gráfico 2. Revenue decentralization in Canada and other OECD countries.

Disparidades fiscales en Canadá

Una de las consecuencias del elevado grado de descentralización de los ingresos en Canadá (y del papel bastante modesto que desempeñan las transferencias federales en el financiamiento de las provincias y los municipios) es que las provincias de Canadá tienen capacidades fiscales muy desiguales (es decir, de recaudación de ingresos)³ (gráfico 3). Estas disparidades reflejan en gran medida los ingresos significativos que ciertas provincias pueden obtener de sus dotaciones de recursos naturales (y del petróleo y el gas en particular), aunque existirían disparidades significativas debido a las diferencias en las economías de las diferentes regiones incluso en ausencia de concentración de riqueza de recursos naturales.

Además de los retos que plantean para la equidad fiscal en todo el país, es decir, la capacidad de las provincias para «proporcionar niveles razonablemente comparables de servicios públicos a niveles razonablemente comparables de impuestos», en los términos del párrafo constitucional 36(2)1982 —la

3 Las mediciones de la capacidad fiscal que siguen son generalmente calculadas como la suma de los rendimientos «tributarios» per cápita de las bases impositivas que se podrían recaudar suponiendo la aplicación de un esfuerzo tributario promedio de todas las provincias a una base tributaria estandarizada que representa la «media» o estándar de política encontrada a través de las jurisdicciones fiscales provinciales. En los casos en que se utilizan rendimientos reales (en lugar de estandarizados) en los países para aplicar mecanismos de igualación (o, en el caso de los EE. UU. que no tienen un mecanismo formal de igualación), esos valores se utilizan en su lugar.

naturaleza particularmente volátil de los ingresos de los recursos naturales a menudo ha causado estragos en el diseño del sistema de igualdad fiscal del país. En particular, en los momentos en que los precios de los recursos naturales son altos, las provincias con una abundancia significativa de recursos ven aumentos significativos en su capacidad fiscal general y las disparidades aumentan, con lo contrario sucediendo cuando caen de nuevo.

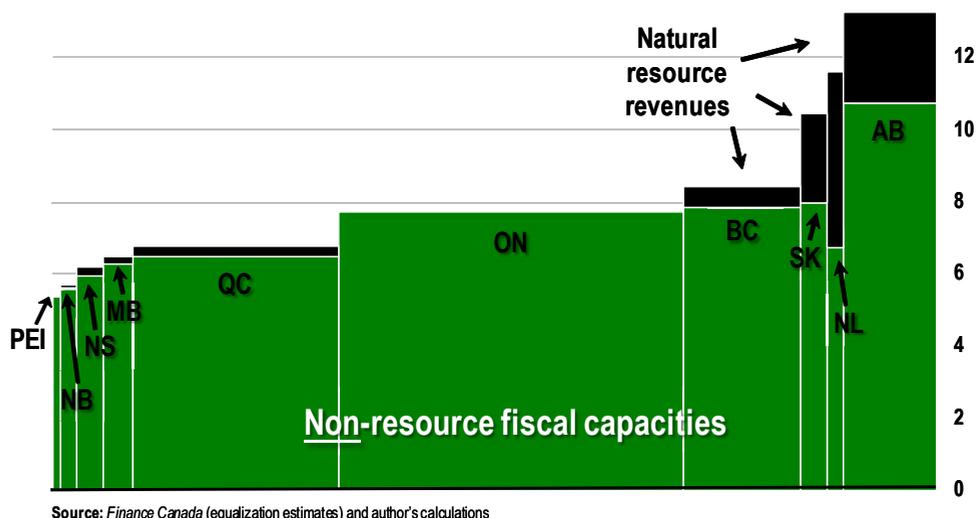
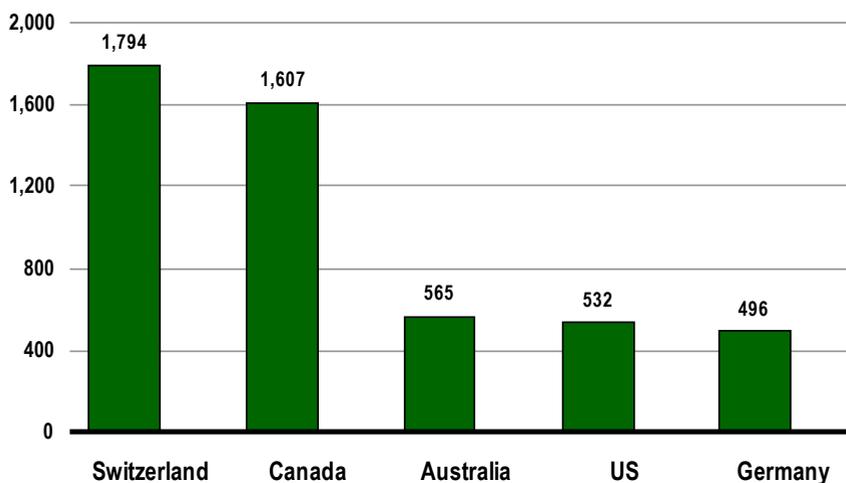


Gráfico 3. Fiscal capacity by province, 2015–16 (thousands of CAD per capita).

El gráfico 4 sitúa las disparidades fiscales canadienses en un contexto internacional más amplio, comparándolas con las de otras federaciones de países desarrollados con paridad de poder adquisitivo. Dado que las provincias canadienses recaudan más de sus propios ingresos en general que sus contrapartes en otros países federales (dado sus mayores responsabilidades de gasto y generalmente menor dependencia de transferencias federales) y también tienen un acceso altamente desigual a los ingresos de recursos naturales, no es sorprendente descubrir que sus disparidades son particularmente grandes —superadas solo por las que prevalecen en Suiza.⁴

⁴ A diferencia de las provincias canadienses, los cantones suizos no tienen ingresos significativos de recursos naturales. En cambio, las disparidades entre ellos parecen estar principalmente relacionadas con su tamaño. Muchos de los cantones suizos mejor situados son, en efecto, los suburbios ricos de las grandes ciudades. En otras federaciones, las unidades constituyentes tienden a ser geográficamente más grandes y como resultado, hay una tendencia de las unidades individuales a agrupar a las poblaciones ricas y menos ricas en la misma jurisdicción fis-



Source: Individual country equalization calculations, OECD (population, GDP, PPP exchange rates) and U.S. Census Bureau (2010 Survey of State and Local Government Finances) and author's calculations

Gráfico 4. Pre-equalization fiscal disparities, selected federations (population-weighted standard deviation in USD per capita)

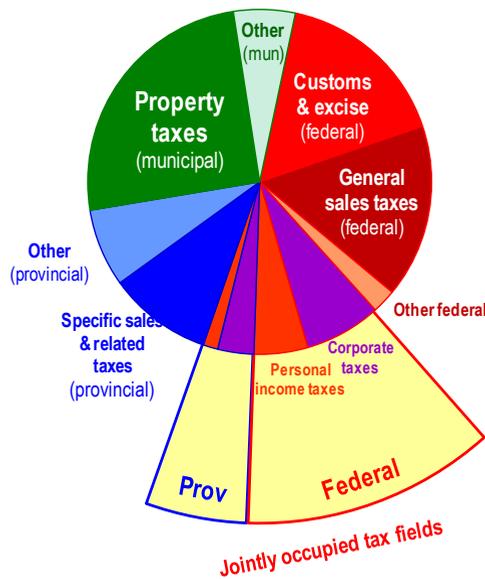
Sistema de ecualización fiscal en Canadá

Como ocurre con muchos otros países federales, Canadá intenta reducir las disparidades fiscales que existen entre sus provincias a través de mecanismos de igualamiento fiscal. La historia de la equiparación (ecualización) en Canadá data formalmente de 1958, pero surgió de lo que eran rasgos de igualación «de facto» de los anteriores acuerdos de «alquiler de impuestos» que se pusieron en marcha como un medio de centralizar los recursos fiscales durante la duración del esfuerzo de guerra de 1939 a 1945. Bajo esos acuerdos, las provincias acordaron «arrendar» gran parte de su «espacio impositivo» al gobierno federal a cambio de un flujo de transferencias diseñado para financiar sus responsabilidades de gasto (reducidas) durante la guerra. No obstante, la asignación de esas transferencias no se realizó sobre la base de la derivación (principio devolutivo) y, como resultado, fueron inherentemente equiparadoras (igualizadoras) en relación con la situación que prevaleció en las décadas anteriores, en las cuales cada provincia gravaba y recaudaba sus

cal. Mientras que ciertas unidades pueden tener proporciones más grandes o más pequeñas de poblaciones de altos ingresos, sus disparidades tienden a ser, en promedio, más pequeñas que las que pueden resultar de la riqueza concentrada de recursos naturales.

propios ingresos (gráfico 5) y las provincias más acomodadas encontraban más fácil financiar sus gastos con tasas impositivas más bajas que las provincias menos acomodadas.

Después de la guerra (y en consonancia con el consenso keynesiano de posguerra sobre la necesidad de que el gobierno central controle las principales palancas macroeconómicas), el gobierno federal trató de conservar su «arrendamiento» en los principales campos tributarios que anteriormente había ocupado conjuntamente con las provincias, especialmente las bases del impuesto sobre la renta de las personas físicas y corporativas que habían estado en niveles relativamente modestos antes de la guerra pero que eventualmente se convertirían en las bases impositivas más importantes en el mundo de la posguerra.



Source: Fiscal Federalism in Canada, Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements (1981) (<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/reogeri/cpc-pac/2016/vol2/m-ri/spm-ms-eng.html>)

Gráfico 5. Pre-war (1937) revenue sources in Canada, by level of government.

Las provincias —en particular Quebec y otras de las grandes (y acomodadas) resistieron fieramente y, a mediados de los años 50, quedó claro que las provincias volverían a ocupar las principales bases tributarias que habían ocupado antes de la guerra. Para satisfacer las preocupaciones de las provincias menos favorecidas, el gobierno federal acordó un sistema de transferencias de equiparación (a partir de 1958) con el fin de asegurar un nivel de

comparación razonable sobre la capacidad de las provincias de generar ingresos para satisfacer sus necesidades de gasto.

El actual programa de equiparación es, de hecho, un conjunto arbitrariamente fijo de fondos (que crece en línea con el PIB) que se transfiere a las provincias menos favorecidas en función de su capacidad fiscal mensurada (excluyendo el 50 % de los ingresos de recursos naturales para fines del cálculo).⁵ Como se muestra en la gráfico 6, el grado en que estas transferencias actualmente reducen las disparidades entre provincias es algo limitado. De hecho, incluso después de las transferencias de equiparación, las provincias en mejor situación económica mantienen importantes ventajas de recaudación de ingresos que pueden llegar a CAD 50 00 por persona al año.

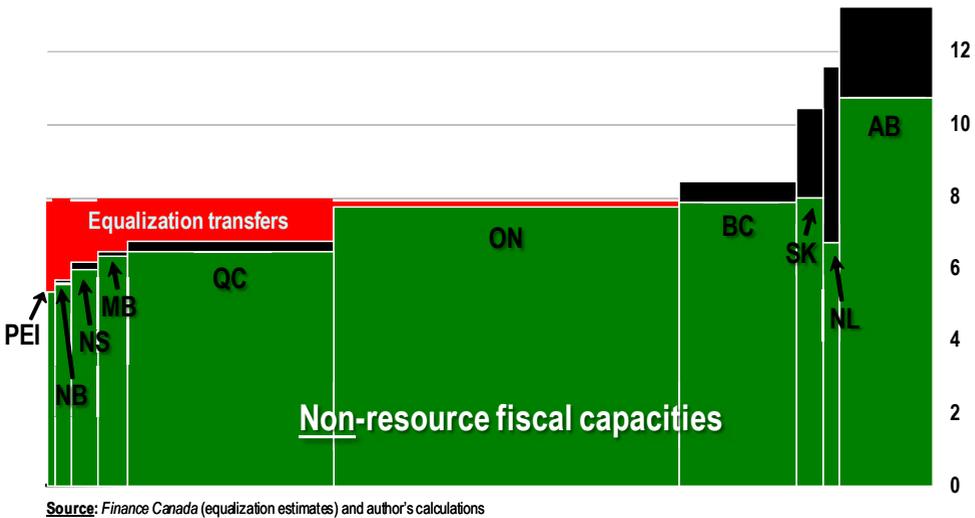


Gráfico 5. Post-Equalization fiscal capacity, 2015–16 (thousands of CAD per cápita).

⁵ En varios momentos de la historia de la igualación fiscal en Canadá, se hicieron cambios *ad hoc* al tratamiento de los ingresos de recursos naturales en la fórmula, principalmente para reducir la volatilidad asociada con el nivel de transferencias (antes de la adopción de un pool —conjunto o monto— fijo) y su asignación a lo largo de las provincias. Una descripción breve del actual sistema de igualación de Canadá se puede encontrar en el sitio web de Finance Canada: <https://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-eng.asp>

En la práctica, la reducción de las disparidades fiscales logradas a través del sistema de igualdad fiscal del Canadá siempre ha sido modesta. Esto es particularmente cierto en los períodos en que los precios de los recursos naturales son altos, pero sigue siendo en gran medida cierto cuando son bajos. Especialmente desde la época de los primeros *shocks* en los precios del petróleo a principios de los años 70, las disparidades fiscales han estado en un movimiento o «paseo» recurrente de la montaña rusa con cada *boom* pasajero y caída del ciclo del precio del recurso.

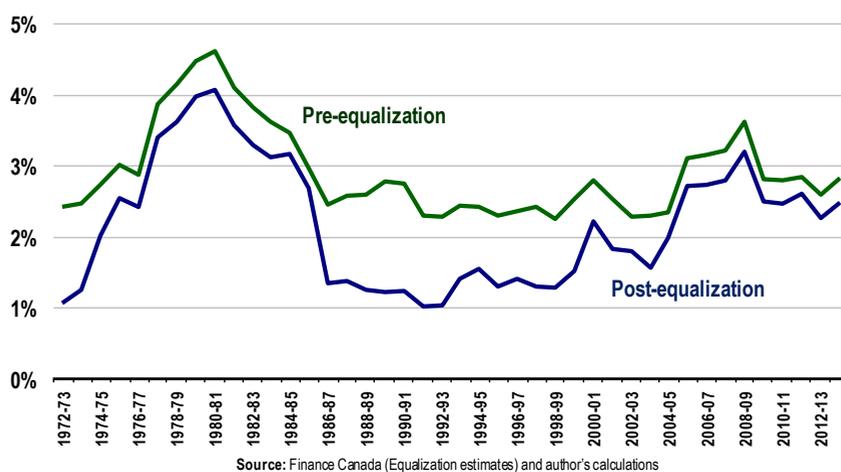
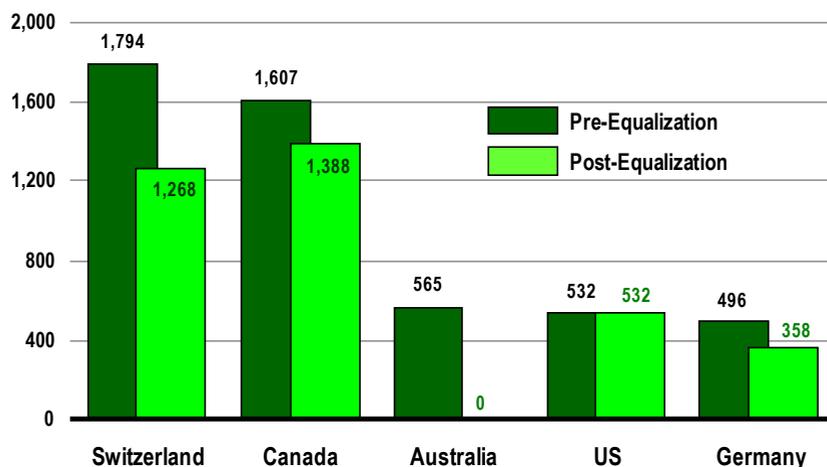


Gráfico 7. Pre- and post-equalization fiscal disparities over time (population-weighted average absolute deviation as a % of GDP per capita).

El gráfico 7 ilustra cómo una medida estadística de las disparidades fiscales pre y poscompensación ha fluctuado con el tiempo. A pesar de que las transferencias de eculización han crecido de manera bastante constante a lo largo del tiempo (habiendo fluctuado dentro de una banda estrecha como porcentaje del PIB entre principios de los años 70 y hoy), el país ha experimentado grandes disparidades a lo largo de ese período en el ciclo de precios de los recursos. Incluso en la parte inferior del ciclo de precios de los recursos, no se ha considerado seriamente la posibilidad de lograr una equiparación «completa» (es decir, al nivel de la capacidad de la «cima») mediante el único mecanismo de transferencias federales a las provincias menos favorecidas, dado que implica un aumento muy significativo de las transferencias federales, lo que en realidad requiere una recentralización significativa de los

ingresos a favor del gobierno federal o una nueva reducción del ya relativamente pequeño papel desempeñado por el gobierno federal en la provisión de bienes y servicios públicos en el país.⁶



Source: Individual country equalization calculations, OECD (population, GDP, PPP exchange rates) and U.S. Census Bureau (2010 Survey of State and Local Government Finances) and author's calculations

Gráfico 8. Pre- and post-equalization fiscal disparities, selected federations (population-weighted standard deviation in USD per capita).

Dadas sus grandes disparidades, el sistema de Canadá logra menos ecualización que muchas otras federaciones (gráfico 8). De hecho, solo en federaciones muy centralizadas (por ejemplo, Australia) donde el gobierno federal es fiscalmente dominante, la equiparación «completa» parece alcanzable.

Dada la inevitable desigualdad de las situaciones posteriores a la equiparación, las provincias canadienses deben seguir políticas fiscales y presupuestarias diferentes entre sí en relación con una combinación de diferentes políticas de gasto, impuestos y endeudamiento. En la práctica, las limitadas

⁶ El impedimento clave para lograr una mayor igualdad a través de transferencias federales es, sin duda, la clara apropiación provincial de los recursos naturales en su territorio y la consiguiente capacidad de los gobiernos provinciales para obtener ingresos significativos de la extracción de rentas de recursos mediante una combinación de regalías, arrendamientos de exploración y producción y tributación general de la actividad económica (incluidas las ganancias corporativas) del sector de recursos. Aunque el gobierno federal puede, en principio, también extraer efectivamente rentas a través de su poder de imposición irrestricto, un pasado intento de hacerlo en la década de 1970 engendró una fiera resistencia y desde entonces el gobierno federal no ha buscado extraer una parte más grande de renta de recursos.

pruebas disponibles indican que las provincias más acomodadas no suelen ofrecer políticas de gastos más generosas que las provincias menos acomodadas (gráfico 9). Por otro lado, parecen ser capaces de financiar esos gastos con niveles significativamente más bajos de tributación general,⁷ así como ser más capaces de evitar mayores niveles de endeudamiento que pueden traducirse en mayores impuestos (o menores gastos) en el futuro.

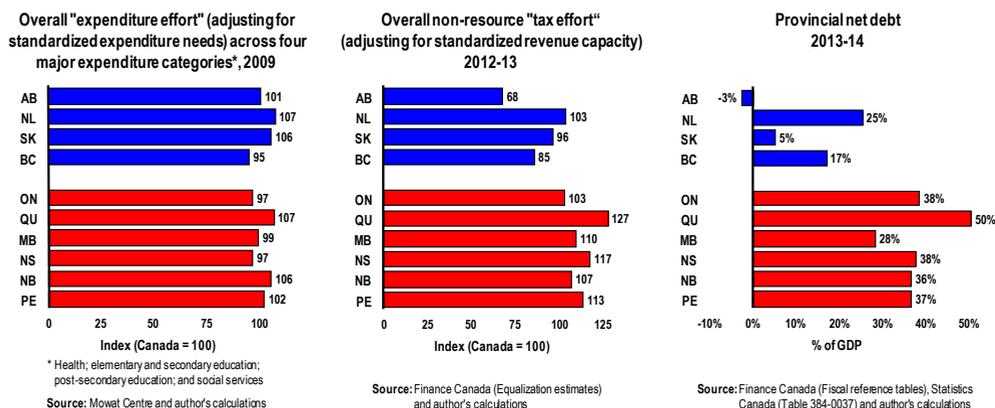


Gráfico 9. Interprovincial differences in expenditure, taxation and debt levels.

¿Lecciones para otros?

Teniendo en cuenta lo que parece ser un cuadro bastante variado de cómo (y cuánto) la igualación se hace en diferentes países —y dado que Canadá es algo atípico (al menos entre las federaciones de países desarrollados) en relación con la magnitud de sus disparidades fiscales, puede valer la pena retroceder y considerar cuáles son (o pueden ser) los objetivos de los sistemas de igualación y qué compromisos con la realidad pueden ser necesarios en los casos en que las disparidades estén quizás demasiado arraigadas en la estructura constitucional o política del país para ser enteramente evitadas (o demasiado grandes para ser totalmente mitigadas).

7 Por ejemplo, la provincia de Alberta (que durante mucho tiempo ha tenido la mayor capacidad fiscal general entre las provincias) a menudo ha comercializado la que denomina «la ventaja de Alberta», consistente en servicios públicos de calidad a niveles iguales o superiores a los de otras partes del país —pero con niveles impositivos significativamente menores, incluyendo impuestos a la renta personal más bajos y la ausencia de cualquier impuesto provincial a las ventas (la única jurisdicción en el país sin tal tipo de impuesto).

¿Por qué igualar?

La justificación más común de los sistemas de equiparación es que pueden mejorar la equidad fiscal «horizontal», es decir, la capacidad de las provincias, estados o regiones de un país para proporcionar niveles (razonablemente) comparables de servicios públicos a niveles de tributación que también sean razonablemente) comparables.

En cierta medida, también pueden —de la misma manera— aumentar la equidad «vertical» en la medida en que niveles más iguales de servicios e impuestos (entre regiones) mejoren la distribución del ingreso (entre los ciudadanos) o respondan a las necesidades de los más desfavorecidos.

En principio, una literatura económica significativa también sostiene que la igualación puede aumentar la eficiencia económica en la medida en que puede garantizar que la movilidad de los recursos responda a las diferencias reales de productividad (y a los costos y beneficios reales de la movilización) más que a la existencia de políticas fiscales y presupuestarias que sean más (o menos) favorables debido a accidentes de la historia, la geografía o la geología.

Para los países que premian la autonomía regional, la igualación también puede reforzar la misma, dado que la auténtica autonomía requiere decisiones sobre el nivel del gasto y la tributación provinciales que deben tomar las propias regiones. Grandes disparidades fiscales no compensadas pueden reducir el alcance real de las opciones de política abiertas a ellas.

En los países que también valoran los beneficios positivos que pueden derivarse de la competencia horizontal entre regiones en relación con sus mezclas de políticas tributarias, fiscales y presupuestarias, las políticas de igualdad adecuadamente diseñadas también pueden ayudar a garantizar unas condiciones más equitativas y a minimizar la probabilidad de una deuda provincial excesiva o cargas impositivas que en última instancia puedan dar lugar a presiones para rescates (salvatajes) fiscales.

¿Algunos principios «revelados» de ecuación?

Aunque la gama de argumentos teóricos para las políticas de igualdad parece ser bastante amplia, las realidades prácticas del federalismo sobre el terreno sugieren que los imperativos teóricos (tanto como ellos pueden serlo) a menudo no son suficientes para obligar a todas las federaciones a converger a soluciones similares (o incluso a resultados similares en relación con el alcance de las disparidades posteriores a la igualación).

En cambio, es probable que las políticas reales de igualación de una federación reflejen, entre otras cosas:

- el valor que su sociedad atribuye a la «equidad fiscal» y a la solidaridad en general (y la solidaridad interregional en particular) —es decir, la fuerza de su insistencia en ofrecer niveles razonablemente comparables de servicios públicos a niveles razonablemente comparables de tributación en *todas* las regiones;
- el grado en que la propia federación está centralizada fiscalmente, así como la magnitud de las disparidades fiscales entre sus provincias, dado que cuando más las provincias proporcionen servicios públicos que ellos mismos deben financiar, tanto mayores serán las disparidades fiscales que se deriven, y cuanto más altas las disparidades fiscales, más difícil es lograr un alto grado de igualación;
- la magnitud de la «brecha fiscal vertical» entre los órdenes de gobierno federales y regionales (es decir, la medida en que los ingresos federales exceden sus responsabilidades de gasto y lo contrario es cierto para los gobiernos regionales) —desde que cuanto más grande el acceso del gobierno federal a recursos fiscales que pueden ser compartidos con las regiones, mayor es su capacidad para lograr un alto nivel de igualación a través del mecanismo de transferencias federales a las regiones;
- el valor otorgado a la autonomía regional por su sociedad —ya que cuanto mayor es la dependencia de las regiones respecto de las transferencias federales, menos autónomas pueden ser realmente.

Si la larga historia de la descentralización fiscal, las disparidades fiscales y la experimentación con los sistemas de igualación de Canadá tiene alguna lección que ofrecer a otros países, es probable que el «cómo llegar allí» sea una parte importante de la explicación de «dónde terminas». Al igual que en todos los asuntos que involucran recursos fiscales significativos, el proceso de adaptación política de aquellos con «voces en la mesa» figurará de manera prominente en las soluciones que surjan. Si se tiene suerte, las acomodaciones particulares hechas en cualquier punto del camino no bloquearán a un país en una situación en la cual una proporción significativa de la población (y de sus representantes a nivel provincial o regional) concluye que el sistema «no está trabajando para ellos».

Afortunadamente, los arreglos fiscales intergubernamentales en una federación —incluida la igualación— no son sino un juego repetido sin cesar en el que (con buena voluntad e incluso con un mínimo grado de solidaridad), a menudo, si no siempre, los socios de la federación se enfrentan a incentivos para continuar jugando el juego.

10. Derechos humanos, derecho municipal y federalismo en Argentina

Enrique J. Marchiaro

Ciudades, redes y federalismo

En nuestros días, nuestro Estado y nuestra sociedad transitan de un modelo jerárquico, que se desdibuja, a otro basado en la coordinación, la integración y la descentralización; es decir, muta hacia un modelo multinivel o directamente complejo.

En otras palabras, pasamos de una sociedad configurada en torno de la metáfora de la pirámide a otra que lo hace en la red. Es un proceso abierto, que vivimos, donde lo viejo constituye parte de lo nuevo y lo nuevo aún no termina de nacer.

El artículo analiza si la metáfora de la pirámide jurídica como representación estructural de las relaciones entre el ordenamiento internacional y los ordenamientos internos debe ser reconstruida en razón de la internacionalización del derecho constitucional. En un nivel teórico se sostiene que la pirámide es un concepto vinculado al monismo kelseniano que ha perdido su utilidad, aunque también el dualismo debería sustituirse por una teoría del pluralismo jurídico. (Bogdandy, 2012:22)

En este nuevo escenario, las ciudades no solo ocupan un papel que antaño no tuvieron sino que sus roles son diferentes aún en la dimensión urbana, pues en su función han dejado de ser lugares para integrarse en la red global de flujos.

El proceso es tan amplio y profundo que toca aspectos que hacen a la concepción misma del municipio, de allí que ya no es un mero cambio de rol:

La red está sustituyendo al átomo como símbolo general de la ciencia: mientras que el átomo representa la simplicidad, la regularidad y el cierre, la red invoca la complejidad, la flexibilidad y la apertura «es entonces que» tanto la geografía como la economía y la ciencia política observan con algún desconcierto cómo se les desordena el mundo... La ciudad es simultáneamente física, virtual, próxima y relacional. (Subirats, 2003:403)

En la sociedad red la realidad está construida por redes de información que operan sin restricciones de distancia ni tiempo. La red de redes genera una nueva sociedad y una nueva economía, la informacional, con notas de

flexibilidad, operatividad, configuración variable y heterarquías y donde los nodos son la clave. Uno de estos nodos son las ciudades.

La globalización desborda la capacidad de gestión de los estados-nación. No los invalida totalmente, pero los obliga a orientar su política en torno a la adaptación de los sistemas instrumentales de sus países hacia la navegación de los flujos globales... Por otra parte, el estado-nación en casi todo el planeta, está buscando su relegitimación mediante la descentralización administrativa y la participación ciudadana. Se transfieren competencias a gobiernos locales y regionales «lo que conduce a la» construcción de un nuevo sistema institucional, hecho de redes de órganos gubernamentales de distinto nivel, articuladas a distinto nivel. Para cada problema, para cada ámbito de decisión se produce una configuración distinta de la combinatoria administrativa que compone el nuevo estado. Es un estado-red. (Castells, 2000:12)

Así como las ciudades mutan, también el derecho. Pasamos de un sistema jurídico cerrado a uno abierto, de uno estático a otro dinámico, de uno lineal a otro sistémico, de uno jerárquico a otro heterárquico, de uno legalista a otro principista, de uno monológico a otro dialógico.

La otra gran transformación del derecho contemporáneo está dada por el deslizamiento de sus fronteras o contornos: hacia arriba por la globalización e internacionalización y hacia abajo por la descentralización y el federalismo.

Vivimos una reconstrucción de esta forma de Estado, que se recreó a partir del fin del Estado de Bienestar pero luego también del agotamiento del Estado neoliberal. Todo indica que se está creando un nuevo Estado, por ahora con notas diferentes en las escalas nacional, transnacional y subnacional, lo que determina caracterizaciones parciales y no totalizantes, pues las condiciones en que se da y las cosmovisiones que le son inherentes no permiten articular una teoría general. Pero el federalismo está convirtiéndose en principio articulador de este complejo y difícil proceso.

Esta recreación del federalismo se da también desde abajo.

Si es la ley del Estado la que ha de organizar, fundamentar y delimitar la autonomía local, nada impide que los municipios y provincias sean autorizados por ley del Estado para celebrar acuerdos entre ellos con el consentimiento de las regiones interesadas, pudiendo incluso ir más allá del territorio de éstas; igualmente, nada impide que les autorice para crear un tipo de entes respecto de los cuales la ley del Estado podría asegurar el fundamento, establecer el modelo y dictar el régimen necesario. De esta manera, este federalismo cooperativo, este sistema de las autonomías consociativas, nacería desde abajo. Pero,

¿es importante esta circunstancia? El federalismo puede nacer perfectamente desde abajo. (La Pégola, 1994:354)

En este panorama ha mutado el papel de los entes subnacionales —y también de los locales—, lo cual se confirma notablemente en cómo van operando los derechos humanos en dichas escalas.

Si bien los municipios no son sujetos de la relación federal (Rosatti, 2012) el crecimiento de su rol en todos los aspectos, incluido su papel como productor de derecho, los pone en un sitio diferente, de tal modo que son inductores del proceso federal.

Un proceso que se tensiona, se reconstruye en torno del bloque de derechos humanos, sobre todo desde la reforma constitucional de 1994 que produce una mutación paradigmática de nuestro derecho.

Y un gran tema de debate —en el aspecto operativo, no así teórico— es como se aplica el bloque en los Estados Federales, pues aun cuando instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) y la Convención de Viena son absolutamente claros sobre el punto, en los hechos la situación no se corresponde con lo normado.

El artículo 28 del citado instrumento americano establece:

1) Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial. 2) Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

Los abanicos interpretativos van del mínimo al máximo, en tanto las situaciones que motivaron dicho artículo tienden a evitar incumplimientos del sector nacional o bien del subnacional bajo la excusa de la estructura federal.

Varios países han intentado ampararse en su estructura federal para limitar los efectos internos de la ratificación de tratados de derechos humanos o para restringir el alcance de su responsabilidad internacional. También autoridades locales han pretendido desatenderse de sus obligaciones argumentando que los tratados han sido ratificados por el Estado Federal y no por el estadual.

La Corte IDH entiende con claridad en el caso Garrido y Baigorria que «según jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado

no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir con una obligación internacional».

Sin duda alguna, el artículo 28 debe entenderse entonces como extendiendo las obligaciones que resultan de la CADH a cada unidad componente de la federación.

El federalismo no es un problema sino una posibilidad. Al crear un doble sistema de garantías constitucionales, los derechos teóricamente tienen mejores posibilidades de ser protegidos. El derecho internacional de los derechos humanos provee un tercer sistema de protección. Por lo tanto de lo que se trata es de buscar la manera de integrar a los tres sistemas plenamente. Y para ello se requiere de voluntad política y no de excusas jurídicas. (Dulitzky, 2014:705)

El federalismo de concertación y de coordinación —afín al fenómeno de las redes— implica que en temas concurrentes como los derechos humanos, los operadores actúen con flexibilidad y creatividad para superar los bloques competenciales que tanto dañaron al federalismo.

Así, hay autores que proponen articular competencias bajo el «principio constitucional de actuación conjunta para la tutela de los derechos fundamentales». De la conjunción de los artículos 41, 42, 43 y 75 inc. 17, 22, 23 y concordantes de la constitución nacional argentina, surge este principio, que lleva a la obligación conjunta de carácter sinérgico de todos los responsables de la tutela, sin importar su nivel territorial.

La responsabilidad ante un niño en situación de calle es configurativa de responsabilidades no solo en el orden municipal, donde se produce el hecho, sino también de los niveles provincial y nacional que han asumido compromisos genéricos de orden interno e internacional en dicha tutela, además de que los órganos superiores generalmente llevan adelante planes económicos con «daños colaterales» que generan estos hechos precisamente.

No pueden invocarse, frente al núcleo de un derecho fundamental tan delicado, razones de presupuestos inelásticos por parte de Nación o bien esconderse la provincia detrás de un principio delimitador de competencias propio del federalismo dual.

La tutela constitucional de una serie de intereses, bienes o valores que, por ser fundamentales, operan transversalmente o en red en nuestro sistema federal de gobierno, exigen de los poderes públicos actuaciones conjuntas no susceptibles de ser obstaculizadas con fundamentos competenciales jurisdiccionales previstos y diseñados para el anterior modelo dual de la aludida organización estatal. (Reyna, 2011:46)

El piso común federal y los municipios argentinos

Hay dos temas que están fuera de discusión en el federalismo argentino: las materias de fondo y de forma fijan claramente una división competencial. Las materias de fondo (códigos civil, laboral, etc.) son competencia de Nación. Las materias de forma (códigos de procedimiento, garantías jurisdiccionales) son competencia de provincia.

El gran tema es que el grueso de las competencias en Argentina no son las propias de cada nivel sino las concurrentes. En este gran espacio es donde se discute cuál es el alcance, cuál el límite de la mayor regulación subnacional y luego municipal.

Las provincias ante todo deben cumplir con los artículos 5 y 31 de la carta magna nacional, que expresamente indican que deben dictar sus constituciones conforme «a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional» (art. 5º), manteniéndose la supremacía de la constitución nacional respecto de las normas provinciales (art. 31).

Estas disposiciones indican que las provincias deben acatar el sistema de derechos de la constitución nacional, por lo que si una constitución provincial nada regula en el particular no hay problema porque se aplica la disposición nacional.

Aclarado esto las provincias pueden luego acrecentar el sistema de derechos, ello por tres razones: las garantías —que dan cobertura a los derechos— son un tema de derecho provincial; los derechos son susceptibles de incremento provincial a condición de que con ello no se altere el reparto de competencias (lo que ocurría si las provincias quieren regular sobre derecho de fondo) y en el caso de derechos cuyo sujeto pasivo sea la provincia, esta es la que asume por decisión propia obligaciones más gravosas, satisfaciendo con su cumplimiento mejores contenidos en los derechos emanados de la constitución federal (Bidart Campos, 2000).

No olvidemos que el derecho subnacional argentino precedió al nacional en materia de derechos humanos: «A ello se suma el campo de experimentación que supone el constitucionalismo provincial que, en materia de derechos y garantías, se adelantó al reconocimiento expreso de todos los derechos que el constituyente de 1994 incluyó expresamente en el texto nacional» (Abalos, 2014:5).

Es que las provincias —y luego veremos cómo los municipios también— pueden regular de más, pero solo en el seno de sus competencias. Esta regulación podrá ser constitucional o infraconstitucional, según los casos.

Los temas del federalismo son complejos, en tanto esta forma de estado lo es. Pero la gran nota de la sociedad contemporánea es la complejidad, de donde esta cuestión debe ser la regla entre nosotros.

Muchos años antes, cuando este proceso federal apenas se vislumbraba en el mundo, con claridad el maestro del federalismo argentino nos enseñaba que:

Los poderes conservados por las provincias, los concurrentes y los concertados interjurisdiccionalmente serán la materia de derecho constitucional provincial en lo económico–social. Si el derecho de familia, la propiedad, el contrato de trabajo no son de su competencia, lo son la educación, la salud, el ambiente, el desarrollo, la seguridad social y tantos otros en medida no desdeñable. No hay que exceder la competencia, hay que profundizarla. Si las provincias no la ejercen, quedan en conjetura; si la desbordan, es falsas expectativa. (Frías, 1980:160)

Pasados más de veinte años de la reforma constitucional, empezamos a asumir que el nivel subnacional e incluso el local son actores tan o más importantes que el nacional para asegurar la vigencia de los derechos humanos.

Claro que la aplicación directa de bloque de derechos humanos a nivel local requiere unas importantes precisiones, para ver qué se puede y qué no desde este tercer nivel estatal.

El régimen municipal argentino es una materia de derecho público provincial. La CN tiene unas pocas disposiciones (a nivel nacional no puede haber regulación directa municipal) siendo las mismas los artículos 5, el 75 inc. 23 y el 123 que dispone que: «Cada Provincia dicta su propia Constitución, conforme lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero».

En relación con el significado de los cuatro órdenes que hacen a la autonomía tenemos el «institucional» (habrá provincias que reconozcan el dictado de cartas orgánicas para todos o solo algunos municipios), «político» (el respeto del régimen republicano y democrático en lo local es fundamental, si bien pueden existir diferentes formas de gobierno local, diferentes sistemas electorales, etc.), «administrativo» (aquí la potestad provincial es extensa pues atañe a materias como servicios públicos, obras públicas, poder de policía y las competencias materiales), «económico–financiero» (también hay buen margen de regulación provincial, claro que entendiendo el poder tributario local como originario).

Veintitrés provincias son el nivel subnacional en el que se asientan alrededor de 2252 municipios (usamos el término de modo genérico, comprensivo de todo gobierno local), excluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires porque tiene otra naturaleza jurídica (no es un puro municipio en nuestro derecho).

En estos más de 2000 gobiernos locales es en donde se vive el proceso de la autonomía municipal, con diversos grados de profundización. En algunos lu-

gares con un mínimo de reconocimiento (provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe donde no se permite el dictado de las cartas orgánicas municipales) y en el resto una gradación hacia mayores niveles (Hernández, 1997).

Nuestra Constitución Nacional desde su reforma de 1994 cuenta con dos disposiciones que enriquecen el sistema competencial local, más allá de lo que dispone la norma del artículo 123 ratificatoria de la autonomía municipal. El artículo 41 que fija un nuevo tipo de federalismo y el inc. 22 del artículo 75 que incorpora el bloque de derechos humanos.

El artículo 41 en su 3º párrafo establece que «Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales».

La interpretación mayoritaria en nuestro derecho público entiende que esta nueva concurrencia implica que ahora hay un «piso ambiental» fijado por la carta magna nacional y la legislación dictada en consecuencia con directa aplicación en las provincias, las que en todo caso pueden hacer de más pero no de menos (principio de «complementariedad maximizadora»). Y dicho esquema se reproduce al par en la relación Nación–Provincia–Municipio.

Claro que este «hacer o exigir de más a nivel local» es permitido dentro de la competencia municipal, por lo que no se puede obrar extramuros ni invadir competencias de los niveles provincial ni nacional. Ahora bien, esto que parece tan simple no lo es, en tanto la mayor cantidad de competencias que se ponen en juego en nuestro tiempo son de tipo concurrentes, las que tienen grados y niveles diferentes de coordinación (Marchiaro, 2013).

Hasta aquí la presentación del sistema en sus aspectos normativos, el tema es cómo funciona ello respecto del bloque de derechos humanos.

La interfaz derechos humanos–derecho municipal

En Argentina como en el resto de América Latina la práctica institucional indica que la vigencia plena de los derechos humanos está muy lejos, sobre todo en materia económica y social. Se les hace muy difícil a los tres niveles del Estado cumplir con los estándares que fija el bloque, pero aun así vemos un fenómeno incipiente: no pocos municipios comienzan a cumplir por sí mismos, aplicando directamente por sí el bloque de derechos humanos.

Y allí se da una paradoja institucional: ni el nivel nacional ni el subnacional aplican el bloque y cuando lo aplican los municipios, esto parecería un techo en relación con el piso que los otros niveles superiores vienen haciendo en materia de derechos.

Por ello decimos que el piso se parece a un techo: lo real es que cuando los municipios aplican por sí los tratados de derechos humanos lo que hacen simplemente es aplicar el piso, que estos instrumentos mandan para todos los niveles estatales. Quienes están por debajo del piso serían los niveles que omiten estas disposiciones. Estarían así en un subsuelo.

Claro que en los Estados federales el sistema de derechos es de base nacional–subnacional, por ello en principio los municipios no tienen competencia para fijar derechos, salvo aquellos que tienen que ver con sus competencias directas (por ejemplo organización institucional, formas de participación en el municipio, pero no derechos exigidos a terceros por encima de los que fije el sistema nacional–provincial).

Luego de la recepción del derecho internacional de los derechos humanos, en nuestro constitucionalismo los derechos fundamentales tienen una doble fuente: la nacional y la internacional. Y a su vez, la primera fuente se divide entre los diversos órdenes gubernamentales: federal, provinciales, de la ciudad autónoma de Buenos Aires y municipales, ya que todos ejercitan poder constituyente (aunque de diverso grado)... aunque en el caso municipal es menester aclarar que el alcance de los derechos fundamentales reconocidos es más limitado, ya que se refiere especialmente a derechos políticos y de la vecindad, ya que no tendría mayor sentido otro reconocimiento de derechos de otro tipo, ya garantizados por las otras constituciones. (Hernández, 2008:274)

Ahora bien, cuando el municipio aplica por sí el bloque de derechos humanos, debe tener como en todo proceder municipal una sola condición: ajustarse a su competencia. No se puede obrar extramuros en lo territorial ni en lo competencial.

Es mejor partir del mínimo competencial para luego ir creciendo. Este mínimo competencial en materia de derechos humanos indica que el municipio no puede adicionar derechos en los sistemas federales, salvo que lo haga en competencias propias sobre su sistema institucional.

Habrá que distinguir muy bien entre la potestad del Estado de «regular sobre derechos humanos» que «cumplir con los derechos humanos». En el primer caso se trata de normas que dicta el Estado y se aplican para sí pero también para terceros, haciéndolos exigibles a los ciudadanos respecto de otros ciudadanos. Se trata de la dimensión horizontal de los derechos humanos, algo que también es nuevo en el mundo.

En el segundo caso se trata simplemente de otorgar aquellas prestaciones, aquellos servicios y aquellos mínimos que imponen los tratados en su obrar estatal. Aquí los municipios están tan obligados como nación y provincia

respecto de los tratados de derechos humanos, porque son parte del Estado como organización territorial del mismo.

Deberemos potenciar las autonomías provinciales y municipales y desarrollar modernas y maduras relaciones interjurisdiccionales. Asimismo, en el futuro podremos llegar a tener un derecho comunitario como en Europa y esto significará un nuevo rol de regiones, provincias y municipalidades, tanto en la fase ascendente de celebración de tratados internacionales, como en la fase descendente de cumplimiento de esos tratados y del derecho comunitario. (Hernández, 2005:37)

Insistir con la cuestión de las competencias en el federalismo resulta un tema clave. La cuestión competencial es un entramado jurídico-político-económico que es parte del programa constitucional, el cual ha puesto además al bloque de derechos humanos como fuerte punto de referencia.

Solamente a partir de un reordenamiento conforme al orden jurídico constitucional de las competencias de todos los niveles es posible debatir seriamente la distribución de las fuentes tributarias, la reforma integral en la materia y el llamado sistema de coparticipación que, además, como vimos, se encuentra directamente vinculado con la necesidad de promover y alcanzar un desarrollo de provincias y regiones, con equidad, como lo establece el artículo 75, incisos 2, 8 y 19 de la CN. (Garat, 2015:5)

Por ello debemos ver nuevamente la cuestión de las competencias locales, puesto que se trata de dilucidar ya no solo si los gobiernos locales pueden ser objeto de reclamo sino si los mismos pueden desde sí mismos regular derechos en base al bloque de derechos humanos.

El bloque no determina por sí tal o cual competencia sino que configura las competencias existentes. En el reparto de competencias entre Nación-Provincia-Municipio es donde se ve que responsabilidad —parcial y sobre todo concurrente y colaborativa— tienen cada uno.

Los tratados de derechos humanos no crean competencias sino que las reconfiguran: las obligaciones que impone al Estado en su conjunto se ejercen según el grado de atribuciones constitucionales que cada nivel del Estado tiene. Y a los tres, sin duda alguna, les son exigibles, claro que en el orden de su competencia.

Es que desde el mismo campo de los derechos humanos, no pocos sostienen la aplicación a los municipios de las disposiciones del PIDESC:

Siguiendo el criterio del artículo 28 del PIDESC se debe considerar tanto el nivel Federal, como los niveles provinciales y municipales. Ver observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Canadá 10/12/98. Documento E/C.12/1/Add.31, punto 52: «Lo mismo que en su examen del anterior informe del Canadá, el Comité reitera que los derechos económicos y sociales no deberían relajarse a “principios y objetivos” en las conversaciones actuales entre el Gobierno federal y los territorios y provincias en lo que respecta a los programas sociales. Por tanto, el Comité insta al Gobierno federal a que adopte medidas concretas para garantizar que las provincias y los territorios tengan conciencia de sus obligaciones jurídicas en virtud del Pacto y de que los derechos del Pacto son aplicables en las provincias y territorios con medidas legislativas y de política y mediante el establecimiento de mecanismos de vigilancia y resolución que sean adecuados e independientes» (Tedeschi, 2010:23).

Estamos aquí en el corazón de la interfaz derechos humanos–derecho local. La fase descendente de la aplicación de los tratados tiene en los municipios un actor cada vez más relevante. Además, como la misma construcción de los derechos humanos no es jerárquica sino funcional, los espacios subnacionales adquieren relevancia.

No hay ni remotamente una aplicación jerárquica y unilateral de la CIDH respecto de los tribunales nacionales, esquema este que es ajeno a la naturaleza relacional e interestatal de los derechos humanos.

Es que todo esto solo se comprende cuando lo asumimos como parte de una transición. De ello da cuenta la interfaz derechos humanos–derecho local. Una transición que va construyendo una red, no una pirámide.

11. ¿La presidencia terminará con el federalismo? Reflexiones y propuestas en torno al Senado de la Nación como órgano moderador del presidencialismo argentino

Pablo María Garat

La reforma constitucional quedó en deuda con el Senado.
En el momento en que lo necesitábamos como clave
del equilibrio federal, lo «partidizó». Frias, 1997

Introducción

Como introducción al tema en síntesis diré que no se trata aquí de hacer historiografía parlamentaria, ni de memorar la actuación de senadores ilustres ni, mucho menos, ensayar una crítica más o menos desapasionada de la institución en nuestra Argentina actual.

En esta economía inevitable del discurso elijo en particular una cuestión como planteo del problema: partiendo de la caracterización histórico-política de la Presidencia argentina como la de un «primus inter pares» y sosteniendo que, o se impone a ellos, tanto para acceder al poder como para mantenerse en el mismo, o no puede hacerlo y uno o ambos objetivos no se cumplen; e identificando especialmente a los «pares» con los gobernadores de Provincia y el Jefe de la CABA creo que puede afirmarse, en consecuencia, que aquella podría terminar con nuestro federalismo por meras razones de supervivencia.

Frente a ello, la hipótesis que quiero introducir y justificar —hasta donde lo permiten los límites de este texto— es que para resolver lo anterior sin que ocurra lo enunciado y tampoco que los «pares» terminen, alternativamente, con la Presidencia, es absolutamente necesario que se recupere el rol del Senado de la Nación como el elemento que, al mismo tiempo, preserva y modera o tempera la Presidencia y su ejercicio en el marco constitucional.

Dicho de otro modo: postulo recuperar al Senado como el órgano de participación y representación de las Provincias en el Gobierno Federal, lo que puede garantizar que el Presidente no agravie el federalismo de la Constitución ni los gobernadores agraven la Presidencia como expresión ejecutiva de la unidad federal.

Adicionalmente corresponde señalar que hay otro interrogante vinculado a este planteo que —también por razones de brevedad— no puedo abordar aquí, pero dejo enunciado en razón de la necesaria completitud de la cuestión. Ello consiste en preguntarnos: ¿dónde reside el poder real de representación de las provincias ante quien fuere en orden al proceso de toma de decisiones en el marco de nuestro Estado federal? Es más, si necesitamos «políticas de estado» y somos un estado federal, ¿cómo se diseñan estas?

No me refiero a las respuestas doctrinarias. Seguiremos discutiendo si los Gobernadores, o sus legislaturas, o ambos, o los senadores, o todos de diverso modo, representan los intereses y la voluntad provincial según el caso, entre sí y ante el Poder Ejecutivo Nacional.

Me pregunto: ¿sobre quiénes recae la responsabilidad institucional que hace a la recuperación efectiva del modo de organización federal y al diseño de aquellas políticas de estado?

Ensayo algunas consideraciones acerca del marco circunstancial, en relación con todo lo anterior. En primer lugar: nuestro presidencialismo es tan fuerte y se encuentra tan arraigado, que del desempeño efectivo del Congreso de la Nación, y especialmente del Senado por lo dicho, dependerá de cómo se ejerce la Presidencia.

Vinculado con ello, la integración de las mayorías parlamentarias, en relación con la orientación política presidencial, marca, en otro sentido, los límites más o menos amplios al ejercicio del poder presidencial.

Finalmente, las decisiones en nuestro Estado Federal pasarán por el Congreso o el Ejecutivo en la medida de la relación política efectiva de fuerzas antes que por lo establecido en el marco institucional. Y este es el problema. Porque si lo propiamente institucional es imaginar un Poder Ejecutivo y un Congreso ejerciendo a plenos sus respectivas atribuciones constitucionales sin invasión o delegación grosera de las mismas, lo contrario es exactamente lo que vivimos desde, prácticamente, la crisis de 1890. Es decir, desde que el «estado de emergencia» sustituyó a la república federal. Porque la «emergencia» ha tornado lo excepcional en permanente; ha alterado el equilibrio entre los órganos constitucionales del Gobierno Federal y ha desmoronado la arquitectura de la relación Gobierno Federal–Gobiernos de Provincia diseñada en 1853/60.

Y así, nuestro Estado Federal sin equilibrio entre el ejercicio del poder presidencial y las facultades del Congreso de la Nación, inevitablemente comprometerá su misma «institucionalidad federal».

Si, además, el contrapeso efectivo ya no es el Senado de la Nación sino los gobernadores —como sostenemos descriptivamente— la «institucionalidad federal» ya no depende del marco jurídico fundacional sino del marco político real.

En este punto es necesaria también una referencia sobre la cuestión de los partidos políticos en la Argentina en relación con el problema planteado.

En efecto, nuestro sistema de partidos políticos puede ser considerado desde por lo menos dos posiciones distintas: o los partidos políticos han nacido como consecuencia y al servicio de grandes liderazgos que los han engendrado y sostenido mientras ellos mismos perduraban, o bien se han constituido sobre la base de esos mismos liderazgos pero encarnando un programa o ideario nacional que los trascendía.

El enfoque del presente trabajo parte de la primera hipótesis: creo francamente que nuestra institucionalidad nunca se ha sostenido en los grandes partidos políticos sino en los liderazgos que representaban. Mitre, Sarmiento, Avellaneda, Roca, Irigoyen, Perón y Frondizi —las grandes presidencias que marcaron nuestra historia política— no responden en modo alguno al modelo «demócrata»—«republicano» de los EE.UU., o a cualquier modelo «conservador»—«liberal»; o «centro derecha»—«centro izquierda» expresado partidariamente con suficiente estabilidad institucional.

Es una opinión, pero debo expresarla preliminarmente para que pueda entenderse el fundamento de la propuesta que efectuaré.

En esta misma línea de razonamiento, cuando se afirma hoy —con indubitable aserto— que asistimos a la «implosión» de nuestro sistema de partidos políticos nacionales y que la política partidaria se ha «territorializado» crecientemente, entiendo que simplemente asistimos a una nueva etapa, como tantas otras en la vida política nacional, donde tenemos por delante la puja por la primacía de un nuevo «primus inter pares» notable que asegure —como lo han hecho otras presidencias— un cierto período de paz y desarrollo nacional.

Mientras ello no ocurra lo que veremos es una simple puja entre «pares» con ocasionales preeminencias de un falso «primus» quien —carente de aquella notabilidad— solo puede asegurar la estabilidad presidencial por cortos períodos.

Cualquier análisis objetivo de nuestra historia política deberá admitir al menos que, más allá del agravio a la Constitución como consecuencia del «facto» y de la violación de esta desde dentro mismo de los intervalos de retorno al orden constitucional, la falta de consolidación institucional encuentra una de sus causas en la lucha constante por la primacía entre pares, antes que por el enfrentamiento entre partidos políticos como tales.

Pero entonces: ¿debemos renunciar a toda posibilidad de institucionalidad permanente, de vigencia de la Constitución, de verdadero orden y organización constitucional con vocación de perdurabilidad y someternos a los vaivenes de los liderazgos de turno sostenidos por el clientelismo partidario y el control de los medios de manipulación de la opinión pública?

Creo firmemente que no. Pero también que si no aceptamos la naturaleza del problema, si seguimos simplemente declamando idearios desencarnados y entregando la política real a la ocasional aparición de partidos «carismáticos», nada cambiará en favor de una verdadera consolidación institucional con la vigencia de la Constitución como marco.

Es en esta perspectiva que ensayo la presente reflexión y propuestas. Planteo solo un aspecto del problema o uno de los grandes problemas que convergen en la situación descrita. Y creo que, de resolverse este, quizá hayamos comenzado a echar las bases de una real institucionalidad.

A todo este respecto, mirar lo que ocurre en otros países con organización estadual federal puede ser útil. Pero creo que lo más importante es observarnos con libertad de espíritu a nosotros mismos en el espejo de la historia patria.

Reitero entonces una idea concreta para el debate: si queremos mantener y fortalecer la república presidencial y federal ¿cómo evitar el riesgo de que el presidencialismo acabe con el federalismo?

Adelanto que no creo que esto pase por limitar de otro modo que no sea el previsto por la CN el poder presidencial. Y, en todo caso, efectuar los ajustes que correspondan —y en la oportunidad adecuada— al mismo texto fundamental.

Sobre ello versarán las siguientes páginas desde un enfoque crítico del antes y después de la Reforma de 1994 en relación con el Senado de la Nación como órgano moderador del poder presidencial, concluyendo con una propuesta sobre la cuestión a título de aporte a lo que entendemos un seguro debate a futuro.

Pareciera inevitable extendernos simultáneamente, para una visión completa del problema, en torno al rol de la Corte Suprema en relación con la vigencia de la Constitución respecto del ejercicio del poder presidencial. Sin embargo —desde la perspectiva elegida— esto mismo se encuentra comprometido de no resolverse la cuestión central que planteamos como objeto de la presente colaboración.

Para ser más precisos: sin un Senado independiente no habrá Corte Suprema independiente, sencillamente por ausencia de justo juez.

Las funciones del Senado de la Nación en nuestra organización constitucional

Desde el punto de vista constitucional (e histórico) podemos agrupar las funciones atribuidas al Senado de la Nación teniendo en cuenta el texto original y todas las reformas posteriores, en las siguientes:

Explícitas

- a.** Representación de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- b.** Órgano de instancia definitiva para la designación y remoción, mediante el juicio político, de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- c.** Órgano de instancia definitiva para la designación de los cuadros de conducción profesional de la Defensa y la Política Exterior.
- d.** Órgano de instancia definitiva para la remoción, mediante el juicio político, del Presidente de la Nación, el Vicepresidente, el Jefe de Gabinete y los Ministros del Poder Ejecutivo Nacional.
- e.** Cámara de origen para la definición de la distribución de la renta tributaria federal y la sanción de leyes que promuevan un desarrollo equilibrado y equitativo de provincias y regiones.
- f.** Partícipe obligado en la declaración del estado de sitio por ataque exterior a la Nación.

Implícitas

- a.** Órgano de control para la sanción del Presupuesto Nacional cuando la ley no cumpliera con lo establecido por el artículo 75, inciso 8 de la Constitución Nacional.
- b.** Órgano de control y limitación para el ejercicio por el Congreso de la atribución establecida por el artículo 75, inciso 3 en materia de «asignaciones específicas» de recursos coparticipables.
- c.** Órgano de tutela de los intereses provinciales y de la CABA en las competencias reservadas o atribuidas —respectivamente— y respecto del ejercicio abusivo de las concurrentes por parte del Poder Ejecutivo Nacional.
- d.** Garante de la correcta aplicación de lo dispuesto por los artículos 5 y 123 (garantía federal) y 6 (intervención federal).

Como anticipáramos, cabe destacar muy especialmente que —por lo antedicho— la misma integración e independencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación depende en última instancia de la integración e independencia del Senado de la Nación.

Evolución del Senado en relación con sus funciones

Tamaño importancia en el diseño de nuestra organización y equilibrio constitucional se había visto disminuida y oscurecida en la práctica institucional hasta 1994 como consecuencia de:

a. La elección de los senadores de modo indirecto y por acuerdo normalmente de «reparto» entre las dos primeras minorías de cada Legislatura Provincial, previo acuerdo de «mesa chica» intrapartidaria o, en el mejor de los casos, la correspondiente elección interna. Queda de lado el caso de la elección de los senadores por la Capital Federal mediante el Colegio Electoral, lo que merecería un análisis en particular.

b. La integración del Senado conforme a «mayoría» y «minorías» partidarias —en función de lo anterior que— en el caso de representar al mismo partido del Presidente de turno —se utilizaban respectivamente para ratificar o impugnar la previa voluntad presidencial. En ambos casos, y con contadas y honrosas excepciones, todo muy lejos de atender o priorizar el interés provincial, regional o —aun— el del federalismo mismo.

En definitiva: antes de 1994 la constitución material respecto del Senado exhibía una fuerte partidocratización y una marcada dependencia del mismo de la mayoría que ocasionalmente se integrase, dependiente a su vez del Presidente o del líder de la oposición según el caso. Todo por sobre el ejercicio prioritario de la función representativa de los intereses provinciales y regionales y de moderación del poder presidencial respecto de la vigencia del federalismo.

Aquí podría ensayar una digresión para distinguir la cuestión tomando como modelos comparados los distintos países con organización federal y considerando también diferenciadamente el caso de aquellos que tienen —además— una forma de gobierno parlamentaria. Sin embargo, del repaso de los más representativos no observamos nada determinante que invalide lo afirmado arriba. Como veremos enseguida, en todo caso tales ejemplos ratificarían las razones que doy para sostener la inconveniencia de la reforma de 1994 en la materia.

La reforma del Senado en 1994

Frente a todo ello la reforma constitucional de 1994, a pesar del loable propósito de incorporar la elección directa de los senadores, acentuó el sesgo descripto.

Y lo hizo de manera agravada: no solamente formalizó la representación partidaria por sobre la provincial sino que —concordantemente— le otorgó

a los partidos políticos el monopolio de las candidaturas a dicho cargo, apartándose con ello inevitablemente del principio consagrado en el artículo 38 por la misma reforma, conforme a cuya interpretación auténtica que obra en el diario de sesiones de la Asamblea, difiere a la legislación inferior el establecer tal privilegio.

Y aquí debo volver al principio: esta «partidocratización» del Senado, fáctica antes de 1994 y formal después de la reforma, ni siquiera exhibe la dosis de institucionalidad de los sistemas federales con grandes partidos nacionales consolidados, cuyos líderes en el Senado responden al programa e ideario del partido tanto como al interés de la Presidencia de turno, aun cuando fuere de su mismo signo partidario.

Se trata de una «partidocratización» que esconde la utilización de las mayorías electorales formales para consolidar los liderazgos territoriales en juego, fortaleciendo primero el liderazgo provincial o el de la oposición al mismo, y disputar desde su representación en el escenario del Senado de la Nación la lucha por la «primacía» entre los «pares». La historia de las presidencias de 1983 a 2015 es esto: hasta 1994 un Senado que —por mandato de los pares— limitaba al poder presidencial o le otorgaba un «cheque en blanco». Y después de la reforma, la formalización de dicho esquema de poder con el agravante de introducir la ficción de la representación partidaria de «mayorías» y minorías», ajena a la naturaleza constitucional del cuerpo como participación y representación de la provincias en el Gobierno Federal.

Pero, además, el escenario constitucional al respecto se torna más complejo en orden a la preservación del federalismo en este punto en razón de otras normas que, lejos de modificarse, se han consolidado más allá de la propia reforma:

a. El procedimiento electoral de la «lista sábana» en las elecciones para cargos nacionales.

b. El Reglamento de la Cámara que no contempla en absoluto la posibilidad de constituir bloques «regionales» por intereses territoriales o de origen de la producción de bienes o servicios, limitándose el funcionamiento de la Cámara a la interacción de mayoría y minorías partidarias, con sus bloques respectivos. Nada impide que uno o varios senadores se aparten del modelo, pero esto no modifica el funcionamiento general en absoluto.

El Senado de la Nación como órgano moderador del presidente

Desde la perspectiva que aquí sostengo y a la luz de nuestra historia política y constitucional parece razonable afirmar que el poder presidencial, en cuanto a su origen y ejercicio pero especialmente en orden a su estabilidad, no ha tenido tanto que ver con el orden jurídico vigente, constitucional o de «fac-

to», como con la capacidad de imponerse su titular a sus pares en el sentido clásico del «primus inter pares».

En el marco de la vigencia del orden constitucional, los pares son quienes disputan primero la candidatura partidaria o de facción, pero especialmente los gobernadores.

Sostengo hace tiempo que el Presidente de la Nación Argentina carece de estabilidad cuando no cuenta con el consenso de la mayoría de los gobernadores provinciales, supuesto que podamos dar definitivamente por agotada toda posibilidad del «facto» entre nosotros.

Si esto es así, cabe preguntarse: ¿cómo mantiene la preeminencia sobre sus pares el Presidente electo?

Esto ha ocurrido (y ocurre) de dos maneras antes y después de 1994:

a. Por la mutación constitucional, legal y de «facto» (obteniendo luego la «legitimación» vía Congreso de la Nación) de la integración del Tesoro Nacional, incrementándose notablemente el mismo, el que es utilizado para someter la voluntad de los gobernadores.

b. Por el sometimiento del Senado, logrado —a su vez— mediante dos procedimientos:

b. 1) Por la amenaza de quitar apoyo financiero a las provincias concretada directamente sobre los senadores (presión preelectoral) o indirectamente a través de los gobernadores (presión política local).

b. 2) También directamente a través del partido o facción, particularmente a partir de la partidocratización del cuerpo y la presión sobre el futuro político de los senadores que aspiran a su reelección absolutamente dependiente de la decisión de las cúpulas partidarias en el actual esquema constitucional con el monopolio de las candidaturas en cabeza de los partidos políticos.

Resulta evidente que, frente a ello, debemos mirar además los comportamientos presidenciales para verificar el aserto.

Para no extendernos en los límites fijados a este trabajo partiremos de 1983 y hasta la actualidad. Así, es posible demostrar que durante tal período, y especialmente desde 1992 con el inicio de la práctica de los «Pactos Fiscales», profundizada en 1994 con la reforma en materia de fuentes tributarias e integración del Senado, lo afirmado en los párrafos anteriores se ha consolidado.

En efecto, no solamente se ha desequilibrado brutalmente la distribución de la renta federal hacia el Tesoro Nacional (ochenta por ciento a su favor considerando impuestos coparticipables y renta de la Aduana), sino que a través del Presupuesto Nacional, aprobado casi sin excepción, ejercicio tras ejercicio, por el Senado «a libro cerrado», el PEN dispone de ingentes recursos para «domesticar» a los «pares» que no se le sometan.

Desde una mirada más abarcativa, el reconocimiento constitucional del voto obligatorio en un marco de acentuado «clientelismo» por ausencia de normas del mismo rango que lo prevengan; la supresión del Colegio Electoral; la permisión encubierta de mayores atribuciones legislativas en cabeza del Presidente de la Nación, sumado todo a lo antedicho, explica no solamente la vigencia histórica de nuestra visión del mismo como un «primus inter pares» sino —particularmente y lo que es grave— la falta de moderación o posibilidad de temperar constitucional y fácticamente su poder.

En este marco de análisis es que postulo la necesidad de —al menos— recuperar plenamente al Senado de la Nación no solo como el órgano rector del federalismo sino como la garantía de independencia del Poder Judicial al preservarse su cabeza de todo vejamen vía juicio político y, muy especialmente, como moderador del poder presidencial.

Para ello creo necesario «ir hasta el hueso», inevitablemente a través de una reforma constitucional que —esta vez— nos reconduzca al modelo fundacional que en esto no ha perdido vigencia: o el Senado modera la Presidencia o esta, más temprano que tarde, termina con el federalismo.

La reforma constitucional del Senado de la Nación

No podemos aquí fundar extensa ni adecuadamente una propuesta que cala hondo en nuestra organización constitucional. La enunciamos y justificamos con los límites de este trabajo y el marco de nuestro encuentro. En lo personal testimonio que me encuentro comprometido con su profundización constante.

Se trata entonces de, manteniendo la elección directa de los senadores por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

1. En cuanto a la integración del cuerpo:

1. a. En cuanto a la composición del Senado debe volverse a los dos senadores por distrito, que durarán seis años como en la actualidad, debiendo declararse caducos todos los mandatos y procederse a una nueva elección de todo el cuerpo conforme a las pautas que siguen.

1. b. La elección debe ser siempre separada de toda otra elección nacional, individual en cuanto a los candidatos y claramente vinculada a la posibilidad del «mandato imperativo» por parte de la provincia de que se trate, o de la CABA, conforme a sus respectivas normas constitucionales.

1. c. Deberán permitirse las candidaturas independientes acreditando avales a la misma con un mínimo del uno (1%) al tres por ciento (3%) del padrón electoral distrital (porcentaje que, en mi caso particular, solo aventuro a ubicar en ese rango, continuando el estudio de la cuestión).

1. d. Los partidos políticos reconocidos podrán presentar hasta dos (2) candidatos en boletas separadas siendo cada elección individual. No se exigirá cupo femenino (comprendo que esto último pueda aparecer como regresivo en relación con el reconocimiento hartamente justificado de la participación de la mujer en la vida política, pero desde mi experiencia creo que en el caso de los senadores debe dejarse a la provincia la más amplia libertad y no exigir —en tan solo dos cargos— dejar de lado a un hombre o una mujer por razones de tal naturaleza).

1. e. En todos los casos se elige un suplente.

2. En cuanto a la remoción de los miembros del cuerpo:

Será causal —entre otras— de remoción de los senadores la solicitud fundada del Gobierno Provincial o de la CABA (voluntad conjunta del PEP y la Legislatura local) ratificada por referéndum con mayoría del cincuenta por ciento (50%) de los votos válidos afirmativos, en razón de haber faltado reiteradamente y de manera objetiva al interés provincial privilegiando el interés de partido o desobedeciendo claros mandatos expedidos conforme a las normas de derecho público local. Se exigirá para la remoción el voto afirmativo de los dos tercios (2/3) de los miembros integrantes del cuerpo.

3. En cuanto al funcionamiento del cuerpo:

El Senado de la Nación deberá prever en su Reglamento la constitución de bloques permanentes por comunidad de intereses provinciales o regionales, los que dispondrán de los recursos mínimos indispensables para su funcionamiento y participación en la organización de la labor parlamentaria junto —y en paridad— con los bloques partidarios.

4. En cuanto al control del Presupuesto de la Nación

4. a. El proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación será girado por el PEN al Senado de la Nación siendo esta cámara de origen aun cuando se pretenda a través del mismo crear o modificar impuestos. Igual procedimiento se seguirá para todo proyecto de ley modificatoria del mismo.

4. b. La falta de transferencia de recursos a las provincias o a la CABA, comprometidos en el presupuesto aprobado hará personalmente responsable al Jefe de Gabinete y los ministros del ramo, los que deberán comparecer a solicitud de un número de senadores igual al de las provincias más la CABA como mínimo, pudiendo ser removidos por el cuerpo en caso de no satisfacer las explicaciones brindadas, con el voto de los dos tercios (2/3) de los miembros integrantes del mismo.

5. En cuanto al funcionamiento como cámara juzgadora en los casos de juicio político a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Cuando el cuerpo se constituya para recibir la acusación en tales supuestos la rechazará «in limine» cuando la causal invocada sea la de «mal desempeño» y pretenda fundarse en el contenido del o los votos de los jueces de que se trate en una o varias sentencias determinadas.

Antes de concluir quisiera ensayar una objeción a esta propuesta:

Si quiere repararse el agravio al federalismo que la «partidocratización» descripta le habría ocasionado, y la consecuente utilización del cuerpo por la presidencia de turno para someter al federalismo, ¿cómo se evitará el efecto contrario, es decir que la política «territorial» o localista agrave a la Presidencia, particularmente en el marco actual con una fuerte desintegración de los partidos políticos nacionales?

Creo que esta es la objeción más fuerte que encuentro al planteo y también que ella tiene respuesta.

En efecto, se trata de reconocer que nuestro régimen político de «primus inter pares» no es modificable puesto que procede de nuestra tradición histórica y política más arraigada. Y se trata de darle a dicho régimen la necesaria institucionalidad. Para ello, debo insistir, la propuesta se asienta en dos pilares que garanticen la existencia del Senado como órgano de moderación y preservación del poder presidencial:

1. La amplitud, transparencia y legitimidad del proceso de selección de los senadores nacionales y

2. La organización del cuerpo en función de intereses provinciales—regionales y —al mismo tiempo— nacionales, que aseguren la unidad en la diversidad.

En definitiva, y como decíamos al principio: que la Presidencia no acabe con el federalismo ni el federalismo con la Presidencia.

De algo tan obvio se trata. Y por obvio, seguramente difícil de resolver.

No se nos escapa que resulta improbable una reforma constitucional en el corto—mediano plazo. Por ende pensamos que dentro de lo arriba propuesto como solución de fondo hay tres aspectos que no requieren de la misma para contribuir entre tanto a recuperar y fortalecer el Senado de la Nación como el órgano de representación de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en el Gobierno Federal y moderador institucional del ejercicio del poder presidencial.

En primer lugar la elección de los senadores nacionales en comicios separados de todo otro acto electoral permitiría una designación, por parte del

pueblo de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, más acorde con aquel objetivo exigiendo a los candidatos explicitar su compromiso con el régimen federal y el interés de cada una de las provincias y la CABA, al que deben servir, independientemente de la razón de partido. El Senado de la Nación debería representar la unidad en la diversidad propia del federalismo.

En segundo término, la modificación del Reglamento del cuerpo para permitir la constitución de bloques permanentes por comunidad de intereses provinciales o regionales, los que deberían disponer, como señalamos arriba, de los recursos mínimos indispensables para su funcionamiento y participación en la organización de la labor parlamentaria junto —y en paridad— con los bloques partidarios.

Finalmente, nada obsta de conformidad al actual texto constitucional para que el Senado sea cámara de origen cuando deba establecerse o modificarse una asignación específica de recursos coparticipables. Ello no contradice el artículo 52 de la CN porque no se trata de establecer o modificar el tributo sino su distribución entre el Gobierno Federal y las Provincias y la CABA. Por ende no afecta de manera directa el interés del contribuyente. Además se requiere de una ley especial que no tenga otro objeto, ni siquiera el referido al régimen del tributo en relación con el obligado. Esto quizá contribuya a otro escenario de la relación fiscal federal.

A modo de conclusión

Probablemente una reforma de tales características hoy sea «políticamente incorrecta» e inviable, bloqueada por las mismas causas e intereses comprometidos que la justifican.

Por ello nos haremos eco de las palabras de Ricardo Zorraquín Becú (Zorraquín Becú, 1958) en su obra clásica ya citada:

Comprendo perfectamente que la adopción de estas proposiciones significaría un cambio fundamental en la estructura y funcionamiento de nuestras instituciones. Pero me animo a sugerirlas porque considero que es indispensable ofrecer soluciones prácticas a los problemas vitales que plantea una organización política que es indispensable perfeccionar, modernizándola.

La estructura del Estado, en efecto, es el problema más importante del sistema constitucional. Si se desatiende este aspecto, la República continuará irremisiblemente por el camino de la centralización unitaria en que vive, acentuándose cada vez más el pavoroso desequilibrio político, social económico y financiero que ahora existe... El problema no es solamente institucional: repercute en

todos los aspectos de la vida del país. Interesa a la defensa nacional en cuanto el restablecimiento del federalismo permitirá crear núcleos de población y riqueza en la periferia del territorio. Es vital para su economía que así podrá ser una economía de producción y de abundancia mediante la formación de capitales y la expansión de las exportaciones. Conciérne a la vida política porque limitará los poderes excesivos que hoy tiene el Presidente de la Nación, fortaleciendo en cambio a las otras autoridades, que podrán contrarrestar sus abusos. Y por último, afianzará la democracia al permitir que los núcleos regionales puedan resolver por sí solos sus problemas, sin esperar la ayuda o la decisión de los organismos centrales, que actúan muchas veces, sin tener en cuenta o desconociendo totalmente las aspiraciones y tendencias de aquellos.

La vigencia de esta apelación escrita hace casi 60 años interpela nuestra conciencia cívica: ¿seguiremos así por una generación más?

12. Aspectos federales en la Reforma constitucional argentina de 1994

Carlos Caballero Martín

Los trabajos académicos preexistentes así como el suceder de aportaciones periodísticas y de otro tipo sobre el tema, han ido demostrando diferencias entre las formas de Estado alcanzadas en Argentina y Canadá.

Me referiré a uno de los temas más enmarañados de nuestra historia institucional: el federalismo y la Reforma constitucional de 1994.

Está de moda referirse a las divisiones ideológicas o metodológicas como «grietas». En su caso la nuestra proviene de antes de la fundación como nación. Páginas y páginas describen a través de la historia nuestros profundos desencuentros. Dos modelos de estados se disputaron hasta ofrecer sus vidas al triunfo de su ideal. Incontable cantidad de sangre colorearon nuestras tierras en la lucha sin cuartel. Unitarios y federales, apasionados y valientes todos nos dejaron como herencia lo mejor de sí. No soy de los que se ideologizan defendiendo un modelo. Unos como otros aportaron mucho para la república naciente. Por supuesto que resulta sencillo sostener posiciones a cientos de años y muy lejos del campo de batalla, pero vale la aclaración pues muchos aún perduran enredados en definiciones que imposibilitan el análisis objetivo.

Dichas luchas demoraron la sanción de nuestra CN. El desacuerdo primó sobre el acuerdo. El campo de batalla fue el marco de la época. Hoy esas batallas se dan en otros órdenes dado que el desacuerdo persiste.

Los mayores recordamos de nuestra escuela primaria en las clases de historia, una frase lapidaria que prendía en nuestras mentes: «mueran los salvajes unitarios», mientras las calles de casi todas las ciudades del país rinden homenaje designando el nombre de algunos de ellos: Rivadavia, General Paz, Lavalle.

Dos fuentes directas sobre nuestra Constitución en la materia son la de EE. UU. y las «Bases» del inigualable Alberdi.

La primera da a luz tanto la forma de Estado federal como el régimen presidencialista. Arduos y largos debates se sucedieron para diseñar la estructura del poder.

Alberdi expresó la síntesis de lo que luego sería la Argentina: en su magnífica obra propuso como forma de Estado una unidad federativa. Quizás su concepción en aquel momento era más cercana al unitarismo. Pero significó sin querer la mixtura de la que nuestra nación no puede despojarse. Un país constitucionalmente federal fue el producto de las provincias que sanciona-

ron la Constitución en 1853, pero que en la realidad mantiene fuertes sesgos de unitarismo.

Conviene recordar que hubo varios intentos con el objeto de imponer una forma de Estado unitaria. El Estatuto de 1815, el Reglamento de 1817, la Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica de 1819 y la Constitución de 1826 no aceptaban las autonomías estadales. Esto originó que algunas provincias a partir de Santa Fe organizaran sus gobiernos en base a Constituciones Autonómicas.

Hay un dato para tener en cuenta: con motivo de prepararse la Constitución de 1826, Rivadavia consultó a las provincias sobre sus preferencias sobre la forma de estado: cinco propusieron la forma federal, cuatro la unitaria y las restantes se comprometieron a acatar lo que el Congreso resolviese.

En adelante, prefiero dejar de lado la definición unitario–federal para hablar de Estado centralizado o descentralizado. Acudo a conceptos contemporáneos a los efectos de no caer en la grieta y también permanecer enredado.

Respondiendo al tema sobre el que versa esta contribución: aspectos federales en la Reforma constitucional de 1994, trataré de expresarme con la mayor precisión a los efectos de no perturbar la perfecta armonía con el conjunto integral de aportaciones que hacen al contexto en que se integra.

La Reforma de 1994 otorgó una significativa importancia al federalismo. Una de las causales era la gran presencia entre los convencionales de gobernadores de provincia. Ellos fueron los que prestaron mucha atención sobre todo en temas de coparticipación¹ o sea el federalismo fiscal.

Como debe ser, no toda la academia opina positivamente sobre las reformas realizadas. No soy de los que se enrolan entre los que sostienen que estamos ante la mejor constitución del mundo ni los otros que la castigan sin piedad.

La Reforma tuvo cosas buenas, algunas regulares y otras con las que discrepo totalmente. Creo que la objetividad es una condición que nos permite un análisis desapasionado a través del tiempo.

En lo que hace al tema que nos ocupa, el dominio de los recursos naturales por parte de las provincias es uno de los aspectos más importantes aprobado por la reforma. Sin embargo, las políticas centralizadoras confirieron en la práctica al Estado nacional la potestad de llevar adelante los procesos de privatización de las empresas estatales que explotaban dichos recursos. Las provincias fueron convidadas de piedra, conformándose con las reglas que el propio estado nacional les otorgó.

1 Se alude a la «Coparticipación Federal de Impuestos», esquema de coordinación financiera que articula la distribución de recursos fiscales nacionales entre la Nación (Gobierno Federal) y las provincias (Gobiernos Provinciales) y de estas entre sí (N. del C.).

Hoy los estados federales han avanzado en la intención de explotar sus propios recursos que se encuentran en su suelo.

Lo atinente a las provincias y las relaciones internacionales surge del párrafo que en el art. 124 (CN) reza: «podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten facultades delegadas al gobierno federal o al crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional».

Como se aprecia las condiciones a que deben atenerse las provincias son engorrosas. La incompatibilidad con la política exterior de la Nación podría darse en el supuesto caso de pretender llevar adelante un convenio con algún Estado que no mantenga relaciones diplomáticas con aquella. Por supuesto que ningún acto de los gobiernos provinciales puede afectar las facultades delegadas al gobierno nacional, no era necesario expresarlo. En la última frase el artículo solicita el conocimiento del Congreso Nacional y no la autorización de este. Con lo cual aparenta constituir solo una formalidad.

El reparto de los recursos ha sido un antiguo tema de controversia. Aquí es donde con más evidencia resaltan las políticas centralizadoras. Desgraciadamente en esta materia las provincias, por cuidarse tanto, aprobaron un texto de difícil cumplimiento.

Ingresaré en este tema reconociendo los conocimientos que otros autores y especialistas tienen sobre federalismo fiscal, por lo tanto me circunscribiré al aspecto político del tema, que no deja de ser esencial en el análisis.

Largas luchas dentro del consagrado Estado federal se libraron a través de la historia y aun hoy por el reparto de los recursos del Estado.

Las provincias, en el art. 3 de la CN, delegaron al Gobierno federal a los efectos de conformar su tesoro la percepción del producto de sus derechos de importación y exportación, de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de correos y de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional. Por lo tanto, estos no son coparticipables.²

Como se aprecia los derechos aduaneros conforman la columna vertebral de los ingresos del Estado federal.

2 Nuevamente se alude al sistema de coparticipación de impuestos vigente en Argentina. Indicar como no coparticipables, o simplemente no «participables», como fuera enunciado por autores como Dino Jarach, implica que no forman parte de la bolsa o conjunto de recursos nacionales que luego son repartidos en la forma enunciada precedentemente (N. del C.).

Con el correr de los tiempos los gastos de dicho Estado se fueron ampliando y todo lo autorizado por el artículo mencionado no resultó suficiente para la cobertura de los mismos.

En consecuencia aquí reside uno de los rasgos del asentamiento centralizado, el gobierno federal se va apoderando de las competencias locales y las provincias van delegando consciente o inconscientemente sus propias incumbencias. Esto último es la clave para el análisis. El interrogante a plantear es si las provincias a través de sus representantes decidieron acudir en auxilio del Estado federal o este se fue apropiando sigilosamente.

En 1932 se sancionó la ley que creó el impuesto a los réditos (impuesto directo de competencia exclusiva de las provincias y solo por excepción y por tiempo determinado de la nación).

La ley concibió dicho tributo por un período de 10 años, de por sí excesivamente abultado. La cosa no terminó al expirar el plazo pues dicha vigencia se fue prorrogando y en 1973 cambia de nombre por el de impuestos a las ganancias. Hoy constituye el epicentro del debate tributario argentino. En tal situación está el impuesto a los débitos y créditos bancarios y otros.

Cabe recordar a los fines de una comparación con el sistema canadiense y de otros países, la estructura de nuestro sistema coparticipativo. La totalidad de los recursos a distribuir se la denomina masa coparticipable. De ahí se extrae en forma macro el porcentual que queda en el Estado federal y el que se distribuirá entre las provincias y la ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto constituye la «coparticipación primaria». Luego, el porcentaje que se distribuye entre los Estados federales se realizan de acuerdo con un índice que marca la ley de coparticipación nacional. Esto recibe el nombre de «coparticipación secundaria». Para llegar a dicho índice se trabaja técnicamente sobre innumerables elementos de medición como ser cantidad de habitantes, producto bruto per cápita, servicios públicos, luz, cloacas, agua corriente, pobreza, ranchos, viviendas precarias, viviendas residenciales, etc. También y como lo manda la CN se aplica un criterio de solidaridad mediante el cual los estados con mayores recursos ceden parte ante los que menos tienen. La geografía, el clima, la aridez o fertilidad de los suelos la cercanía a ríos y puertos constituyen ventajas comparativas que determinan gruesas desigualdades.

Nuestro país presenta una realidad macrocéfala. Un partido de la provincia de Buenos Aires tiene más habitantes que dos provincias. La ciudad y la provincia de Buenos Aires más Santa Fe y Córdoba concentran una suma de población determinante.

De la masa coparticipable se extrae un porcentaje que también constituye un fondo solidario generalmente usado por los poderes ejecutivos discrecionalmente para favores y negociaciones de tipo predominantemente político.

Si observamos lo dicho anteriormente pareciera que todo estuviese bien y que el sistema federal argentino goza de una envidiable salud. Sin embargo no es así. Las tensiones son permanentes y mucho tiene que ver la política, a saber: la cámara de Senadores ya no es la que representa a los estados sino a los partidos políticos. Sus miembros actúan en bloque recibiendo órdenes de las usinas partidarias generalmente sentadas en Buenos Aires. Un par de representantes provinciales son los que llevan adelante el análisis de las ventajas que su voto representa para su distrito representado. Existe un divorcio entre los senadores nacionales, al menos en esta provincia,³ con sus votantes. Es muy difícil ver en Santa Fe la presencia de un senador tratando junto a las instituciones los problemas existentes. Salvo escasísimas excepciones los mismos son los primeros en renegar del federalismo. También el castigo cabe para los gobernadores. Ellos han sido en su mayoría los responsables de las claudicaciones provinciales. Solo solicitan reivindicaciones cuando los poderes centrales no pertenecen a sus partidos. Ha sido el caso de las presidencias de Alfonsín, De la Rúa, Macri.

La Convención constituyente estuvo integrada por muchos gobernadores. En su mayoría le tenían pánico a quien era el ministro de Economía de entonces, Domingo F. Cavallo. Estaban muy atentos especialmente a los debates en comisión de los proyectos sobre coparticipación impositiva. En un momento existió un conato de sublevación por parte de dichos mandatarios que amenazaron con dejar sin quórum a la Convención. No querían dejar ningún cabo suelto. De ahí, y luego de intensas negociaciones, se llegó a la redacción del art. 75, inc. 2, de la CN, el cual impone una ley convenio que trasunta una difícil implementación y cumplimiento. Hoy, a 22 años de dicha reforma, la misma permanece congelada sin posibilidad al menos en poco tiempo de un tratamiento parlamentario.

A todo este marco político debemos agregar el inmenso tiempo en que el gobierno de nuestro país fue ocupado por autoridades de facto lo que constituyó un fuerte acento centralizador y vertical.

En consecuencia el federalismo tal cual como lo entienden los EE.UU., nunca se practicó en nuestro país luego de la organización nacional.

Nuevos problemas deben atender los Estados federales propios de un mundo cambiante: la inseguridad, la desocupación, el narcotráfico, la defensa del medio ambiente, la calidad de vida de sus vecinos y el desarrollo tecnológico, solo por mencionar algunos.

La realidad hizo que la provincia de Buenos Aires, que había cedido en coparticipación en beneficio de las demás provincias, demandara un aumento

³ El autor refiere en el párrafo al caso de la provincia de Santa Fe (N. del C.).

de su cuota debido a los problemas que reportaban sus municipios ubicados dentro de los cordones periféricos.

Esto originó la sanción de la ley 24073, la que creó un Fondo Especial del Conurbano, afectando el 10% de la percepción del impuesto a las ganancias a los efectos de financiar programas sociales del conurbano Bonaerense.

Posteriormente mediante la ley 24621 se estableció para dicha provincia un tope de \$ 650 millones, debiendo el resto que resultare, ser distribuido entre las demás provincias.

Esto ha creado un serio problema a Buenos Aires y el congelamiento de dicha legislación permitió que provincias muy pequeñas sean acreedoras de montos superiores a los que resultaban bloqueados a la primera, sin requerírseles un destino específico.⁴

Algunos temas constituyen nuevos parámetros que los gobernantes deben enfrentar. Para ello necesitan de presupuestos con imputaciones específicas a sus tratamientos, dada la importancia de los mismos.

El cuadro se agrava por una desconstrucción ciudadana, que en muchos casos adhiere al hecho de que en el estamento menor hay que votar a los candidatos del mismo partido del estamento superior, a los efectos de poder lograr ventajas para el distrito.

Un populismo nocivo se ha apoderado de algunas dirigencias, lo cual agrava la cuestión.

Nuestras provincias necesitan revalorizar sus competencias constitucionales. Lógicamente ello puede llegar a realizarse con gobernantes con vocación federalista que aún no son mayoría.

Estamos aun dentro del concepto alberdiano de la unidad federativa con mayor predominio de la centralización.

La inclusión de un tercer senador estadual es concebida por algunos como una acentuación de federalismo. Para este autor no fue más que el logro de algunas bancas para determinado partido que no cambió para nada la situación. En algunos casos hasta sirvió para distorsionar el sistema electoral con el objeto de lograr que los tres representen al mismo partido.

El nuevo texto el art. 75, inc. 31 (CN) ha venido a aclarar la competencia para la figura de la intervención federal. Ahora explícitamente define al Congreso como órgano encargado de llevar adelante una intervención federal a las provincias o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debiendo intervenir también en caso que haya sido decretada por el Poder Ejecutivo

⁴ Aspecto que tras un nuevo Acuerdo Intergubernamental ha implicado una compensación a la Provincia de Buenos Aires a ser implementada progresivamente, producido poco antes de iniciarse las tareas de edición de esta obra (N. del C.).

durante su receso. Una buena redacción que venía sosteniendo la mayoría de la doctrina.

La opinión pública reclamaba la elección directa del presidente y vice. Aquí, nuestra constitución había tomado el sistema de los EE. UU. —que aun mantiene— o sea la forma indirecta.

Abundantes son en nuestra historia institucional, tanto nacional como provincial, las trampas y fraudes a que dieron origen estos sistemas de electores.

Cabe agregar que nuestros votantes nunca asimilaron y en su mayoría no entendieron las elecciones indirectas. La vocación es más de carácter utilitario o deportivo. Ganar, aunque sea por un voto.

El sistema de elección directa causa una distorsión para el estado federal pues perjudica notoriamente a las provincias con menor cantidad de votantes. Si bien los expresidentes Menem y el matrimonio Kirchner provenían de provincias con escasa población, el candidato Macri demostró que ganando Capital, provincia de Buenos Aires y Córdoba le aseguraba una casi totalidad de éxito para llegar a la presidencia.⁵

Seguramente los próximos presidentes serán oriundos de dichos distritos.

Acertado a medias es la inclusión del sistema de doble vuelta o ballotage. En realidad, cuando me he referido a la vocación de ganar aunque sea por un voto nos encontramos con los casos de que el electo tiene una ilegitimidad de representación al no contar con la mayoría de los votos. Una segunda vuelta entre los dos más votados asegura —aunque se gane por un voto— la mayoría absoluta. Así lo diseñaron los franceses y se cumple en la mayoría de los países que lo adoptan. No pasó lo mismo en nuestra Convención. Mediante cálculos electorales partidarios se resolvió que con un 45 % de los votos o con 40 % y una diferencia de diez puntos entre el primero y el segundo ya quedaba consagrado el triunfador. En todos los otros casos se va a segunda vuelta. De donde salen esos números, no se sabe, y permite que un candidato sea ungido con el 45 % teniendo en contra el 55 %, lo que desvirtúa la finalidad del sistema. De todas maneras, por lo menos se limita la posibilidad de asumir con porcentajes irrisorios como sucedió históricamente.

Un detenido análisis merece la autonomía de la ciudad de Buenos Aires. Antes de la Reforma constitucional, la ciudad no elegía intendente. Este último era designado por el Presidente de la Nación, limitándose los ciudadanos porteños a la elección de concejales para temas municipales. No tenía justicia ni seguridad propia.

⁵ Se hace alusión a las elecciones presidenciales de Argentina de fines de 2015 (N. del C.).

La Reforma vino a cubrir dicho déficit otorgándole una autonomía cuya naturaleza jurídica dio lugar a posiciones encontradas. La Constitución expresamente estipula en su art. 129 que «la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo» (sin embargo no es similar a las provincias dado que a renglón siguiente denomina con precisión quien ejercerá su gobierno: «su Jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad»). O sea que el constituyente se encargó de definir el cargo; no es gobernador, es Jefe de Gobierno. Más adelante el mismo artículo manda a dictar «el Estatuto Organizativo de sus instituciones». Aquí también la Constitución la distingue de las provincias, no disponiendo que se dicte una constitución.

En consecuencia nos encontramos con una institución que no es provincia y que no es municipio. Adhiero a la posición doctrinaria que la define como un municipio federal.

He elegido los puntos más importantes del federalismo imperante en la Argentina luego de la Reforma constitucional de 1994.

Como corolario es necesario resaltar que el 35 % de nuestra población está asentada en el 1 % del territorio y en el centro litoral se concentra del 60 al 70 % de cualquier indicador.

Esto da la pauta de comportamientos, que pese a ser federales, en la práctica implican aplicar políticas centralizantes.

Como bien se afirma que no existe un solo federalismo, pues hay tantos federalismos como estados los practican, es posible que el nuestro haya aparcado en este estado. No tenemos que conformarnos y continuar esta lucha con el objeto de llevar la descentralización a cada rincón de la Nación.

Siglarío

AAEAP: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.
AAEP: Asociación Argentina de Economía Política.
ACOA: Atlantic Canada Opportunities Agency.
ADA: Atlantic Development Agency.
ADB: Atlantic Development Board.
ANDCS: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
APEC: Atlantic Provinces Economic Council.
ARDA: Atlantic Regional Development Agency.
BCSF: Bolsa de Comercio de Santa Fe.
BM: Banco Mundial–World Bank.
cannor: Canadian Northern Economic Development Agency.
CARI: Consejo Argentino para las relaciones internacionales.
CEDQ: Canadian Economic Development for Quebec.
CIDH: Comité Interamericano de Derechos Humanos.
CIN: Consejo de Rectores de Universidades Nacionales Argentinas.
CN: Constitución Nacional Argentina.
CONEAU: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitarias.
DREE: Department of Regional Economic Expansion.
DRIE: Disaster Recovery Information Exchange.
ECC: Economic Council of Canadá.
ECLAC/CEPAL: Economic Commission for Latin America/Comisión Económica para América Latina: de Naciones Unidas.
ERDA: Economic and Regional Development Agreements.
EUDEBA: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
fedDev: Federal Economic Development Agency Ontario.
FEDNOR: Federal Economic Development Initiative for Northern Ontario.
FRED: Federal Regional Economic Development.
GDA: General Development Agency.
IACFS: International Association of Centers for Federal Studies.
IDH: Índice de Desarrollo Humano.
INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.
OEA: Organización de Estados Americanos.
ON: Provincia de Ontario, Canadá.
OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo.
PEP: Poder Ejecutivo Provincial.

PIB/PBI: Producto Interior Bruto o Producto Bruto Interno.
PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
UNL: Universidad Nacional del Litoral.
UNR: Universidad Nacional de Rosario.
UQAM: Université de Québec a Montreal.
UTDT: Universidad Torcuato Di Tella.
WED: Western Economic Diversification Canada.

Referencias bibliográficas

- Abalos, M.G. (s.f). Aportes a los nuevos derechos y garantías desde la jerarquización de los instrumentos internacionales en la interpretación jurisprudencial, S/D.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Porqué fracasan los países*. Buenos Aires: Emecé.
- Alberdi, J.B. (1981). Situación constitucional del Plata. Cap. I. En *Bases*. 3ra. ed. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- Alberdi, J.B. (2003). *Bases*. Buenos Aires: Ediciones Plus Ultra (edición original 1852).
- Amin, A. (1999). An Institutional Perspective on Regional Economic Development. *International Journal of Urban and Regional Research* 23:2, 365–78.
- Anderson, G. (2010). *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction*. Toronto: Oxford University Press.
- Anton, T.J. (1998). *American Federalism and Public Policy: How the System Works*. New York: Random House.
- Arce, F.A. (1966). Aspectos de la lucha del litoral contra el centralismo de Buenos Aires. El Soberano Congreso – Misiones Pacificadoras. Trabajos y Comunicaciones. *Memoria Académica* 15, 38–54. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.1022/pr.1022.pdf
- Asensio, M.A. (1987). *La economía argentina como incógnita*. Buenos Aires: Eudeba.
- Asensio, M.A. (1996). *Argentina y los otros. Historia económica del fracaso y del éxito*. Buenos Aires: Corregidor.
- Asensio, M.A. (2000). *Federalismo fiscal. Fundamentos, Análisis comparado y opciones*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Asensio, M.A. (2010). *Dos federalismos en los extremos: Argentina y Canadá en el siglo XIX*. Buenos Aires: Siglo XXI Iberoamericana.
- Asensio, M.A. (2013a). Territorial Imbalances and Regional Disparities Within a Federal Context: The Case of Argentina. En Stelio Mangiamelli (Ed.), *Federalism, Regionalism and Territory* (pp. 93–105). Milano: Giuffré Editore.
- Asensio, M.A. (2013b). Desequilibrios territoriales y disparidades regionales en un contexto federal. *Cuaderno de Federalismo* (XXVI), 171–83. Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Asensio, M.A. y Garat, P. (2011). *Federalismo fiscal: Experiencia nacional y comparada*. Santa Fe: Rubinzal y Culzoni.
- Barre, R. (1967). *Desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bianchi, A. (2010). *El bicentenario del derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: El Derecho.
- Bianchi, A. (2011). La cláusula del progreso. Ponencia presentada en el XX Congreso de Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Mendoza.
- Bianchi, A. (2013). La cláusula del progreso. Tomo II, cap. XXII (pp. 420 y ss.) y La cláusula del progreso (con especial referencia a los ferrocarriles). Ponencia presentada en el XX Congreso de Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Mendoza, 2011.
- Bickerton, J. (1990). *Nova Scotia, Ottawa and the Politics of Regional Development*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bickerton, J. (1999). Regionalism in Canada. En J. Bickerton & A.G. Gagnon (Eds.), *Canadian Politics* (pp. 209–38), 3rd. ed. Peterborough, ON: Broadview Press.

- Bickerton, J. (2013). Revisiting Grandchildren: Building Regions in the Maritimes. En J. Bickerton & B.G. Peters (Eds.), *Governing: Essays in Honour of Donald J. Savoie* (pp. 260–90). Montreal: McGill–Queen’s University Press.
- Bickerton, J. & A.G. (1984). Gagnon Regional Policy in Historical Perspective: The Federal Role in Regional Economic Development. *American Review of Canadian Studies* 14:1, 72–92.
- Bickerton, J. & MacNeil, T. (2007). Models of Development for Atlantic Canada. En S. Hodgett, D. Johnson, & S. Royle (Eds.), *Doing Development Differently: Regional Development on the Atlantic Periphery* (pp. 42–71). Sydney, NS: Cape Breton University Press.
- Bird, R.M. (1986). *Federal Finance in Comparative Perspective*. Toronto: Toronto University Press.
- Bidart Campos, G. (1969). *Historia e ideología de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Ediar.
- Bidart Campos, G. (2000–2003). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Seis Tomos. Buenos Aires: Ediar.
- Bogdandy, A.V. (2012). Del paradigma de la soberanía al paradigma del pluralismo normativo. En AA. VV. *Internacionalización del derecho constitucional–Constitucionalización del derecho internacional*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bradford, N. & Wolfe, D. (2012). Playing Against Type? Regional Economic Development Policy in the Harper Era. En G.B. Doern & C. Stoney (Eds.), *How Ottawa Spends, 2012–2013* (pp. 71–88). Montreal: McGill–Queen’s University Press.
- Brenner, N. (2009). A Thousand Leaves: Notes on the Geography of Uneven Spatial Development. En R.K. Mahon (Ed.), *Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale* (pp. 27–50). Vancouver: UBC Press.
- Bretton, A. (1998). *Competitive Governments*. Oxford: University Press.
- Brodie, J. (1990). *The Political Economy of Canadian Regionalism*. Toronto: Harcourt, Brace, Jovanovitch.
- Busaniche, J.L. (1969). *Historia Argentina*. Buenos Aires: Solar / Hachette.
- Busaniche, J.L. (1981). *Santa Fe y el Uruguay*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Caramani, D. (2004). *The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cyr, H. (2014). Conceptual Metaphors for an Unfinished Constitution, 19. *Review of Constitutional Studies* 1.
- Castells, M. (2000). Globalización, estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos. *Revista Isegoría* (229), setiembre 2000.
- Clarkson, S. (1982). *Canada and the Reagan Challenge*. Toronto: James Lorimer.
- Cortés Conde, R. (1998). *Progreso y declinación de la economía argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cortés Conde, R. (1997). *La economía argentina en el largo plazo*. Buenos Aires: Sudamericana–Universidad de San Andrés.
- Cortés Conde, R. (2005). *La economía política de Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa.
- Díaz Alejandro, C.F. (1975). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Díaz Alejandro, C.F. (1982). No Less Than One Hundred Years of Argentine Economic History Plus Some Comparisons. *Center Discussion Paper* (392), Economic Growth Center, Yale University, January.
- Dieguez, H. (1981). Argentina y Canadá. Un comentario. *Revista Desarrollo Económico*, 21(82) (jul.–sep.), 271–276.

- Di Tella, G. y Zymmelman, M. (1970). *Las etapas del desarrollo económico argentino*. Buenos Aires: Paidós.
- Di Tella, T.S. (2009). Introducción: ¿Porqué la Argentina no es como Canadá? En Lucchini, C., *Breve Historia de Canadá. Desde la colonia hasta la actualidad* (15–42). Buenos Aires: Siglo XXI, Gobierno de Canadá e Instituto Di Tella.
- Dulitzky, A. (2014). Artículo 28. Cláusula Federal. En AA. VV. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario, Konrad Adenauer Stiftung, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica. Bogotá.
- Duncan, T. & Fogarty, J. (1984). *Australia and Argentina: on parallel paths*. U. of Melbourne: Melbourne.
- Easterbrook & Aitken (1988). *Canadian Economic History*. Toronto: Toronto U. Press.
- Echeverría, E. (2007). *El Dogma Socialista y Otros Escritos*. Estudio Preliminar de Alberto Palcos. Buenos Aires: Terramar Ediciones.
- Egües, C.A. (2000). Mariano Moreno y las ideas político-constitucionales de su época. Córdoba: Ediciones de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Egües, C.A. (2010a). Mariano Moreno y la Revolución. En *Los abogados y la revolución de Mayo*. Mendoza: Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos y el Colegio de Abogados y Procuradores de la primera Circunscripción de Mendoza.
- Egües, C.A. (2010b). Las ideas políticas de Mayo y Mariano Moreno. En *Actores y testigos de la Revolución de Mayo*. Mendoza: Instituto de Estudios Constitucionales y Políticos.
- Figueras, A. (2005). *Economía Regional*. Córdoba: Cooperadora de la Facultad de Ciencias Económicas UNC.
- Ferrer, A. (2003). *La economía argentina, Etapas de su desarrollo y problemas actuales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Florida, R. (2003). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Fogarty, J., Gallo, E. y Diéguez, H. (1979). *Argentina y Australia*. Buenos Aires: Serie Jornadas Instituto Di Tella.
- Forbes, E.R. (1977). *The Maritime Rights Movement 1919–1927*. Montreal: McGill–Queen's University Press.
- Fowke, V.C. (1952). The National Policy–Old and New. *Canadian Journal of Economics and Political Science* 18:3, 271–86.
- Frías, P.J. (1997). *Conductas Públicas. Una mirada superadora de la penuria institucional argentina*. Córdoba: Depalma.
- Frías, P.J. (1980). *Introducción al derecho público provincial*. Buenos Aires: Depalma.
- Garat, P. (2015). Lo urgente y lo importante. *Revista Civilidad* (34), Fundación Civilidad.
- Geller, L. (1970). El crecimiento industrial argentino hasta 1914 y la teoría del bien primario exportable. *El Trimestre Económico*, 37(148) (4) (octubre–diciembre), pp. 763–811.
- Gelli, M.A. (2004). *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: La Ley.
- Gerchunoff, P. y Fajgelbaum, P. (2016). *¿Porqué Argentina no fue Australia?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2003). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Gonçalves Figueiredo, H.R. (2014). Federalismo y garantías de la forma republicana en el campo de los derechos políticos. *El Derecho*, EDCO, 2014–658.
- González Calderón, J. (1923). *Derecho constitucional argentino*. Tomo I. Buenos Aires: Lajouane y cía. editores.

- González, J.V. (2010). *Estudio sobre la revolución y otros escritos*. Colección Bicentenario. Córdoba: Editorial Universidad Nacional de Córdoba.
- Harley, C.K. (1986). Resources and Economic Development in Historical Perspective. En D. Laidler (Ed.), *Responses to Economic Change* (pp. 1–32). Toronto: University of Toronto Press.
- Hernández, A.M. (1997a). *Derecho Municipal*. 2da. ed. Buenos Aires: Editorial Depalma.
- Hernández, A.M. (1997b). *Federalismo, autonomía municipal y la Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires: Depalma.
- Hernández, A.M. (2003). *Derecho Municipal. Parte General*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández, A.M. (2005). La descentralización del poder en el Estado Argentino. En AA. VV., *La descentralización del poder en el Estado Contemporáneo*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional.
- Hernández, A.M. (2008). Los derechos y deberes en nuestro constitucionalismo subnacional. En AA. VV., *Derecho Público Provincial*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Hernández, A.M. (2009). El federalismo argentino y sus orígenes, capítulo II. En *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Hernández, A.M. (2012a). El Poder constituyente, capítulo II. En *Derecho Constitucional*. Tomo 1. Buenos Aires: La Ley.
- Hernández, A.M. (2012b). *Fortalezas y debilidades constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Hernández, A.M. (2015). 20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino. En Hernández, Rezk, Capello (Coords.), *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino* (pp. 9–50). Córdoba: Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Hernández, A.M. (2016). Los fallos de la CSJN sobre detracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista. *Suplemento La Ley, Constitucional* (2), 44 y ss.
- Hernández, A.M. (2005). El federalismo argentino. En D. Valadés y J.M. Serna de la Garza (Coords.), *Federalismo y Regionalismo* (pp. 23–92). México: UNAM.
- Innis, H. (1956). *The Fur Trade. Essays in Canadian Economic History*. Toronto: University of Toronto Press.
- Keating, M. (2004). Introduction. En M. Keating (Ed.), *Regions and Regionalism in Europe* (pp. 11–15). Cheltenham: Edward Elgar.
- Keating, M. (1997). The Political Economy of Regionalism. En M. Keating & J. Loughlin (Eds.), *The Political Economy of Regionalism*. London: Routledge.
- Kuznets, S. (1971). *Crecimiento económico moderno*. Madrid: Aguilar.
- La Pérgola, A. (1994). *Los nuevos senderos del federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Levene, R. (1960). *La Revolución de Mayo y Mariano Moreno*. Tomo II. Buenos Aires: Ediciones Peuser.
- Lewis, W.A. (1955). *Teoría del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Linares Quintana, S.V. (1946). *Gobierno y Administración de la República Argentina*. Tomo I. Buenos Aires: Tea.
- Lucchini, C. (2006). *Estrategias de desarrollo. Industria y Estado en Canadá, 1919–1939*. Buenos Aires: Siglo XXI, Sudamericana.

- Lucchini, C. (2009). *Breve historia de Canadá. Desde la colonia hasta la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI, Instituto Di Tella.
- Macpherson, C.B. (1955). *Democracy in Alberta: Social Credit and the Party System*. Toronto: University of Toronto Press.
- Maddison, A. (1988). *Política económica y desempeño en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marchiaro, E. (2013). Mayores exigencias locales sobre servicios públicos no municipales fundadas sobre el bloque de derechos humanos. El caso argentino. En 1º Congreso internacional de derecho municipal, Unam y otros. Guanajuato, México, mayo.
- Marichal, C. (1995). Liberalismo y política fiscal: La paradoja argentina, 1820–62, *Anuario del IEHS*, pp. 101–122. Tandil, Buenos Aires, Argentina.
- Markusen, A. (1987). *Regions: The Economics and Politics of Territory*. Lanham, MD: Rowan and Littlefield.
- Massey, D. (1978). Regionalism: Some Current Issues. *Capital and Class* 6, 106–25.
- McRoberts, K. (1988). *Quebec: Social Change and Political Crisis*. 3rd. ed. Toronto: McClelland and Stewart.
- Merino, M. (2002). Federalismo electoral: varios sistemas y un solo ciudadano. En Concha Cantú, H.A., *Sistema representativo y democracia semidirecta* (pp. 453–473). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Miguez, E. y Rayes, A. (2014). La naturaleza de la dependencia, la dependencia de la naturaleza. Exportaciones y crecimiento económico en Argentina 1890–1938, en perspectiva comparada. *Revista Desarrollo Económico*, 53(211), enero–abril.
- Montesquieu, C. de S. Barón de (2004). *Del Espíritu de las Leyes*. Buenos Aires: Ediciones Libertador (edición original 1748).
- Morton, W.L. (1991). The Progressive Tradition in Canadian Politics. En H. Thorburn (Ed.), *Party Politics in Canada* (pp. 318–23). 7th. ed. Scarborough, ON: Prentice Hall.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Gerald Duckworth.
- Núñez Miñana, H. (1994). *Finanzas Públicas*. Buenos Aires: Editorial Macchi.
- Ollivier, M. (Ed.) (1954). *Imperial and Colonial Conferences since 1887 to 1937*, vol. 3. Ottawa: Queen's Printer.
- Rosatti, H. (2012). *Tratado de derecho municipal*. 4ta. ed. Santa Fe: Rubinzal–Culzoni.
- Orgaz, J. (2012). El proceso histórico de la Constitución Argentina, cap. IV. En A.M. Hernández (Dir.), *Derecho Constitucional*. Tomo I. Buenos Aires: La Ley.
- Pérez, G. (2010). Revolución y conciencia nacional. En *Actores y testigos de la Revolución de Mayo*. Mendoza: Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos.
- Piore, M.J. & Sabel, C.F. (1984). *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books.
- Platt, D.C.M. & Di Tella, G. (1985). *Argentina, Australia and Canada: Studies in Comparative Development (1870–1965)*. London: McMillan & St. Anthony's College–Oxford.
- Poelzer, G. & Coates, K. (2015). *From Treaty Peoples to Treaty Nation*. Vancouver: UBC Press.
- Polessè, M. (2013). Why Regional Development Policies Are (Mostly) Ineffective and Why It Does Not Matter. En J. Bickerton & B.G. Peters (Eds.), *Governing: Essays in Honour of Donald J. Savoie* (pp. 225–59). Montreal: McGill–Queen's University Press.
- Porter, M.E. (1990). *The Comparative Advantages of Nations*. New York: Free Press.
- Ravignani, E. (1939). *Asambleas Constituyentes Argentinas*. Tomo VI, 2da. parte. Buenos Aires: Peuser.

- Richards, J. & Pratt, L. (1979). *Prairie Capitalism: Power and Influence in the New West*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Riberi, P. (2009). El pensamiento constitucional de Mariano Moreno. En P.L. Manili (Dir.), *El pensamiento constitucional argentino (1810–1930)*. Buenos Aires: Errepar.
- Reyna, J. (2011). Globalización, pluralidad sistémica y derecho administrativo: apuntes para un Derecho Administrativo Multidimensional. *Revista de Derecho Administrativo y Constitucional*, IpdA, Ed. Formun Ltda.
- Rofman, A.B. y Romero, L.A. (1973). *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Russell, P.H. (2004). *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?* 3rd ed. Toronto: University of Toronto Press.
- Ruiz Moreno, I.J. (2009). Estudio Preliminar. En *Mayo de 1810. Actas del Cabildo de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Claridad.
- Savoie, D. (1986). *Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions* Toronto: University of Toronto Press.
- Savoie, D. (2006). *Visiting Grandchildren: Economic Development in the Maritimes*. Toronto: University of Toronto Press.
- Schiariti, L. (2012). Oscilaciones del federalismo en materia de hidrocarburos. *Revista de Derecho Público. Diez Años de Derecho Público en la Argentina–II*, 2013–2, 409 y ss.
- Shils, E. (1975). *Center and Periphery: Essays in Macrosociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Simeon, R. & Robinson, I. (1990). *State, Society and the Development of Canadian Federalism*. Toronto: University of Toronto Press.
- Smiley, D. (1975). Canada and the Quest for a National Policy. *Canadian Journal of Political Science* 8, 40–62.
- Sola, J.V. (Dir.) (2013). *Tratado de derecho y economía*. Buenos Aires: La Ley.
- Solberg, C.F. (1987). *The Prairies and the Pampas*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Solberg, C.F. (1981). Argentina y Canadá: Una perspectiva comparada sobre su desarrollo económico, 1919–1939. *Revista Desarrollo Económico*, 21(82) (jul–sep), 191–211.
- Subirats, J. y otros (2003). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Scobie, J.S. (1975). *Argentina. Ciudad y Nación*. Buenos Aires: Solar–Hachette.
- Soto Reyes Garmendia, E. (2006). Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir. *Revista Política y Cultura* (25), primavera 2006, 41.
- Storper, M. (1995). The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies. *European Urban and Regional Studies* 2:3, 191–221.
- Stuart Mill, J. (2001). *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial (edición original 1861).
- Tedeschi, S. (2010). Los conflictos urbanos en el territorio y el derecho en América Latina. *Revista electrónica digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. FDU, Belo Horizonte, año 9(54), diciembre.
- Tarrow, S. (1977). *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Trudeau, P.E. (1980). Speech at the Paul Sauvé Arena. Montreal, Quebec, May 14, transcripción traducida disponible en <http://www.collectionscanada.gc.ca/premiersministres/h4-4083-e.html>
- Vicente Sola, J. (2013). *Tratado de derecho y economía*. Buenos Aires: La Ley.
- Watkins, M. (1963). A Staple Theory of Economic Growth. *Canadian Journal of Economics and Political Science* 29:2 (May), 141–58.
- Wolfe, D. (1984). The Rise and Demise of the Keynesian Era in Canadian Economic Policy, 1930–1982. En M. Cross & G. Kealey (Eds.), *Modern Canada 1930–1980* (pp. 46–78). Toronto: McClelland and Stewart.
- Zavalía, C. (1941). *Derecho Federal*. Tomo II. Buenos Aires: Compañía Argentina de Editores.
- Zorraquin Becú, R. (1958). *El Federalismo Argentino*. Buenos Aires: Editorial Perrot.
- Zorraquin Becu, R. (1953). *El Federalismo Argentino*. Buenos Aires: Ed. La Facultad.

Fuentes

- Asensio, M.A. (2008). La formación de la fórmula financiera federal argentina del siglo XIX, Reunión Anual de la Asociación Argentina de Historia Económica.
- Atlantic Provinces Economic Council (APEC) (2001). *Atlantic Report* (Winter).
- Quebec (March 20th, 1980). *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 31st leg, 4th sess., 21(96).
- Botana, N. (s.f). *El federalismo electoral argentino: sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Secretaría de la Gestión Pública. Proyecto de modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros, de Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h) y otros.
- Bicentenario de la Autonomía Provincial Santafesina 1815–2015 (2015). Junta Provincial de Estudios Históricos de la Provincia de Santa Fe. Vicegobernación y diario El Litoral.
- Economic Council of Canada (ECC) (1982). *Financing Confederation*. Ottawa: Minister of Supply and Services.
- Fonrouge, J. (1911). Exposición inserta en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. Tomo III, ps. 114/115, 57° Reunión, 4ta. Sesión de Prórroga, 6 de noviembre de 1911.
- OECD (2014). *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*. Paris: OECD Publishing.
- Senate Committee on National Finance (1982). *Government Policy and Regional Development*. Ottawa: Minister of Supply and Services.

Notas bibliográficas

Además de las obras referenciadas por cada uno de los autores de los respectivos capítulos previamente, exponemos adicionalmente material incremental de profundización que alcanza una sustancial importancia para su consideración ulterior a los fines de estudios avanzados o de investigación. Presentamos el mismo según grandes temas abarcados en este Libro, abarcando publicaciones en inglés, francés o español.

En materia de *federalismo* cabe remitir en inglés a la obra clásica de Wheare, Kenneth (1964). *Federal Government*, Galaxy Books, Oxford University Press, London–New York. Para un enfoque conciso y moderno, véase Anderson, George (2008): *Federalism: An Introduction*, Oxford University Press, Don Mills, Ontario, Canada [existe versión española: Ediciones Marcial Pons, Madrid, 2011]. Una aguda consideración del problema centralización–descentralización se encuentra en King, Preston (1975). *Federalism and Federation*, The Johns Hopkins University Press, Maryland, USA. En español consúltese el clásico de Stuart Mill, John (2001). *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, capítulo 17, Alianza Editorial, Madrid; Getell, Raymond (1971). *Ciencia Política*, 2 tomos, Uteha, México; De Vedia, Agustín (1974). *Derechos Constitucional y Administrativo. Instituciones de Derecho Público*, Ediciones Macchi, Buenos Aires; Rosatti, Horacio (1994). *La construcción del Estado Argentino*, Rubinzal–Culzoni Editores, Santa Fe. Rosatti, Horacio (2002). *El origen del Estado*, Editorial Rubinzal y Culzoni, Santa Fe. Rosatti, Horacio (2012). *Tratado de Derecho Constitucional*, 2 Tomos, Editorial Rubinzal y Culzoni, Santa Fe; Levi, Lucio (2008). «Federalismo», en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco: *Diccionario de Política*, tomo I, Editorial siglo XXI Editores, México, pp. 627–640.

Sobre *federalismo comparado*, además de la clásica y referenciada obra de Ronald Watts (1995). *Comparing Federalisms in the 1990s*. I.I.R, Queen's University, Kingston, ON, cabe mencionar: Michael Burgess & Alain C. Gagnon (eds.) [1993]. *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*, University of Toronto Press, Toronto–Buffalo. En la misma Burgess, Michael (1993). «Federalism and Federation: A Reappraisal», pp. 3–14 y Gagnon, Alain G. (1993): «The Political uses of Federalism», pp. 15–44; Johanne Poirier, Cheryl Saunders and John Kincaid (2015). *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*, Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), Oxford University Press, Don Mills, Ontario, Cana-

da. En esta última obra: Johanne Poirier and Cheryl Saunders (2015). «Comparing Intergovernmental Relations in Federal Systems: An Introduction», pp. 1–13; Johanne Poirier and Cheryl Saunders (2015). «Conclusion: Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems», pp. 440–498; Carnota, Walter F. (2015). «Intergovernmental Relations in Argentina: Systematic Confusion and predominance of the Centre», pp. 14–41 y Marc–Antoine Adam, José Bergeron and Marianne Bonnard (2015). «Intergovernmental Relations in Canada: Competing Visions and Diverse Dynamics», pp. 135–173. En español debe mencionarse la fundamental obra de Marcello Carmagnani (Coord.) [1996]. *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios, Fondo de Cultura Económica, México. Conformando la misma deben considerarse: Chiaramonte, José Carlos (1996). «El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX», pp. 81–132; Botania, Natalio R. (1996). «El federalismo liberal en Argentina: 1852–1930», pp. 224–259; Bidart Campos, Germán J. (1996). «El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad», pp. 363–396 y Carmagnani, Marcello (1996). «Conclusión: El federalismo, historia de una forma de gobierno», pp. 397–416. Termina de publicarse Hernández, Antonio María (2018). *Federalismos comparados. Argentina, Estados Unidos y México*, Rubinzal y Culzoni, Santa Fe.

En lo referente a *finanzas federales y federalismo fiscal*, la literatura es vastísima y en constante crecimiento. Un tratamiento emblemático de naciones maduras es el de Bird, Richard M. (1986). *Federal Finance in Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation, Toronto. También Boadway, Robin & Watts, Ronald L. (2004). *Fiscal Federalism in Canada, The USA and Germany*, Working Paper 2004 (6), Institute for Intergovernmental Relations (IIGR), Queen's University, Kingston, Ontario; Bird, Richard M. y Francois Vaillancourt (1998). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press; Bahl, Roy W. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press; Fosatti, Amedeo and Giorgio Panella (1992). *Fiscal Federalism in the European Union*, Routledge Studies in the European Economy, Routledge, London & New York; Shah, Anwar (2001). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Forum of Federations and McGill–Queen's University Press; Ter–Minassian, Teresa (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington, DC; Krellove, Russell, Stotsky, Janet G. and Charles L. Vehorn (1997). «Canada», en Ter Minassian, T., obra citada, p. 226.; Schwartz, Gerd & Claire Liuksila (1997). «Argentina», en Ter–Minassian, T., obra citada, p. 387; Anderson, George (2010). *Fiscal Federalism; A Comparative Introduction*, Forum of Federations, Oxford University Press, Toronto; Jiménez, Juan P. y Brosio, Giorgio (2012). *Fiscal De-*

centralization in Latin America, ECLA, Edwar Elgar, London. En Argentina es sustantiva la contribución de Porto, Alberto (1990). *Federalismo fiscal. El caso argentino*, Editorial Tesis, Buenos Aires y Porto, Alberto (1993). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, EDUNLP, La Plata. También Piffano, Horacio L.P. (2007). *Los Grandes Dilemas de la Cuestión Fiscal Federal y los Consensos Académicos y Políticos*, Documento de Trabajo N° 7, Departamento de Economía Universidad Nacional de la Plata, La Plata.

En materia de *desarrollo comparado* cabe considerar en inglés la obra de Nelles, Hugh (2010). *Short History of Canada*, Cambridge University Press, Toronto; D.C.M. Platt & Guido Di Tella (1985). *Argentina, Australia and Canadá. Studies in Comparative Development, 1870–1965*, Saint Antony's/Macmillan Series, Oxford University Press. En esa obra: Fogarty, John (1985). «Staples, Super Staples and the Limits of Staple Theory: The Experiences of Argentina, Australia and Canada», p. 19, y Armstrong, Warwick (1985). «The Social Origins of Industrial Growth: Canada, Argentina and Australia, 1870–1930», p. 76; Coatsworth, John H. & Alan M. Taylor (1998). *Latin America and the World Economy Since 1800*, The David Rockefeller Center Series on Latin American Studies, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts & London, England. En esta obra se destaca la contribución de Coatsworth, John (1998). «Economic and Institutional Trajectories in Nineteenth–Century Latin America», pp. 23–54; Gerardo Della Paolera & Alan M. Taylor (2008). *A New Economic History of Argentina*, Cambridge University Press. En español véase la de Cortés Conde, Roberto y Della Paolera, Gerardo (2015). *Nueva Historia Económica Argentina*, Edhasa, Buenos Aires; Eduardo Miguez (2003). *Historia económica de la Argentina*, Sudamericana, Buenos Aires; Daniel Muchnick (2000). *Tres países, tres destinos*, Sudamericana, Buenos Aires; Gallo, Ezequiel y Diéguez, Héctor (1978). *Argentina y Australia*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires; Rapoport, Mario (1994). *Globalización, integración e identidad nacional. Análisis comparado Argentina–Canadá*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires y Korol, Juan Carlos (1992). «El desarrollo argentino y la historia comparada», *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana* «Dr. E. Ravignani», Tercera Serie, núm. 5, 1er. Semestre, pp. 113–125. En francés: Linteau, Pierre–André (2007). *Histoire du Canadá*, Collection Poché, PUF (Presses Universitaires de France), Paris.

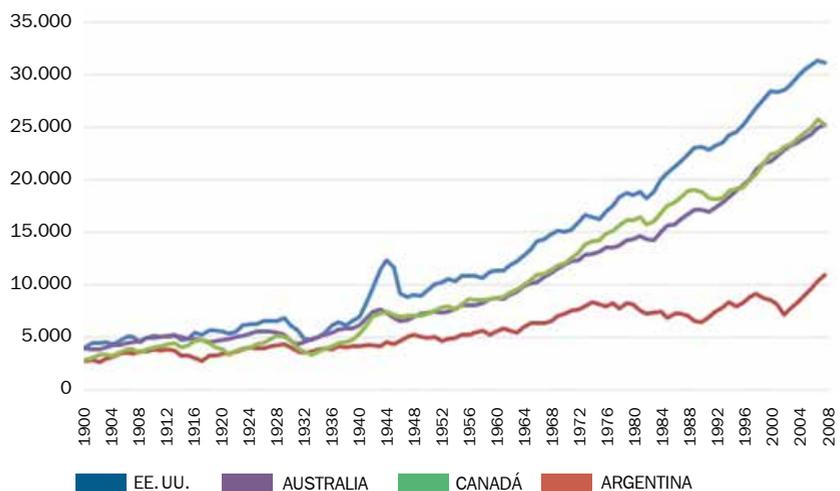
Sobre *desarrollo regional*, además de las obras referenciadas previamente, como las de Savoie, véase para Canadá a Coulombe, Serge and Frank C. Lee (1995). «Convergence across Canadian Provinces, 1961 to 1991», *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 28 N° 4^a. (November), pp. 886–898.; Beauquier, Guy (1998): *Regional Development in Canada*, Government of Cana-

da, Ottawa; OCDE (1994). *Regional Problems and Policies in Canada*, Paris; Economic Council of Canada (1977). *Living Together: Regional Disparities in Canada*, Ministry of Supply and Services, Ottawa; Hansen, Niles (1996). «Regional Development Policies: Past Problems and Future Possibilities», *Canadian Journal of Regional Science*, XIX(1), Spring. Para Argentina cabe consultar a Ferraro, Roque M. (1973). *El desarrollo regional argentino*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires; Manzanal, Mabel; Rofman, Alejandro (1978). *Políticas económicas y desarrollo regional en Argentina (1958–1973)*, Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas; Rofman, Alejandro (1989) *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*, Centro Editor de América Latina–CEUR, Buenos Aires; Cao, Horacio y Josefina Vaca (2006). «Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial». *Revista eure XXXII*(95), pp. 95–111, Santiago de Chile, mayo; Rofman, Alejandro Boris (2012). *Las economías regionales. Luces y sombras en un ciclo de grandes transformaciones (1995–2007)*, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires; Gorenstein, Silvia (Coord.) [2012]: *¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el Norte Argentino*, Miño y Dávila, Buenos Aires y De Riz, Liliana y Juan Carlos Portantiero (2002). *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina: Competitividad de las Provincias*, PNUD, Buenos Aires.

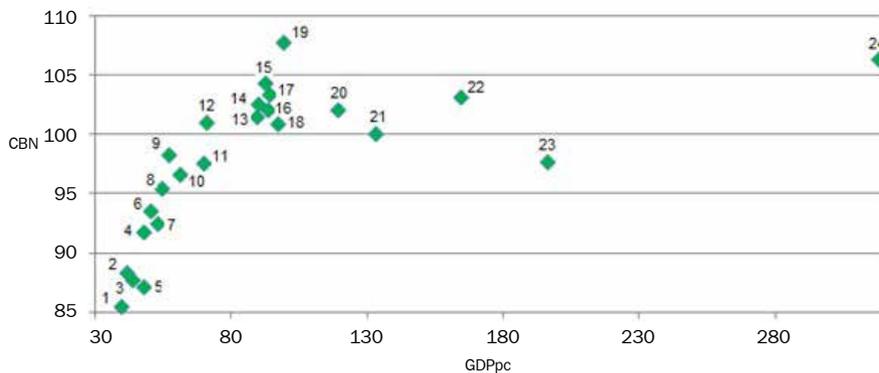
Apéndice

Información estadística complementaria

A.1. PBI por Habitante: Argentina, Canadá, Australia y EE. UU.¹



A.2. Provincias Argentinas: cobertura de necesidades básicas y PBI per cápita (números índices)



1. Formosa, 2. Santiago del Estero, 3. Chaco, 4. Corrientes, 5. Salta, 6. Jujuy, 7. Misiones, 8. Tucumán, 9. San Juan, 10. La Rioja, 11. Catamarca, 12. Entre Ríos, 13. Buenos Aires, 14. Mendoza, 15. Córdoba, 16. San Luis, 17. Santa Fe, 18. Río Negro, 19. La Pampa, 20. Chubut, 21. Neuquén, 22. Santa Cruz, 23. Tierra del Fuego, 24. CABA30

¹ En dólares de poder adquisitivo homogéneo (Geary-Kamis).

Sobre las y los autores

Asensio, Miguel Ángel Contador Público Nacional (UNL), Licenciado en Economía (UNR), Doctor en Economía (Universidad de Alcalá, España), Doctor en Historia (UTDT, Argentina). Profesor Visitante en España, Canadá y EE. UU., becario en Instituciones Internacionales, miembro de AAEP, AAEAP y otras. Consultor BM, OEA, CONEAU Y CIN. Subsecretario y Secretario de Finanzas Públicas y Ministro de Hacienda y Finanzas de Santa Fe. Autor en temas economía, federalismo, finanzas públicas e historia. Autor del libro *Aportes para el debate fiscal federal*, con P.M. Garat y L.M. Di Gresia (2016).

Bickerton, James P. Profesor de Ciencia Política en Saint Francis Xavier University, Antigonish, Nova Scotia y Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia, Canada. Sus intereses de investigación se extienden a los campos de federalismo, regionalismo y política electoral, con foco en Canadá. Sus recientes publicaciones incluyen *Canadian Politics* (2014) y «Diversity Accommodation as a Strategy of National Unity: The Case of Canada». En A. Gagnon & M. Burgess, *Revisiting Unity and Diversity in Federal Countries* (2018).

Caballero Martín, Carlos Abogado. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Católica de Santa Fe, exdiputado Nacional ante el Congreso Argentino. Convencional Constituyente en la Reforma de la Constitución Nacional de Argentina en 1994. Autoridad en cuerpos directivos y miembro de diversas instituciones públicas y privadas.

Cecchini de Dallo, Ana M. Profesora y Licenciada en Historia. Magíster en Administración Pública, exdirectora del Archivo General de la Provincia de Santa Fe, exsecretaria de Cultura de la Provincia de Santa Fe, expresidenta de la Junta Provincial de Estudios Históricos de la Provincia de Santa Fe y Miembro de Número de la misma. Coordinadora y autora de diversas publicaciones y libros y contribuyente en medios periodísticos.

Cyr, Hugo Doctor en Derecho, decano de la Faculté de Droit y Profesor de Derecho Público y Teoría Legal, Université de Quebec a Montreal (UQAM), Montreal, e integrante de la «Barra» de Québec. Miembro del «Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie» (CRIDAQ) y el Centre d'analyse politique: Constitution et federalisme (CAP-CF). Fue

Bolton Fellow en McGill University; Secretario Legal en la Suprema Corte de Canadá (Juez Ian C. Binnie); investigador visitante en la Academia Europea de Teoría Legal; Profesor Visitante en Mc Gill University y Schell Fellow en la Escuela de Derecho de Yale University, EUA.

Dalla Via, Alberto Abogado, Doctor en Derecho Constitucional y en Ciencia Política (UBA), Diplomado en Derecho Constitucional y Ciencia Política (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid), en Derechos Humanos (Universidad Complutense) y en Altos Estudios Internacionales (SEI, España). Profesor titular de Derecho Constitucional (UBA), Director Comisión de Doctorado y Maestría en Magistratura (UBA), Académico (Academias de Ciencias Morales y Políticas y Derecho y Ciencias Sociales), Buenos Aires, Correspondiente en Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, España, Vicepresidente de Cámara Nacional Electoral, Premios «Provincias Unidas» 2018 (ANDCS, Córdoba) y «Konex» 2018 y 2016. Director Honorario Instituto de Ciencia Política y Constitucional (Sociedad Científica Argentina), Consejero Titular Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Ha publicado más de veinte libros y más de doscientos artículos.

D'Jorge, María Lucrecia Licenciada en Economía por la Universidad Católica de Santa Fe, Candidata de Posgrado (Maestría) en la Universidad Nacional de Tucumán, Docente Universitaria en Desarrollo Económico, Facultad de Ciencias Económicas de la UNL, Consultora ante el CFI y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe (programa Urba III), Miembro de la AAEP, Directora del Centro de Estudios y Servicios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe, Santa Fe.

Garat, Pablo M. Abogado. Especialista en Derecho Constitucional Tributario. Asesor Jurídico de la Comisión Federal de Impuestos de Argentina, Profesor de la Universidad Católica Argentina, Presidente de la Fundación Civildad y Director de la Revista *Civildad*, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina (Buenos Aires), Secretario del Observatorio Fiscal Federal. Autor de libros y artículos científicos, así como publicaciones periodísticas en su campo. Su última publicación, en coautoría con Miguel Angel Asensio y Luciano Di Gresia es *Aportes para el debate fiscal Federal*, Fundaciones Hans Seidel y Civildad, Buenos Aires, 2016.

Hernández, Antonio M. Abogado y Doctor en Derecho. Experto en Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal. Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional. Profesor Universidad Nacional de Córdoba y Director Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (ANDCS). Miembro de la Asociación Internacional de Centros de Estudios en Federalismo (IACFS). Ha realizado estancias académicas en el exterior. Es autor de numerosas contribuciones, libros, capítulos de libros, artículos científicos y artículos periodísticos, sobre temas de su especialidad. Su último libro es *Federalismos comparados. Argentina, Estados Unidos y México*, 2018.

Marchiaro, Enrique J. Abogado. Doctor en Ciencias Jurídicas. Experto en Derecho Municipal, Profesor en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL y docente de grado y posgrado en derecho en diversas universidades de Argentina. Integrante de diversas entidades académicas. Ha publicado cuatro libros y numerosos artículos en el área del derecho municipal. Consultor en diversos programas locales, provinciales y nacionales.

Péloquin, David exmiembro del Servicio Civil Superior del Gobierno de Canadá. Experto en administración pública y gobierno. Consultor internacional en temas de finanzas federales y sistemas de igualación fiscal. Representante del Forum of Federations (Ottawa, Ontario) en eventos internacionales. Miembro de Conferencias Globales sobre Federalismo (India, 2007) y otras.

Sobre el Prologuista

Benvenuti, José M. Abogado. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales por la UNL. Profesor y experto en Derecho Constitucional, Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Exasesor en la Convención Nacional Constituyente Reformadora de la Constitución Nacional (1994), exdecano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL. Miembro del Comiré Académico del Doctorado en Administración Pública, FCE-UNL.

