

Reflexiones Sobre El Estado Federal En Los Ultimos Veinte Años¹

En los últimos veinte años ciertas dinámicas ocurridas en el mundo y en nuestra evolución institucional y política, han impactado severamente en la realidad y en la perspectiva consiguiente de la forma federal.

Vale la pena reflexionar acerca de estas relaciones en el afán de alumbrar nuevos horizontes.

Voy a encarar el análisis a la luz de dos núcleos del entorno institucional. El primero el de la crisis del Estado Nación y su relación con la mundialización de las relaciones entre formas políticas y entre ordenamientos jurídicos. Y otro el de la evolución del proceso institucional en Argentina a partir de la inauguración de la última república en 1983, ciclo hasta ahora sin solución de continuidad, más allá de algunos barquinazos y dificultades. Son dos dimensiones que se cruzan en simultaneo con la forma establecida, y le confieren un sentido nuevo.

I.

Fenomenología de las formas políticas en la globalización

Si tomamos como referencia el modelo del Estado Nación clásico con su rigidez territorial de fronteras cerradas, apropiación legitimada de los medios de violencia y monopolio de producción normativa, resulta sorprendente el impacto que los misiles provenientes del fenómeno global produce en estas líneas de definición de la forma política, diluyendo intensamente el paradigma nuclear de la soberanía normativa, territorial y fiscal y amenazando la subsistencia misma de la forma política edificada sobre tales supuestos. Recorramos este paisaje

En la línea de lo interestatal, es decir las relaciones entre los estados como sujetos del derecho internacional, de las relaciones internacionales, la mundialización ha modificado sustancialmente las relaciones de fuerza. La técnica ha permitido una circulación más intensa y más dinámica del poder de las superpotencias. La antigua relación entre el espacio y el tiempo significaba una barrera que protegía los miembros más débiles ya que la distancia como dimensión necesaria exigía una participación y una significancia mayor de los miembros menores. La desaparición de la distancia adelgaza la densidad de esa colaboración y consecuentemente los llamados poderes centrales intensifican el centralismo y la regulación planetaria de la conducta humana.

A la vez se ha producido un poderoso desarrollo de lo supraestatal que se presenta necesariamente como otra línea de análisis. En efecto, a medida que el sistema de estados va madurando y se convierte en un sistema mundial de estados nacionales, las

¹ Publicado en Revista Valores de la Sociedad Industrial, mayo 2000.

pautas de interdependencia van desarrollándose crecientemente. Esto se expresa no sólo en los vínculos que forman los estados entre si en el campo internacional, sino en el crecimiento de organizaciones intergubernamentales. Esos procesos marcan un movimiento global “hacia un solo mundo” más allá de las fracturas bélicas. Es otra brecha por la que se escurre la savia de la soberanía en el sentido más cabal de pérdida del control de sus propios asuntos.

Por doquier se multiplican dos corrientes dinamizadoras de la anejidad jurisdiccional: los tribunales internacionales que juzgan a los Estados y los pactos de prórroga de jurisdicción en el derecho contractual. Por vía de convenios multilaterales especialmente en materia de protección de los derechos humanos, y asentados en la filosofía globalizadora de los derechos humanos, legítima por lo demás en su fundamentación última, el hombre antes que ciudadano del estado nación, es hombre - de allí el nombre de derechos humanos - razón por la cual los gobiernos del mundo se obligan frente a los demás a la extraña jurisdicción para la protección de estos derechos. En su mérito, los nacionales de los estados pueden recurrir a organismos y tribunales internacionales en demanda de protección contra sus propios gobiernos. El contenido material de esta protección - la especie de derechos protegidos - ha ido creciendo últimamente, evolucionando desde la elemental protección de la vida y la libertad, hasta otros derechos como los previsionales y aún los derechos de la propiedad. Son todos caminos que conducen hasta la ansiada meta por algunos del poder mundial, es decir a la organización de una forma política de alcance mundial.

Un tercer eje de análisis está constituido por lo que podríamos llamar la zona metaestatal, es decir la configuración fragmentaria de aquellos poderes que están formalmente fuera del estado pero que influyen poderosamente en las decisiones formales. No son estatales y por lo tanto están fuera de las prisiones formales de las decisiones estatales, que en definitiva son las garantías de los ciudadanos. Y sin embargo han detraído del estado una gran porción de poder político que se desenvuelve al margen de todo límite garantista y por cierto absolutamente al margen de toda regla democrática.

En este casillero anidan universos tales como los centros de poder económico para quienes los estados no son más que subunidades que integran la amplia red del comercio y la producción en cuyo enclave cumplen una determinada función al servicio del mercado. Hay una pérdida de poder de decisión a favor de los grandes grupos económicos y financieros, que condiciona por lo demás toda la política laboral y de seguridad social, poniendo en jaque en todo caso a la vieja política. Los estados son gestores de grandes intereses, ya no son más los mediadores entre el sistema político y económico (democracia y mercado) y el sujeto. Otro tanto cabe decir de los *mass media* en poder asimismo de los más grandes grupos económicos, que constituyen un verdadero sistema informal pero no menos poderoso, con lógica propia y leyes propias, completamente al margen de los poderes estatales, con potencia mundial para condicionar decisiones.

El fenómeno ha trascendido inclusive la esfera de los poderes de hecho, el plano de lo puramente fáctico, instalándose también en la dimensión formal de los ordenamientos jurídicos. Los expertos observan con asombro y con la carencia de categorías adecuadas, la transferencia de poder formal de legislación y aún de jurisdicción, desde las clásicas formas del Estado Nación hacia actores que están por fuera de la estructura del Estado.

Por un lado hacia organizaciones públicas bajo dependencia de otros Estados. Tal lo que ocurre en algunos casos de juzgamiento de nacionales por hechos territoriales con repercusión y efectos en otros estados, como ocurre con la legislación *antitrust*. O con regulaciones de algunos bienes jurídicos (derechos) que pueden intercambiarse al margen de las reglas estatales (Protocolo de Kyoto de 1992 en materia ambiental p.ej). Este tipo de ordenamientos no pueden ser encuadrados en el ámbito del Estado o entendidos como meras extensiones de los Estados porque van más allá de ellos y porque se imponen a ellos. Por otro lado es muy difícil decir algo más que esto en el estado actual de los estudios, solamente llegamos hasta la afirmación de que se trata de un derecho público no estatal, más allá de lo cual pueden advertirse algunos datos sobresalientes, tales como que tiene por finalidad un control sobre la globalización, reconocen como génesis histórica un contenido de cooperación y no de supremacías como fue el origen del Estado Nación. De allí que las nuevas problemáticas no sean la soberanía, las relaciones centro – periferia y la representatividad, sino las relaciones conjuntas, la colaboración y la *rule of law*. Finalmente es esta nueva categoría se pretende gobernar la articulación de valores económicos y materiales y de ninguna manera una disputa acerca de valores religiosos y morales que es lo que estuvo en la base de la formación del Estado Nación.

Por otro lado dentro del mismo Estado, se ha producido una fragmentación del ordenamiento jurídico estatal, a través de la multiplicación de organismos públicos y semipúblicos o públicos no estatales, con poderes delegados de legislación, administración y jurisdicción en determinadas materias específicas. Ello con el dato fundamental de que en general se trata de las llamadas “*autoridades independientes*”, en el sentido de que son independientes de la Administración con el consiguiente desguace de las fuentes democráticas del sistema de gobierno.

II.

El contexto nacional argentino.

Estas transformaciones también han impactado en mayor o menor medida en Argentina, aquí también hemos advertido la presencia de estos factores de fragmentación y adelgazamiento del poder estatal en función del mismo paradigma universal que describimos.

Quisiera sin embargo anotar algunas otras cuestiones específicas acontecidas entre nosotros y que al igual que las transformaciones de las formas políticas depositarias de

poder público conocidas hasta hoy, también influyen en la caracterización de la forma federal como fenómeno nacional.

El dato central es que la Argentina de los últimos treinta años ha sufrido una transformación radical tanto en la estabilidad de sus formas institucionales como en la morfología de la sociedad.

Podría decirse que desde los años 20 hasta los 80, la Argentina fue una Nación que hizo un costoso aprendizaje institucional. Durante esos sesenta años Argentina vivió en forma tormentosa todo el debate de la sociedad acerca de las posibilidades de la democracia pluralista como sistema de gobierno y como regla de sucesión política. Los grupos conservadores que detentaban el poder se negaban a reconocer la regla de oro de la alternancia, y esa consigna penetró hondamente en toda la sociedad pasando a ser luego patrimonio de todas las fracciones y partidos. Ninguno, nunca, cualquiera sea su nombre y color, pudo aceptar hasta 1983 que el juego político del sistema que proclamaban y que en el mundo goza de legitimidad, exigía la posibilidad de la alternancia. Se vivió lo que podríamos llamar la etapa de la exclusión política y de la ilusión monetaria. En la exclusión política se demoniza al adversario no por táctica o estrategia sino por convicción y en la ilusión monetaria se vive de prestado una fiesta que se imagina como interminable. Era desde el sistema político que se hacía el mal uso del poder tanto en las prácticas políticas como en la conducción económica. En este último aspecto, y del mismo modo que los grupos dirigentes se empeñaban en la exclusión política, se empeñaban asimismo en desarrollar otro germen que nos carcomería durante años, el de la indisciplina fiscal y monetaria. Este germen alimentado desde todos los gobiernos de la época hizo su poderoso trabajo demoledor del sentido del trabajo y del esfuerzo instalando la ilusión en el inconsciente colectivo y obligando a todos los gobiernos a consumir primero los ahorros previsionales, después la moneda como instrumento de cambio – mediante la hiperinflación –, y finalmente el honor nacional mediante el endeudamiento irresponsable. Recién agotados todos estos artificios, se corrió el velo de la ilusión e hizo su aparición la realidad, el barro que hay que amasar.

Observo que durante los últimos veinte años, en coincidencia con la instalación de lo que llamo la tercera república, han comenzado a superarse estos desbordes institucionales, la política como ejercicio de poder desde las formas institucionales ha logrado vencer ciertos gérmenes que se desarrollaron en los sesenta años precedentes y cuya carcoma sentíamos con dolor su paso inexorable. Así es como la exclusión política ha dado paso a la convivencia y al consenso trabajoso y diario y ha tenido lugar la alternancia. Más allá de los muchos déficit que pueden señalarse, de todos modos, ha cambiado el sentido del problema, ha aparecido en el horizonte un cierto marco institucional de contención en el que se desarrollan prácticas políticas previsibles y que se aproxima al sistema formalmente previsto en la ley constitucional. Aún el más sensible y grave de los problemas político institucionales – el de la sucesión presidencial – ha logrado circular por estos carriles y aún en tiempos de crisis extremas, ha pasado razonablemente la prueba.

En lo económico institucional, ha coincidido el tono general de adelgazamiento del Estado Nación en su relación con lo económico pasando de la dependencia de la economía respecto de la política al sentido inverso, ahora la política y el estado dependen de la economía como un dato del tiempo histórico que atravesamos. En ese contexto y sobre las cenizas de nuestra historia advertimos con asombro y esperanza que el Estado, el sistema institucional en sintonía con la sociedad civil han logrado también en estos últimos años dejar caer el velo de la ilusión, y ubicar el gasto público como un dato esencial del funcionamiento social que debe controlarse, que debe responder a las posibilidades de una sociedad, la discusión está pasando en todo caso por la política distributiva pero no se pone en cuestión la correspondencia necesaria entre el gasto y las posibilidades fiscales. Dentro del mismo tono, entra en el debate directamente la cuestión fiscal, y todo lo que en ella se implica, y que el impuesto inflacionario primero, y la deuda pública luego habían ocultado. La crisis del 2002 ha demostrado en todo caso algunas fortalezas sorprendentes de la osatura institucional argentina y que a mi juicio pasan por la adhesión a ciertas reglas de juego políticas que coinciden con la estructura formal, y en segundo lugar un nueva relación del sistema político con el sistema monetario y fiscal. Si consideramos que estos fueron los núcleos de malestar que atormentaron la vida institucional argentina durante los sesenta años precedentes cabe reconocer como valioso que al menos hemos identificado y extirpado un complejo de tumores malignos.

Contrariamente a lo que ocurría con el estado, con la estructura formal, la sociedad civil en cambio muestra una evolución inversa. En aquellos sesenta años que van del 20 al 80. fue creciendo en comportamientos de inclusión, de crecimiento económico y distribución de riqueza. Era una sociedad democrática en el sentido de que no se observaban grandes niveles de desigualdad, era una sociedad inclusiva en el sentido de que asimilaba sin demasiada indigestión la incorporación de distintos colectivos en su seno, era una sociedad con crecimiento económico, desarrollo cultural dinámico, educación extendida, índices de salud aceptables, índices de empleo cercanos al pleno empleo durante grandes períodos, sin problemas de deuda pública severa hasta 1978. En suma se desarrolló una sociedad vital y dinámica.

Del mismo modo inverso, el último cuarto de siglo presenta una sociedad decadente y apática, fragmentada, desigual y corrupta. Todos los indicadores sociales son negativos y regresivos respecto de aquella otra sociedad anterior a los años 80. Qué es lo que pasó es una tarea en pleno desarrollo y objeto de los más diversos análisis.

En orden a nuestro tema vale solamente hacerlo notar ya que sobre estos dos ejes vamos a echar un vistazo a la forma federal y su dinámica en los últimos veinte años.

III.

Fenomenología de la forma federal

La forma de gobierno federal es una técnica de distribución del poder político que nació históricamente asociada al territorio y dentro de la ideología del estado como forma política. El principio federal en todo caso ha nacido imbricado con el principio territorial y con el monopolio de producción jurídica del estado nacional, también llamado soberanía. Es un principio del dominio de los juristas, una técnica legal creada para articular normativamente poderes contrapuestos de modo de convertir una entropía en una sinergia de poderes, de transformar una lucha interna de poderes centrífugos y centrípetos en una fuerza uniforme, en una forma de unidad sin anularse mutuamente.

En ese esfuerzo y al amparo de este concepto se crearon muchas especies del mismo género y entre las cuales hay diferencias importantes, y en todo caso se refieren siempre al modo de resolver la tensión entre el centro y las periferias territoriales. Desde la mínima concentración de poder que se da en lo que hoy denominaríamos uniones de estados como la Unión Europea, pasando por la confederación, el estado federal, y los estados con regiones autónomas que son los de máxima concentración de poder jurígeno.

El fenómeno sobre el que trazáramos algunos pincelazos en los párrafos anteriores, referido a la tendencia disolvente del estado nación como forma política, merece ser vinculado de manera especial con la evolución y perspectivas de la forma federal.

Desde la aparición del federalismo como forma política específica del estado nación, en los orígenes del movimiento constitucional, la tensión de fuerzas centrales y periféricas que lo definen siempre se resolvió a favor de la fuerza central. El proceso de acumulación del poder que tuvo lugar dentro de los confines del estado nación, fue progresivamente absorbiendo en diversas formas los poderes residenciados en los estados periféricos. Y a la par que ello tenía lugar por la lógica misma del poder que tiende a concentrarse y acumularse, se elaboraban distintos principios jurídico-políticos que conferían sustento al fenómeno. Tales como el principio de la autonomía de los miembros periféricos para radicar la soberanía indivisible en el estado central, o el principio de la supremacía federal para permitir el triunfo del estado central en los supuestos de competencias concurrentes. Otras tendencias centrípetas se consolidaron al margen de sustentos legales, y por la fuerza misma de los hechos y las instituciones políticas.

Entre nosotros, estos fenómenos tuvieron lugar plenamente. Los principios jurídicos fueron prontamente incorporados por los tribunales en justificación del crecimiento del poder central. Y los elementos metajurídicos se desarrollaron asimismo con inusitada fuerza y sin resistencias. La aparición de los partidos políticos nacionales impuso la lógica partidaria por sobre la lógica federal, del mismo modo que la absorción de poder por los grandes sindicatos a partir de la concentración de poder económico en las empresas del estado - que llegaron a tener la mitad del producto bruto nacional -, en las que ninguna participación tuvieron los estados miembros.

En la experiencia de nuestro federalismo, llama la atención la intensidad y amplitud que tuvo la fuerza del centro y la falta de escollos que encontró en su camino verdaderamente arrollador. A punto que crea la sospecha de si estuvieron dadas las condiciones sociológicas y geográficas mínimas para el desarrollo de una dinámica federal a partir de puntos de partida más o menos sólidos. O por el contrario, si el federalismo nació en todo caso como una fórmula artificial de transacción para poner fin a las guerras internas, o desde otro punto de vista si en todo caso no fue más que la imposición de una fórmula dogmática desde el podio del triunfador sobre los cuerpos aún ardientes de la batalla.

A la hora de considerar críticamente el nacimiento y la marcha existencial de nuestra forma federal no debe olvidarse la pregunta acerca de las limitaciones naturales para una evolución fluida en la que pudieran compensarse las fuerzas centrípetas y mantenerse en equilibrio la tensión que genera sinergia. En esa perspectiva, la visión de una Argentina con una falla geológica sustancial como la describe Larriqueta contribuye a explicar las dificultades de integración.

Desde las entrañas de nuestra historia más lejana surge una doble fundación. La de la Argentina fundada por la España de la Contrareforma, la España de Felipe II y su poderosa prolongación, con la mirada puesta en el Pacífico como *mare nostrum* de aquél legendario, poderoso y generoso imperio, la que devino en la Argentina mediterránea, encerrada en los horizontes montañosos del Tucumán, nacida al amparo del gigantesco proyecto imperial de las minas del Potosí, de espaldas al Atlántico, en lucha sorda con los restos del imperio Incaico, configuró un país especial sobre la base de una sociedad de economía cerrada y de sustento agrícola-ganadero. En el segundo tiempo histórico de la colonia, la dinastía de los Borbones sustituye en España la dinastía de los Austrias, España ya no es la Contrareforma, y el Imperio hace tiempo que llegó a su fin, el mundo ahora es el mundo del Atlántico con el dominio de Inglaterra y Portugal; en ese contexto España resuelve cambiar la política de América y ponerla de frente al Atlántico y detener el avance portugués en el levante americano. El proyecto de Potosí se había agotado. Buenos Aires deja de ser la vieja y alejada aldea del Virreinato del Perú y se convierte en el centro del nuevo Virreinato del Río de la Plata. Todo un gesto de fundación de una nueva política de España en el nuevo escenario del mundo. Buenos Aires nace en contrapunto y de espaldas a la antigua América, a la antigua Argentina. Y dará lugar a una formación sociológica diferente, a una sociedad del tipo abierta, a una economía de puerto, de comercio intenso; el agrícola ganadero de la pampa húmeda será una descubrimiento posterior, muy posterior.

En los orígenes Buenos Aires fue el proyecto de los Borbones y el Tucumán fue el proyecto de los Austrias. En los orígenes Buenos Aires fue para el puerto y el Tucumán fue para el Alto Perú, para el Potosí. Impronta genética que dejó una marca indeleble en nuestra conformación como nación.

Las dificultades de nuestro federalismo, su falta de desarrollo, la radical resolución de la tensión federal en favor del centro, encuentran también alguna explicación en la ausencia de una condición geográfica favorable en toda la región mediterránea, y consecuentemente la falta de puertos que han sido hasta ahora el punto de contacto directo con "los otros", con los que están allende las fronteras. La autonomía normativa en que deviene la forma federal como técnica de distribución de poderes, debe asentarse en ontologías como condición de viabilidad. No cualquier entidad resiste y sustenta la dinámica federal. Entre los datos que definen esta capacidad de un grupo social pareciera que debe contarse una posibilidad cierta de comunicación fluida y directa con el resto del mundo, y esta condición en las regiones extensas y periféricas ha estado hasta ahora determinada por la posesión de los puertos. Las trece colonias americanas eran ante todo puertos. Nosotros tuvimos uno sólo y por su posesión pasó buena parte de la lucha y los conflictos. Los largos caminos recorridos por Luna entre los laberintos de la historia nacional lo llevan a una conclusión en el mismo sentido.

También es posible observar algunas situaciones de crisis económico-social en las provincias en su conjunto en el marco de nuestro federalismo. Este fenómeno es coincidente con la intensificación del proceso de globalización, razón por la cual suele afirmarse que una cosa es consecuencia de la otra. Tengo mis dudas acerca de esta relación. Ya antes de que la Nación replanteara su política en el curso del año 1991 a través de la *glasnot* local, los indicadores económicos medidos en términos de PBI no eran demasiado diferentes.

En verdad lo que ha cambiado mucho es la fiscalidad y con ello la deuda pública provincial. La crisis fiscal de las provincias no parece ser consecuencia de la globalización sino de la desvinculación de las gestiones provinciales con el elemental principio de responsabilidad fiscal al que habría que retornar con prisa. Las provincias no recaudan sus fondos sino que lo hace la Nación, y en el discurso provincial toda escasez termina siendo una responsabilidad de la Nación y nunca de la propia comunidad, lo cual alimenta por otra parte expectativas excesivas en muchos casos y quita transparencia a la responsabilidad política del gasto público. Prueba de ello es que algunas provincias como La Pampa o San Luis - que no tienen petróleo ni recursos extraordinarios - han logrado un saludable equilibrio fiscal y están fuera de situaciones de crisis.

La crisis fiscal a mi entender tiene relación con el modelo de convertibilidad más que con la globalización.

De todos modos, la forma federal es una tradición institucional argentina de aquellas que ha resistido casi todos los cambios de nuestra accidentada vida política. Así es como ha estado presente en mayor o menor medida en la consistencia de la república conservadora (hasta 1916), en la primera república democrática (hasta 1930), en la democracia restringida de los años 30, en la democracia corporativa del primer peronismo, en las autocracias y dictaduras de los diferentes períodos, y

finalmente en la última república democrática en la que estamos instalados desde 1983.

Todos estos períodos institucionales admiten la calificación que propongo en razón de distintas relaciones de poder que se instalaron ya sea en cuanto a los mecanismos de acceso al poder – política agonal -, ya sea en la fase de distribución del poder. En esta última interviene la forma federal mediante la cual se opera una distribución horizontal de poder político, administrativo y normativo. Durante toda nuestra vida institucional, en ningún caso desapareció totalmente la forma federal. Así pasó en cambio con el poder legislativo, la dimensión horizontal de la distribución del poder, que fue disuelto en todas las autocracias. Las provincias en cambio que son las unidades políticas del régimen federal, han conservado su entidad siempre, nunca fueron disueltas sino en todo caso disminuida y acotada su autonomía. Esta fuerza sustantiva del régimen federal ha llevado a algún autor a señalar que el régimen federal configura un contenido pétreo de nuestra constitución, es decir un contenido muy rígido en su núcleo duro.

La rigidez del núcleo de todos modos no impide que podamos observar la dinámica a su alrededor y en esa observación de las constelaciones que orbitan el núcleo de la forma federal, indagar acerca de las leyes que los gobiernan y permiten una comprensión actual más acabada del fenómeno.

A la luz de los fenómenos que hemos observado quisiéramos desplegar la mirada sobre nuestro país federal, y descubrir la articulación de estas evoluciones del sentido de la globalización, de la crisis del Estado Nación, y de las transformaciones argentinas a ver como han impactado en la forma federal.

Vamos por partes.

Por lo pronto la globalización al constituir un nuevo modo de ser de las relaciones de todas las organizaciones, públicas y privadas, produce un impacto seguro en las organizaciones públicas – provincias – contenidas en el estado federal. Así es como los estados provinciales se conectan directamente con el mundo para comerciar, buscar mercados e inclusive cerrar acuerdos de comercio. Pero donde mayormente se observa esta dinámica es en el sector financiero, donde las necesidades de fondos de las provincias han producido un acercamiento directo con todos los sistemas de inversión financiera de la aldea global. Son los estados miembros los que se conectan con un nuevo mundo, el mundo del comercio y de las finanzas internacionales, ofrecen sus productos, investigan mercados y despliegan estrategias para colocar su producción por una parte, desempeñando competencias que antes estaban a cargo del estado Nación. Por otra parte diseñan los ciclos de sus financiamientos, y los sistemas de garantías – por ejemplo comprometiendo al inversor externo las garantías tributarias o de ingresos provenientes de hidrocarburos de su territorio -.

Este proceso indica una transferencia de poder desde el centro a la periferia.

Del mismo modo el sistema político ha funcionado por fin de un modo tal que ha constituido polos de poder en las provincias, con cuyos líderes tiene que vérselas y negociar el poder central, como no lo hacía en los regímenes anteriores. Hay que reconocer que en este punto se ha producido también una inversión del proceso de centralismo y un desplazamiento hacia las periferias. A mi juicio ello obedece a dos razones vinculadas con nuestra historia reciente.

En primer lugar la desaparición de las grandes Empresas del Estado que administraban los servicios públicos y otras explotaciones como los hidrocarburos en las provincias que lo tienen. Mucho se ha dicho al respecto, pero recordemos que en su momento explotaban la mitad del producto bruto nacional y por lo tanto su poder de inserción en las provincias era de gran porte. Estas empresas eran una especie de agencias poderosas separadas del poder central no tanto por sus fórmulas propias sino por el poder fáctico que desplegaban y por lo tanto alejadas de todo centro de representación política bajo el pretexto de cubrir la necesidad de cierta eficiencia económica. Por lo tanto difícilmente entraban en las negociaciones y los consensos entre las autoridades políticas de la Nación y las Provincias, y en todo caso los gobernadores terminaban siendo grandes mendicantes de estos poderes de facto, ergo desplazamiento progresivo de poder hacia el centro. Su desaparición por efecto de las políticas de privatización esfumó este espacio de poder de la Nación en lo que significa al menos distribución de empleos, prebendas y licitaciones. En algunos sectores hubo algo más, transferencias de titularidades a las provincias, tales como producción y distribución de energía eléctrica.

A la vez aquél estado dinámico y arrollador del período anterior, gestor de fines y no de medios, y a la vez carente de fórmulas institucionales estables y previsibles, ha dejado paso a un estado regulador y no gestor, menos abarcador y a la vez más institucional, lo que ha permitido el funcionamiento de las instituciones federales. Entre ellas ha permitido el despliegue del Senado de la Nación como la más poderosa de las instituciones que responde al principio federal. Allí el estado central tiene que encontrarse institucionalmente con la fuerza federal, y allí tiene que negociar y establecer consensos.

Otro tanto ocurre con la Cámara de Diputados. Si bien esta institución responde más al principio democrático que al federal, de todos modos la estructura de los cuadros en los que se reclutan los diputados recalca en las provincias como distritos, y los diputados nunca son diputados del pueblo de la Nación como dice la fórmula constitucional, sino que el sistema real de representación los lleva a representar los pueblos de sus provincias, y a responder a los líderes y a los electorados provinciales.

Digamos entonces que el fenómeno propio de nuestro tiempo señalado como de fragmentación del poder público, en la forma federal afecta principalmente al Estado Central de modo que los estados miembros pasan a convertirse en receptores del

poder que se desprende del Estado Central, lo que altera la tendencia clásica del federalismo que era la prevalencia de la fuerza centrípeta.

Otro tanto ocurre con las transformaciones de la sociedad que hemos apuntado en el capítulo anterior. Esa misma sociedad antes más igualitaria y democrática, con mejores equilibrios, con empleo y expectativas de progreso, inclusiva de nuevos colectivos, también en las provincias ha sufrido las consecuencias de exclusión, fragmentación, desempleo, desatención sanitaria, dificultades escolares, violencia y corrupción. Ya nada es igual al período anterior. En las provincias este fenómeno ha producido a mi modo de ver una feudalización del poder político. Hay un sociedad un tanto regresiva de valores antes adquiridos, y la precariedad general señalada la hace más dependiente del poder político que administra los mayores recursos y sigue siendo prebendario. Este fenómeno detiene la movilidad política fortaleciendo los líderes provinciales.

Esto acompañado de un sistema electoral provincial en el que están sobrerrepresentados los distritos pequeños, acentúa aún más la tendencia a la feudalización del poder político a través de pequeños caciques lugareños.

Si bien este dato es en términos generales regresivo a mi modo de ver, no obstante en la dinámica federal apunta a favor asimismo de la fuerza centrífuga. Amplía la capacidad de maniobra y de negociación de los líderes provinciales a quienes responde los senadores y diputados.

Tan es así que los gobernadores han descubierto este enorme poder y para evitar ser divididos por distintas estrategias posibles, han repetido salvando las distancias la vieja fórmula de la liga de gobernadores que tuvo tanto poder en los tiempos del orden conservador.

El análisis de la evolución de las formas políticas y las transformaciones argentinas en los últimos años y su confrontación con la evolución de la forma federal, arroja a mi juicio un resultado disvalioso. Arroja un resultado de engrosamiento del poder de las periferias en desmedro del Estado Central, montado sobre una importante regresión del tono vital de las sociedades de pertenencia, que de este modo quedan a expensas de sistemas políticos feudales que acentúan y potencian la regresión, y con la retirada y ausencia del Estado Central que debiera ocupar el espacio de la política progresista que fue el espíritu de la lucha de los constituyentes, la posibilidad de un instrumento de fundación de la nacionalidad y de mediación ante el riesgo de los feudos provinciales.

Buenos Aires, 29 de octubre de 2003.

ARMANDO J. ISASMENDI