

“Las Relaciones entre el accionar externo de las provincias con el Federalismo y el Hiperpresidencialismo”.

Marco D. Cangiano**

La tendencia a la globalización por un lado y la necesidad de reconocimiento de grupos minoritarios por el otro, han puesto en tela de juicio el centralismo del Estado Nacional. El mundo parece encontrarse en un tiempo de cambio de paradigma, del que representa el Estado Nacional como actor principal en el escenario internacional, al que encarnan sus unidades subnacionales, modelo que más se adecua a los desafíos que plantean la diversidad y la complejidad del mundo actual. El federalismo como un sistema de reparto territorial de poder, como una técnica de control y cooperación, en donde coexisten determinados aspectos de la diversidad social, de política económica, financiera y social, así como las relaciones intergubernamentales entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales. Queremos abordar la importancia creciente de las cuestiones internacionales en la agenda política de las provincias, en un contexto donde todavía éstas se encuentran desequilibradas en relación al gobierno central.

Este comienzo del siglo XXI nos encuentra enfrentados a tendencias aparentemente contradictorias, tanto hacia la integración como hacia la desintegración. Teniendo en cuenta estas tendencias simultáneas, por un lado, de entidades políticas de mayores dimensiones que favorecerían al desarrollo económico como a una mayor seguridad, y, por otra, de entidades políticas de menor tamaño, pero más sensibles a un electorado y a intereses regionales concretos, no es de extrañar que las soluciones federales hayan tomado impulso en estos tiempos en todo el mundo. Se entiende que el federalismo al establecer un gobierno compartido por diversos temas comunes y permitir a la vez una acción autónoma de las unidades subnacionales (provincias) en sus intereses concretos, hace conciliar estas tendencias aparentemente contradictorias.

Queremos hacer una salvedad antes de continuar con este artículo. La esencia y peculiaridad del Estado federal debe siempre captarse en el caso concreto, debido a su complicada construcción y a su estrecha vinculación con las cambiantes situaciones históricas, como atinadamente escribiera Scheuner¹. Su imagen debe ser construida más bien desde una consideración histórica-pragmática, antes que desde una teoría abstracta. La estruc-

* El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación plurianual "Relaciones Paradiplomáticas: Bases para el Estudio y la Gestión de los entes subnacionales en las Relaciones Internacionales. Con énfasis en Córdoba", el mismo es financiado mediante subsidio de la Agencia Córdoba Ciencia."

** Licenciado en Ciencia Política, Administración y Planificación Pública (UNRC), Maestrando en Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Avanzados (CEA) (UNC), etapa de elaboración de tesis. Becario de la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SeCyT)- Universidad Nacional de Córdoba.

¹ Scheuner, Ulrico, "Struktur und Aufgabe der Bundesstaaten in der Gegenwart. Zur Lehre vom Bundesstaat", Die öffentliche Verwaltung, 1962, p. 641, cit., por Schambeck Herbert, "Posibilidades y límites del federalismo", Documentación Administrativa n° 193, enero-marzo 1982, pp. 77 y ss., en particular, p. 80

tura móvil y delicada del Estado federal requiere ser comprendida y vivida antes que ser construida teóricamente.

Debemos considerar la realidad federal como dinámica y por tanto con una cierta imposibilidad de poder formular una definición universal y abstracta de federalismo, cuando se pretende utilizarla para sustentar las bases de una cierta tipología. Y es que no hay un modelo acabado de Estado federal que pueda ser universalmente utilizado. Como lo refiere Rosenn,² no hay fórmula mágica para el federalismo.

Ello no quita de que se pueda encuadrar determinadas tipologías en base a ciertos elementos configuradores de los Estados federales. Estos Estados, en el ámbito latinoamericano, si bien no los podemos encasillar en una caracterización común, si se pueden mencionar rasgos homogenizadores que le dan su particularismo. Estos podrían ser los siguientes:

La existencia de una Constitución, rígida normalmente, en cuya reforma han de participar, como regla general, los entes territoriales constitutivos de la Federación.

El reconocimiento a los Estados miembros de la Federación del principio de la autonomía política, cuya manifestación primigenia es la elaboración o reforma de su propia Constitución, siempre dentro del marco delimitado por la Constitución federal.

La existencia de un órgano jurisdiccional, encargado de dirimir los conflictos entre la Federación y los Estados miembros, así como de salvaguardar la primacía de la Constitución federal.

El diseño de un cauce de participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal, cauce que suele encontrar su manifestación particular en la estructura bicameral del Poder Legislativo federal con la subsiguiente existencia de una Cámara de los estados.

El reparto constitucional de competencias entre la Federación y los Estados miembros.

La compensación financiera, que se manifiesta en un conjunto de reglas ordenadoras de la división de competencias tributarias entre la Federación y los Estados miembros.

La intervención federal, que es una técnica específica encaminada, como dice Ekmekdjian,³ a limitar o suspender temporariamente la autonomía de alguno de los Estados miembros, a fin de cumplir alguno de los objetivos previstos en el art. 6 de la Constitución federal. Mecanismo que ha revestido de una excepcional importancia en el funcionamiento del federalismo de algunos países del área, por lo menos en determinados momentos históricos.

Mencionamos al comienzo de este artículo que el firme establecimiento o consolidación del federalismo en Latinoamérica, no siendo Argentina una excepción, se ha visto dificultado por la coexistencia de determinados aspectos de la diversidad social, de política económica, financiera y social, como lo significa Wheare⁴. Solo queremos hacer mención de algunos de es-

² Rosenn, Keith S., "El federalismo en las Américas, una comparación perspectiva", V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México UNAM, 1988, pp.791 y ss., en concreto, p.809

³ Ekmekdjian, Miguel "Manual de la Constitución Argentina", Ed. Depalma, 1995, p.329

⁴ Wheare, Kenneth C., Federal Government, 4ª ed., Oxford University Press, Londres, 1963.

tos aspectos y tal vez, el detalle que ha caracterizado al federalismo argentino desde la historia colonial. Las asimetrías entre Buenos Aires y el interior han permanecido. Muchas veces las instituciones han ayudado a afianzar esa diferencia estructural. Sarmiento dice claramente cuando se reúne la Comisión de Buenos Aires para evaluar si se une o no, y qué modifican de la Constitución de 1853: *"Todos queremos la unión, pero luego viene la realidad de las cosas, que rompe con todo esto"*.

Esta "la realidad de las cosas" han sido las asimetrías de las estructuras económicas y de los desarrollos sociales, con los intereses consecuentes. Buenos Aires siempre estuvo de un lado, y las provincias del otro. Los de Buenos Aires alegaban que el puerto estaba en su provincia y no tenían por qué compartirlo, mientras tanto las provincias alegaban que por el puerto entraban y salían productos de todos lados, y consecuentemente el puerto no era solo de Buenos Aires, sino de toda la Nación.

Lo anteriormente expuesto, y que se pueda catalogar de asimetría estructural histórica con la que nace el federalismo argentino, la que retomaremos posteriormente, choca con la manera de catalogar constitucionalmente este federalismo. Según ésta, el federalismo tiene simetría o asimetría constitucional. Pero, ¿en qué consiste la simetría federal? Se pueden detallar los siguientes rasgos comunes:

- a) la existencia de dos niveles de gobierno (Gobierno federal y provincias) con sus órganos ejecutivos, legislativos y judiciales y, por extensión, con un alto grado de autonomía en cuanto a sus respectivas competencias.
- b) las unidades subnacionales están capacitadas para participar e influenciar en el proceso de toma de decisiones a escala federal a través de algunas instituciones como lo es la Cámara de Senadores de la Nación.
- c) la presencia de un árbitro institucional con jurisdicción para dirimir los posibles conflictos de competencia e intereses entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, o bien entre estos gobiernos como lo es la Corte Suprema de Justicia⁵.
- d) la estructura y la división de poderes entre los distintos niveles de gobierno están distribuidas y garantizadas por mandato constitucional⁶ y, normalmente, no puede ser reformada sin el consentimiento de la mayoría de las unidades subnacionales.⁷
- e) debido a las competencias compartidas, las federaciones se dotan de una serie de mecanismos que incentivan las relaciones intergubernamentales (ley convenio de coparticipación, art. 75 inc. 2, etc.).

Pero el rasgo más definitorio de la simetría constitucional de la federación radica en el hecho que las relaciones entre el gobierno federal y las unida-

⁵ El art. 116 CN establece que corresponderá a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, sobre tratados internacionales y sobre las que se susciten entre provincias.

⁶ "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por actos especiales al tiempo de su incorporación" (art. 121 CN)

⁷ El art. 30 CN regula la reforma constitucional. En este sentido, el Congreso deberá declarar la necesidad de reforma con el aval de 2/3 de sus miembros. Patroni (2002) señala que la CN no clarifica si esta iniciativa debe adoptar la forma de una Ley, pero destaca que la mayoría de las reformas constitucionales han sido precedidas por la promulgación de una Ley por parte del Congreso. Con relación al proceso de reforma, el mismo artículo exige que sea llevado a cabo por una Convención o Asamblea constituyente convocada al efecto.

des subnacionales, por un lado, y de las unidades subnacionales entre sí, son más o menos uniformes (Watts, 1999; Requejo y Wynants, 2001). Por consiguiente la asimetría federal se referiría a las diferencias plasmadas constitucionalmente entre el statu legal y prerrogativas de las diferentes subunidades dentro de la misma federación. Es decir, el objetivo de esta variación es reconocer en el plano legal las asimetrías de hecho de la sociedad subyacente. Según Stepan (2001), una pauta está clara: las democracias federales multinacionales son constitucionalmente asimétricas, mientras que las democracias federales mononacionales son constitucionalmente simétricas.

A estos dos últimos términos nos queremos referir, multinacionales y mononacionales. Se llama a las democracias federales multinacionales a aquellas donde según Stepan (2001) se establecen dos precondiciones: a) que tenga identidades lingüísticas basadas en el territorio que, en general, estén compuestas por identidades culturales, religiosas y/o étnicas, y b) que haya grupos políticos significativos que deseen construir entidades políticas soberanas, o estados independientes alrededor de estas diferencias basadas en el territorio. Si partimos de esta definición, Argentina se ubicaría dentro del grupo de Estados mononacionales a pesar de las distintas poblaciones indígenas existentes en su seno, ya que éstas constituyen sectores no dominantes de las entidades subnacionales y sus reivindicaciones no se ajustarían al segundo de los requisitos establecido por Stepan.

Sintetizando, el caso argentino se encuadraría dentro de una democracia federal simétrica debido a que es un Estado mononacional. No hay manera de rebatir esta clasificación que hacen los estudiosos del Derecho Constitucional, salvo, si consideramos cómo se da en la práctica este federalismo en nuestro país y que acarrea lo que ya mencionara anteriormente, una asimetría estructural histórica.

Las provincias no han podido lograr un desarrollo económico y social que le permita generar espacios institucionales en los que los actores puedan negociar mejor la satisfacción de sus necesidades. Esto fue casi siempre así, debido a la pobreza estructural de muchas provincias que hacía que no se pudieran resistir sus gobiernos a los dictados del gobierno central, ya que corrían serios riesgos las "ayudas" de éste. Asimetrías económicas que atropellaron la posibilidad de poder generar un verdadero espacio federal. Donde también el Congreso Nacional se ve afectado como espacio fuerte de discusión y organización de los distintos intereses.

Con referencia a lo anteriormente dicho de la debilidad del Congreso Nacional como espacio de deliberación fuerte, a todas luces todos sabemos que los interlocutores válidos del Presidente de la Nación no son los parlamentarios, sino las elites políticas de las provincias y, en especial, sus gobernadores, lo que trae aparejado una débil tarea en lo que hace al control y rendición de cuentas por parte del poder ejecutivo. Y en esto último nos queremos detener, las características del presidencialismo argentino y su influencia en el desarrollo de un federalismo cooperativo, la figura del Presidente considerado el centro sobre el cual se ejerce el poder político y por ende, máximo responsable de las crisis y que se concentren en la presidencia to-

das las expectativas de superación de las mismas. En el caso de nuestro país, el interrogante sobre el papel que juega el Presidente en la superación de las crisis no puede ser respondida sin antes analizar sobre cómo el sistema presidencialista ayuda a la generación de esas crisis.

No es pretensión de este artículo ahondar en un análisis histórico de cómo se ha desempeñado el sistema presidencialista como institución a lo largo del tiempo, pero sí he de destacar que los distintos presidentes que han entrado en la historia del país se han caracterizado por el desarrollo de una vocación hegemónica. Lo que ha llevado a la conceptualización por algunos autores como un *hiperpresidencialismo*.⁸ Una concentración de una gran cuota de poder en la figura del Presidente de la Nación, que implica una importante personalización del poder y, consecuentemente, que quien detenta este cargo sea el depositario de los destinos del país. Sin lugar a dudas no solo contamos con una infraestructura institucional ineficiente, sino además de eso, en las instituciones que tenemos, en las reglas que efectivamente hemos construido como sociedad, algunos elementos que promueven estos liderazgos hegemónicos.

“La Presidencia Argentina contiene, acumula una cantidad impresionante de recursos en el diseño de la actual Constitución, como la primigenia de 1853 –a pesar de las reformas que tuvo en medio- contiene una cantidad de recursos que hacen prácticamente imposible que el federalismo funcione mejor de lo que lo hace...”, “...es difícil pensar en una sociedad integrada y con mecanismos de diálogo y consenso internos, con Presidencias con tanto poder”⁹.

Remontándonos al pensamiento de Alberdi, este gran jurista que tenía como desafío en el diseño de la Constitución del '53, era el de crear una institución que limitara aunque sea al mínimo la vocación hegemónica de los caudillos. Tratando de configurar un perfil de liderazgo moderno.¹⁰ El modelo presidencialista tomado por Alberdi es el de la Constitución chilena y no el de la norteamericana. Estaba encantado con la experiencia de Portales¹¹ en Chile que fue el único país de América Latina, con excepción de Brasil, naturalmente que no vive un período de anarquía porque rápidamente la elite chilena -que era una elite muy concentrada en el Valle Central- construye

⁸ Véase, por ejemplo, Nino, Carlos S., “El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia”, en Nino, Carlos et al. El presidencialismo puesto a prueba, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

⁹ Berensztein, S. “Kirchner y las instituciones”, 2005, CADAL, en http://www.cadal.org/pdf_stats/pdf_stats.asp?seccion=eventos/pdf&pdf_file=PresentacionBerenstein_2_0050526.pdf

¹⁰ Véase Alberdi, J. B. “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”. Cap. XXV.

¹¹ Para el sociólogo Felipe Portales, familiar lejano del prócer chileno. A su juicio, el famoso ex triministro tiene una importancia capital en generar un país ordenado, estable y homogéneo -a diferencia de otros países hispanoamericanos envueltos en una procesión de revueltas- pero a costa de un tremendo autoritarismo y a su aporte a la estructuración de un régimen autocrático (disfrazado de república democrática). “Gracias a este régimen autocrático el Presidente de la República se transformó en un virtual monarca absoluto, que designaba a los parlamentarios, a los jueces e incluso a los obispos chilenos, junto al Vaticano. Con ese control que tenía sobre la Cámara cuando quería podía decretar estado de sitio. Entonces todos los derechos y voluntades eran hipotecados a la figura presidencial. Ahora, eso no fue la obra solamente de Portales, pero él tuvo una importancia fundamental en la creación de este orden autoritario y conservador”, en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20050321/pags/20050321203214.html.

un proyecto detrás de Portales (un proyecto hegemónico pero bastante republicano para lo que eran los patrones internacionales incluso en Europa). Ideando un sistema de división de poderes, dándole autonomía a las provincias, armando el juego político que permitió que este país efectivamente gozara de un proceso de desarrollo impresionante entre el último tercio del siglo XIX y los primeros treinta años del siglo XX.

Ahora bien, este modelo fue ideado para una Argentina de dictadores y caudillos. Fue el que permitió que un Roca transformara a la Argentina o un Yrigoyen le diera un impulso a un proceso democrático trunco. Pero Argentina a partir de 1930 cambia, se transforma en una sociedad de masas netamente urbana, contando cada vez con elementos que la hacen más compleja, imposibilitando la creación de consensos, con esta gran concentración de poder en manos de una sola persona. En la medida que no podamos crear instituciones que limiten de manera significativa esta concentración de autoridad, de poder, de recursos y la discrecionalidad de que goza el Poder Ejecutivo que está en manos de una sola persona, va a ser muy difícil lograr un federalismo cooperativo, las reglas de juego necesarias para construir esta infraestructura institucional que nos ponga efectivamente en la otra senda, la del desarrollo.

El diseño matriz del régimen presidencial *"...sirve justamente para lo que se quiso constitucionalmente que sirviera: si lo que se privilegia no es tanto la supuesta eficiencia de un gobierno "unificado", sino las articulaciones que en vez de facilitar acotan las operaciones unilaterales de la presidencia y apuestan a un juego de "frenos y contrapesos" ("checks and balances") con una autoridad expresamente limitada y una autorización política repartida"*¹².

La acumulación de poderes en el presidente fue, en buena medida, consecuencia de actitudes subjetivas de reverencia y respeto a la figura presidencial donde la tradición caudillista y de fuerte personalismo, propio de la cultura política argentina, contribuyeron a explicar este proceso. Se puede argüir que la Presidencia de la Nación adquirió un prestigio especial, siendo considerada como la institución más importante sobre la cual gira la mayor cantidad de demandas de la ciudadanía.

Vamos a enumerar algunas de las causas de esta acumulación de poder por parte del Presidente:

a) Las distintas jefaturas ejercidas por el presidente: jefe de estado, jefe de gobierno y jefe de las fuerzas armadas. Hasta la reforma constitucional de 1994 era también el jefe de la administración pública y designaba al intendente de la Ciudad de Buenos Aires.

b) Además de las jefaturas mencionadas, la mayoría de los presidentes democráticos fueron líderes indiscutidos del partido político a cargo del gobierno. Los fuertes liderazgos políticos ejercidos por varios presidentes determinaron en muchas oportunidades la sumisión del Congreso y de los go-

¹² Lanzaro, J., 2001, "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina", CLACSO, en <http://168.96.200.17/ar/libros/lanzaro/introduccion.pdf>, p. 19

biernos provinciales a los dictados del ejecutivo. En la Argentina las lealtades políticas suelen prevalecer sobre los deberes institucionales y debilitan el sistema de pesos y contrapesos.

c) La disciplina partidaria, que se profundiza cuando el partido está en el poder, contribuye a la concentración de poderes porque encarrila a los partidos oficialistas -casi sin excepciones- detrás de la figura del presidente.

d) Los gobiernos militares que, al suprimir el Congreso y el sistema federal, generaron una acumulación de poderes en la presidencia que nunca fue retrotraída del todo por los sucesivos gobiernos democráticos.

e) El crecimiento desmesurado de los recursos y fondos públicos que controla discrecionalmente el presidente y la libertad con que cuenta para el nombramiento de su gabinete y de innumerables funcionarios.

f) La convalidación judicial de abusos del poder presidencial como lo son los decretos de necesidad y urgencia, la delegación legislativa y las declaraciones de emergencia económica.

Nuestro país ha contado con Presidencias fuertes y débiles, entendiéndose por las primeras, aquellas en las cuales se cuenta con el respaldo de una mayoría adicta en el Congreso y por las segundas, aquellas en las cuales si bien se contaba con el cúmulo de atribuciones mencionadas carecían de poder político para gobernar por no tener respaldo en las Cámaras Legislativas.

La intención que tuvo la Asamblea Constituyente que reformó la Carta Magna en 1994 fue buena en cuanto a tratar de descentralizar el poder de la Presidencia. El caso más emblemático es el del Jefe de Gabinete de Ministros (Art. N° 100, CN), figura que en el espíritu de los constituyentes debería cumplir un rol administrativo muy importante pero que luego fueron transformados lamentablemente o tergiversados por decretos reglamentarios que le ata mucho las manos cediéndole, by default, facultades al Presidente. Lo convierte en un colaborador que le alivia y agiliza el trámite de muchas tareas que la CN confiere al "hombre de confianza" del Presidente.

Si retomamos el argumento del principio, el centralismo latinoamericano puede explicarse por la tradición colonial, pero también por algunas características de sus independencias. El centralismo fue "causa de la democracia", pero ha pasado a ser "conspirador de la democracia". En América Latina se impuso en medio de luchas civiles, fundado en la necesidad histórica derivada de los procesos de construcción nacional, de la formación de los Estados y de la consolidación del poder estatal, de la conquista de los territorios hacia el interior y de la fijación de las fronteras hacia el exterior. Y más aún, la formación de los Estados nacionales, fue acompañado de un proceso para restar competencias y atribuciones a los municipios absorbidos por el poder central.

Ahora bien, podemos asegurar que el Estado Nacional se ha consolidado y en virtud de lo cual existe el empeño en atenuar este centralismo del Poder

Ejecutivo y revitalizar el federalismo. Pero, ¿por qué esto queda en el plano discursivo o de forma expresa en la reforma de 1994 y no se lleva a la práctica? Tal vez hay una imposibilidad de sustraerse al carácter cesarista y plebiscitario de la presidencia y una baja calidad institucional que se enmarca, como mencionáramos, en la tradición caudillista y fuerte personalismo. Tal vez porque la Nación se ha consolidado conservando intacta las diferencias entre Buenos Aires y el interior, a decir de Alberdi: "ha creado dos países distintos bajo la apariencia de uno solo. El Estado metrópoli, Buenos Aires, y el país vasallo". Dejó de ser Buenos Aires y pasó a ser la Nación. Y dado que los recursos estaban en Buenos Aires, la Nación se construyó a partir de la existencia de un poder hegemónico que cristalizó esa diferencia. Nuestro origen como país es conflictivo y Buenos Aires vive su relación con las provincias como un problema. A Buenos Aires no le convenía compartir sus recursos con las provincias, y éstas podían sobrevivir apenas sin ella. Estas diferencias son más que actuales y dificulta el camino a un federalismo cooperativo.

Ese liderazgo moderno ideado por Alberdi cuando pensó sus Bases para contrarrestar el poder caudillesco de aquel entonces, se convirtió en otro caudillismo moderno favoreciendo los liderazgos fuertes que les permite a los presidentes contar con un apoyo popular masivo y poco institucionalizado que les sirve para imponerse, sin muchos contratiempos, a los demás poderes del Estado. Ha sido muy normal que los presidentes tomaran decisiones de manera individual, acompañado por su grupo de confianza, sin discusión en el Congreso ni con los miembros de su partido.

El carácter plebiscitario de la presidencia complica la consolidación de una democracia moderna y es uno de los factores que contribuye a la instauración del populismo, muy característico de la política argentina. Las características de los liderazgos presidenciales facilitan el desvío hacia formas mesiánicas de poder por la insuficiencia de controles institucionales y partidarios al accionar del presidente. Permitiendo una discrecionalidad en el accionar que va más allá de cualquier plataforma propuesta en la contienda electoral para el acceso a la primera magistratura.

La concentración de funciones en el presidente tiende a una personalización del sistema, que hace depender su eficiencia de las cualidades de la persona que ocupa el cargo. Una característica muy importante de todo sistema institucional es la inmunidad ante las cualidades personales de los individuos en puestos claves. Ningún sistema se puede sustraer a la subjetividad pero en cuanto un sistema dependa más su estabilidad de la idoneidad de los individuos, más débil será. El cesarismo sumado a un sistema institucional que concentra poderes y funciones en el presidente se potencian mutuamente y debilitan al resto de las instituciones que terminan siendo cooptadas o dejadas de lado por el poder ejecutivo.

Los instrumentos y las estrategias para superar esta manera de personalizar la política existen, simplemente hay que ponerlos en práctica y de una vez por todas darle una fortaleza al marco institucional que es la base para llevar una vida democrática sana. La combinación de un presidencialismo extremo y una cultura política caudillista determinan una dinámica que ge-

nera problemas de gobernabilidad que contribuyen a la génesis de situaciones de crisis. Estas crisis le dan la posibilidad al presidente de ejercer poderes extraordinarios que, independientemente a los resultados que pueda obtener, potencian en el largo plazo los defectos del sistema presidencial y *“tiende a forzar la “elasticidad” de las instituciones y de los órganos representativos de integración colectiva plural, maltratando los códigos de la racionalidad legal para pronunciar los elementos carismáticos y un decisionismo imperativo”*.¹³

Es por demás evidente que la reforma constitucional de 1994 solo hizo un arreglo cosmético y la cultura política presidencial prevaleció por sobre las reformas pensadas para la atenuación del presidencialismo. Bagaje muy arraigado en la cultura política argentina que hace muy difícil de modificar tan solo desde el punto de vista normativo.

La vinculación internacional de las provincias pos reforma de 1994

Si las relaciones de las provincias para con el poder central se desarrolla en los términos mencionados precedentemente, ¿qué papel desempeñan las relaciones internacionales de éstas, después de la reforma de 1994? Sin lugar a dudas la extensión del poder decisonal en “materia política” del poder central en los ámbitos provinciales ha jugado un rol muy importante en cuanto al desarrollo económico y social de los mismos. No obstante la reforma constitucional de 1994 realiza una resignificación del desempeño de las provincias en lo que puede entenderse como una recuperación de hecho y de derecho de facultades que históricamente estaban depositadas en el Estado Nacional.

Se puede decir coincidiendo con Moneta cuando señala que conviven dos fuerzas que interaccionan entre si: las centrípetas –intentos de reafirmación del gobierno central- y las centrífugas –mayor autonomía de acción política y económica de las unidades político administrativas- en que está dividido el territorio nacional. Esta segunda fuerza tiene que ver, según este autor, con los procesos de delegación de funciones en marcha y las asimetrías existente en la distribución de recursos, que obligan a las unidades a actuar de manera directa en el ámbito internacional.¹⁴

El activismo que en materia comercial desempeñan las provincias, se puede convertir en una oportunidad o en un riesgo dependiendo la coordinación de los esfuerzos entre la Nación y las provincias para que una gestión de una política comercial externa pueda redundar en mejores resultados. La acción exterior de las provincias, a diferencia de la política exterior de los estados nacionales, no busca representar el interés nacional ni mantener una agenda completa. La acción exterior de estas subunidades debe orientarse a in-

¹³ Lanzaro, J., 2001, (op. cit.), p. 28

¹⁴ Moneta, Carlos, “El proceso de globalización: Percepciones y desarrollos” en Moneta, Carlos; Quenan, Carlos, (compil.) Las Reglas del Juego. América Latina, Globalización y Regionalismo, Ediciones Corregidor, Buenos Aires, 1994, p. 150.

sertar sus propias actividades, pero de manera coordinada. Si no hubiere tal coordinación, podría acontecer una reacción en cadena de efectos negativos, produciéndose un relegamiento de algunas áreas del país y una desarticulación del territorio nacional o lo que Rosenau denomina "fragmentación", como un proceso que presenta dos caras a la vez.¹⁵

La implicación internacional de las provincias responde a tres parámetros. Las fuerzas de la globalización que mueven a sobrepasar las fronteras; al mayor o menor estímulo del gobierno nacional y las características económicas y productivas de las provincias así como la percepción de sus gobernantes.

Las motivaciones políticas y económicas constituyen el plexo de valoraciones a la hora de la intervención en actividades internacionales por parte de las subunidades.

En lo que a razones políticas se refiere, éstas están directamente imbricadas con las condiciones y el desarrollo institucional de la provincia, con las aspiraciones, percepciones y visiones de sus gobernantes así como también con las identificaciones políticas y la cercanía geográfica de sus potenciales socios.

Los factores económicos constituyen la motivación más importante para una acción internacional en los últimos tiempos. Conforme las economías nacionales se han enfrentado a los retos de la globalización, han ido en declive las políticas de desarrollo regional centralizado. Las provincias y regiones han emergido como un escenario clave de transformación e innovación económica y compiten más asiduamente en los mercados mundiales sin el apoyo del gobierno nacional. Las mismas son reconocidas como unidades de producción, cuyo éxito depende de la posibilidad de generar un proyecto coherente, explotando con tacto la sinergia de los sectores público y privado.

Pero veamos detenidamente en que consistieron las actualizaciones constitucionales en materia de competencias para relacionarse internacionalmente por parte de las provincias y que ha sido motivo de discusiones entre constitucionalista e internacionalistas en la Argentina.

La reforma de 1994 crea el art. 124 que expresa:

"Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades dele-

¹⁵ Rosenau, James "Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales" en Nueva Sociedad, marzo-abril 1997, pp. 70-83.

gadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso nacional..."

De esta forma quedan habilitadas las provincias a efectuar acuerdos de carácter internacional, pero:

- salvaguardada la "lealtad federal" (compatibilidad con la política exterior de la Nación, facultad delegada al Gobierno federal);
- sin afectar el crédito público de la Nación.

Los convenios internacionales tendrán que referirse a materias que sean de competencia provincial, no podrán contraponerse a otros en que sea parte el Gobierno federal, y, obviamente, como fue destacado en el párrafo anterior, no podrán ser opuestos a la política exterior de la Nación.

De este modo, las competencias que llegasen a ser objeto de convenios internacionales, por parte de nuestras provincias, están mencionadas en el Artículo 125, in fine, del texto constitucional reformado en 1994:

(Las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires) *"...podrán promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento, y la cultura". Sin perjuicio de otras delegadas, como son la salud, el turismo, etc.*

Estos instrumentos podrán ser firmados con sujetos internacionales, públicos o privados, que serán generalmente los Estados, Provincias, Municipios, etc., en tanto sean unidades políticas que conforman Estados Nacionales extranjeros, empresas, organismos de asistencia técnica, etc. También podrán celebrar convenios con Organismos Internacionales de crédito en tanto no afecte, como lo mencionara anteriormente, el crédito de la Nación.

Se entiende por no afectar el crédito público de la Nación, como la limitación de la capacidad de endeudamiento del país evitando que las reservas internacionales, o su crédito, sean alterados por compromisos provinciales.¹⁶

De ello se deduce que sólo con recursos provinciales podrán cumplirse los servicios de esos préstamos y que tampoco contarán con avales de la Nación. Materia de otro artículo sería cuando intervienen recursos de origen coparticipable como garantía.

En lo que respecta al "conocimiento" por parte del Congreso, la doctrina está muy dividida al respecto, pero la tesis interpretativa más sustentada al respecto es la que afirma que no se requeriría un pronunciamiento autorizante del Legislativo, sino que se trataría de una comunicación a efectos de evaluar la consistencia con los compromisos exteriores del país, siendo suficiente un consentimiento implícito. Recomendándose que el acuerdo sea notificado antes de su conclusión justamente para corregir eventuales inconsistencias.

¹⁶ Natale, Alberto; "Comentarios sobre la Constitución" - (La Reforma de 1994); Edición febrero de 1995; pp. 177 a 179.

Por lo antes expuesto, manifestamos la necesidad de la reglamentación del art. 124 de la CN por parte del Congreso de la Nación, por medio de una ley que establezca pautas para que sea la Cancillería Argentina el órgano nacional encargado de colaborar con dichas unidades en sus gestiones internacionales y en la negociación y firmas de instrumentos en la esfera de sus atribuciones, sin que estos últimos deben ser aprobados por el Parlamento de la Nación.¹⁷

Rumbo a un federalismo cooperativo, se deben adecuar al respecto las acciones de las provincias con las de la Nación, y la actuación que le cabría al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

El Gobierno Nacional deberá desarrollar una labor de concertación, de control, coordinación y cooperación con las provincias, en lo que respecta a las facultades conferidas a las mismas en la Reforma de 1994. Por lo que esa labor conjunta y para dar cumplimiento a lo establecido en el art. 124 de la CN, la Cancillería Argentina tendría una función más que importante. Dentro de la misma, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, insertar una Dependencia que esté encargada de las relaciones con las provincias, cuyos funcionarios *"deberían brindar asesoramiento a las inquietudes provinciales, y dar curso a las solicitudes relativas a gestiones con el exterior. Se desarrollaría una tarea de coordinación de encuentros, entre funcionarios provinciales y funcionarios nacionales, a fin de evacuar las diferentes consultas e inquietudes que motivaran el contacto provincial con el exterior"*.¹⁸

La mayoría de las provincias cuenta con dependencias encargadas de las Relaciones Internacionales, bajo la figura de Secretarías o Direcciones, quienes estarían encargadas de enviar obligatoriamente los antecedentes en lo atinente a cualquier relacionamiento con el Exterior o firma de convenios internacionales, en carácter de consulta previa. De este modo de propende a la concertación, evitando conductas aisladas por parte de las provincias en el campo de las relaciones exteriores, que pueden generar riesgos o inconvenientes a la política exterior de la Nación.

Deteniéndonos en otra provisión del art. 124 que consideramos muy importante, cual es la referencia a la conformación de "regiones" con el fin de lograr el desarrollo económico y social. Abriendo una variedad de posibilidades para acuerdos interprovinciales y puede ser la base institucional de programas para el desenvolvimiento de las distintas regiones del país, cuyas economías han sido muy castigadas en las últimas décadas. Esto último acrecentado por la apertura de las economías profundizando las diferencias entre regiones que ya poseían un alto grado de inserción internacional y aquellas que han padecido el proceso de desindustrialización o el abandono sistemático de las políticas públicas que pudieran favorecer su inserción.

Sigue habiendo condicionamientos históricos, como hiciéramos mención al comienzo de este artículo, pero que no se tiene que convertir en determinismos. Hay que pensar seriamente en el mecanismo de la región y el forta-

¹⁷ Saviolo, M. (2005), "Provincias y convenios internacionales: una propuesta desde el federalismo de concertación" - 1a ed. - Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Pág. 124.

¹⁸ Saviolo, M. (2005), op. cit., pág. 141.

lecimiento de las viabilidades regionales. Pero la realidad de las cosas indica el papel fundamental que juegan los intereses provinciales. Se debería pensar en integraciones regionales, en aquellas zonas que se acomodan como regiones naturales, con intereses comunes sobre los cuales se podría trabajar conjuntamente en lo económico, lo social, en lo educativo, en infraestructura y en turismo.

Pero tenemos un problema de acción colectiva y es allí donde entra a jugar un papel preponderante la concentración de los recursos en la Nación y por ende la conveniencia de las provincias de negociar bilateralmente con la Nación y a ésta con cada una de las provincias de manera individual y no de manera conjunta. Hoy no todas las provincias ven a la región como algo beneficioso, sólo con alguna obra de infraestructura común que las pudiera beneficiar. Las provincias están enfrascadas en solucionar su propio subdesarrollo, y les cuesta salir de ese círculo, produciendo una acentuación de las disparidades entre provincias y un mayor dinamismo por parte de las mejor posicionadas en cuanto a recursos tanto humanos, como para el comercio internacional.

La actividad internacional de las provincias y regiones, gracias a las reformas constitucionales de 1994, puede adquirir diversas manifestaciones: abrir y mantener una representación en el extranjero (normalmente llamadas oficinas o casas), llevar adelante misiones políticas, comerciales y culturales, firmar entendimientos, acuerdos o incluso tratados de cooperación, participar en redes u organizaciones regionales/internacionales y encarar relaciones bilaterales con estados y/u otras entidades subnacionales.

Una de las maneras más comunes de actividad internacional es la constituida por la cooperación y la articulación de redes regionales o interregionales. Otro tipo de cooperación toma forma de convenios bilaterales (también llamados hermanamientos). Éstos tienen origen principalmente en razones de cercanía geográfica y se basan por lo general, en una lógica funcional: provincias o regiones cultural o económicamente naturales, divididas por frontera estatales artificiales, siempre tienden a estar interesadas en agruparse.

También encontramos cooperación bilateral entre unidades no fronterizas, cuya razón de ser resulta menos obvia, pero en general se basa igualmente en la idea de intereses funcionales comunes, en la complementariedad y en los beneficios de trabajar juntos y optimizar recursos. En los últimos tiempos en nuestro país, asistimos a una vieja práctica histórica donde muchas comunidades invocando los lazos consanguíneos decidieron establecer vínculos con poblaciones italianas o en otros casos con localidades de países limítrofes.

El conocimiento de la historia colectiva brinda la posibilidad de descubrir paralelismos para las relaciones recíprocas. En la medida que un hermanamiento fundamenta su existencia en sólidos vínculos históricos y en la reciproca voluntad de creación de lazos que faciliten una relación equilibrada entre ambas poblaciones, que pueden ser de distinta naturaleza cobra sen-

tido pleno del que carecen no pocos hermanamientos que responden solo a fines turísticos y sin una clara definición de objetivos.

El relacionamiento cada vez mayor de las provincias con el entorno con fines cooperativos, desborda los límites del Estado Nacional. La creciente actividad internacional de los entes subnacionales es cada vez más importante. No obstante, no se trata de una substitución de una "conservadora" diplomacia estatal sino que constituye una complejización de los canales y mecanismos de interrelación en la escena mundial.

Debemos desterrar la perspectiva casi naturalizada de la "preeminencia del punto de vista estatal" que ha copado la teoría internacional, y que se hace presente en las frecuentes invocaciones a coordinar nacionalmente las actividades o evitar que se ponga en peligro la política exterior. La actividad internacional de las unidades subnacionales se vincula con el principio de subsidiariedad, que ha sido reconocido en la realidad europea, cuestionándose "su viabilidad también para los países subdesarrollados, como los de Mercosur, donde las extremas desigualdades, sociales y regionales, exigen instrumentos centralizados y fuertes de implementación de políticas públicas, incluso a nivel de bloque" (Vigevani y Wanderley, 2004: 14). Por tal motivo se debería incorporar una atención por derecho propio a otras escalas espaciales, y no meramente subordinadas a las consideraciones y preocupaciones radicadas en la escala estatal.

CONCLUSIONES

No cabe lugar a dudas que estamos presenciando una intrincación de las relaciones internacionales donde tienen espacio otros actores como lo son las unidades subnacionales, más allá del Estado Nacional, considerado históricamente como indivisible pero que sigue ostentando una acumulación considerable de poder en la figura del presidente, no obstante las reformas constitucionales de 1994. Dificultando la conformación de un federalismo de concertación.

La globalización conlleva limitaciones y oportunidades que deben ser tenidas en cuenta si se quiere algún tipo de implicación a nivel mundial. Los circuitos de relacionamiento son muy variados y, en su hallazgo puede radicar la posibilidad de éxito de una política que apunta a la integración en el mundo.

Se ha logrado que los actores subnacionales pudieran desplegar su relacionamiento internacional gracias a sus propias iniciativas, con distintos grados de éxitos y resultados, los cuales muchas veces estuvieron supeditados a los vaivenes en el campo de las decisiones políticas o de la coyuntura económica. No obstante se tiene en claro los beneficios que pueden traer el poder adelantarse en este tipo de vínculos para el desarrollo económico y social de las provincias a lo que le podemos sumar mejores resultados si se hace de manera regional.

Las provincias se caracterizan por tener, en el marco del federalismo que proclama la Constitución Nacional, una autonomía y una estructura política para formular sus objetivos propios y una cierta capacidad para ponerlos en juego en la arena internacional. Como actores internacionales, no cuentan con la legitimidad externa, ya que el monopolio lo conserva el Estado Nacional, a lo que debemos sumar la falta de recursos humanos y materiales para enfrentar una acción internacional.

Las actuaciones internacionales de las provincias deben insertar sus actividades dentro de un mundo dominado por los gobiernos nacionales y la acción de las empresas transnacionales con los que debe actuar conjuntamente. Buscando a través de estas actuaciones el fortalecimiento institucional y financiero, debido no pocas veces a un cierto desengaño por la actuación del gobierno nacional en la promoción de los intereses del conjunto de las provincias.

En Argentina todavía el establecimiento de Relaciones Internacionales por las provincias, es una herramienta muy poco empleada debido muchas veces a la emergencia que impone las situaciones coyunturales de gestión y la falta de condiciones favorables de carácter económico, institucional y político que lo permitan.

Es menester contar con un federalismo de concertación real que evite la concentración de poder, descentralizándolo, logrando además una mayor participación e inmediatez en el conocimiento y resolución de los problemas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, J. B. "Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina". Cap. XXV.
- Berensztein, S. (2005): "Kirchner y las instituciones", CADAL, en http://www.cadal.org/pdf_stats/pdf_stats.asp?seccion=eventos/pdf&pdf_file=PresentacionBerenstein_20050526.pdf
- Diario La Nación de Chile, 22/03/2005, en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20050321/pags/20050321203214.html.
- Ekmekdjian, Miguel (1995): "Manual de la Constitución Argentina", Ed. Depalma, p.329.
- Lanzaro, J. (2001): "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina", CLACSO, en <http://168.96.200.17/ar/libros/lanzaro/introduccion.pdf>, pp. 19/28.
- Moneta, Carlos (1994): "El proceso de globalización: Percepciones y desarrollos" en Moneta, Carlos; Quenan, Carlos, (compil.) Las Reglas del Juego. América Latina, Globalización y Regionalismo, Ediciones Corregidor, Buenos Aires, p. 150.
- Natale, Alberto (1995): "Comentarios sobre la Constitución"- (La Reforma de 1994); Edición febrero; pp. 177 a 179.

- Nino, Carlos S. (1992): "El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia", en Carlos Nino et al. El presidencialismo puesto a prueba, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Patroni, V. (2002): "Argentina". En: Griffiths, A. L. y Neremberg, K. Handbook of Federal Countries. McGill-Queen's University Press.
- Requejo, F. y Wynants, S. (2001): "Federalism". En: Barry, P. y Foweraker, J. (eds.). Encyclopedia of Democratic Thought. London – New York, p. 289-293.
- Rosenau, James (1997): "Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales" en Nueva Sociedad, marzo-abril, pp. 70-83.
- Rosenn, Keith S. (1988): "El federalismo en las Américas, una comparación perspectiva", V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México UNAM, pp.791 y ss., en concreto, p.809.
- Saviolo, M. (2005), "Provincias y convenios internacionales: una propuesta desde el federalismo de concertación - 1a ed. - Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano".
- Scheuner, Ulrico (1962): "Struktur und Aufgabe tea Bundesstates in der Gegenwart. Zur Lehre vom Bundesstaat", Die öffentliche Verwsltung, p. 641, cit., por Schambeck Herbert (1982): "Posibilidades y límites del federalismo", Documentación Administrativa nº 193, enero-marzo, pp. 77 y ss., en particular, p. 80.
- Stepan, A. (2001): "Toward a New Comprative Politics of Federalism, (Multi) Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism". En: Stepan A. Arguing Comparative Politics. Oxford University Press, p. 315-361.
- Vigevani, Tullo e Wanderley, Luiz Eduardo (2004): "Apresentação"; Vigevani, T. et al. (orgs.); A dimensao subnacional e as relações internacionais; Educ/Editora Unesp/Edusc; Sao Paulo; pp. 5/15.
- Watts, R. (1999): Comparing Federal Systems. McGill-Queen's University Press, Montreal and Kingston.
- Wheare, Keneth C. (1963): Federal Government, 4ª ed., Oxford University Press, Londres.