

Otro acuerdo federal para la gobernabilidad

Los pactos y los convenios con las provincias aportan mayor estabilidad al sistema político

Alberto Manuel García Lema

12 de diciembre de 2017

Luego de un paréntesis de varios meses, centrados en dos comicios nacionales, hacia fines de este año el presidente Macri ha impulsado la realización de un pacto con los gobernadores para relanzar acuerdos políticos que sustenten el desarrollo económico y social, en línea con la matriz ideológica de la Constitución nacional. En un artículo anterior publicado en esta tribuna, en el pasado enero, se sostuvo que la legitimidad del programa constitucional que emergió de la reforma de 1994, al ser votado por el pueblo, con la participación de todas las fuerzas políticas representadas en la Convención Constituyente (fuesen de derecha, centro o izquierda en sus múltiples variantes), que en buena medida continúan actuando bajo antiguos o nuevos nombres, era la principal garantía de las inversiones requeridas por las necesidades de nuestro país.

Empero, potenciales inversores internos o externos requerían que las elecciones de medio término de este mandato presidencial demostraran, con una victoria del Gobierno, la viabilidad temporal de sus políticas para superar tales incertidumbres. Había que atender características propias del siglo XXI, señaladas por el filósofo alemán Rüdiger Safransky en su obra *Tiempo* (Tusquets Editores, 2017), cuando las "actividades sociales y económicas se aceleran en una medida monstruosa, la economía financiera va más rápido que la democracia, que necesita más tiempo para sus decisiones. Con la aceleración se consume más futuro y el pasado pierde valor con mayor rapidez. Se produce un ataque del presente al resto del tiempo".

Sin embargo, la solidez de las instituciones jurídicas que provienen del pasado, ya medido en décadas, continúa siendo el instrumento principal para asegurar la paz en el seno de la sociedad (que no excluye arbitrar múltiples conflictos puntuales), la inserción internacional del país y una actuación colectiva en pos del "progreso económico con justicia social", que enuncian las normas de la Constitución, concibiéndolo como un proyecto de mediano o largo plazo, coincidente con la búsqueda de inversiones más permanentes y necesarias.

En las últimas cuatro décadas, la Argentina debió afrontar desafíos económicos y sociales formidables, que agudizaron grietas históricas que no debieran ser insalvables. Dos "hiperinflaciones" sacudieron el final de la presidencia de Alfonsín y los primeros años del gobierno de Menem. La crisis que abatió a De la Rúa condujo a pretender la abolición de la política, ejemplificada en la frase "que se vayan todos". En esas cuatro décadas, varios pactos federales contribuyeron al sostenimiento de las instituciones democráticas, superando los límites del sistema de partidos. El Acuerdo de Reafirmación Federal fue resultado del diálogo institucional iniciado por Raúl Alfonsín y Antonio Cafiero en 1988, que culminó en 1990, al ser firmado por el entonces presidente Menem con la totalidad de los gobernadores y con la ciudad de Buenos Aires; las dificultades que implicaba su texto quedan demostradas en el protocolo de reservas que hicieron ocho de esas jurisdicciones. Fue un pacto fructífero, que ayudó a ordenar un país azotado por las hiperinflaciones e impulsó un modelo de desarrollo económico y social, preparando además los contenidos federales de la reforma constitucional de 1994.

Seis años después, cuando tambaleaba el presidente De la Rúa, este suscribió otro pacto federal en noviembre de 2000, que se denominó "Compromiso federal por el crecimiento y la disciplina fiscal", para contribuir a evitar el colapso del "régimen de convertibilidad", intento en el que fracasó. La presidencia interina de Eduardo Duhalde, que debió afrontar ese colapso, privilegió obtener consensos políticos y sociales mediante una Mesa del Diálogo que incluyó no sólo a los partidos, sino también a la Iglesia Católica, a otros cultos y a asociaciones civiles. En abril de 2002, ese presidente firmó con los gobernadores el Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, ayudando a una recuperación económica que dejó encaminada.

No resulta ocioso recordar que durante las tres presidencias de Néstor y Cristina Kirchner no se celebraron otros pactos federales, pues la hegemonía política de sus gobiernos se impuso sobre la mayoría de las provincias, con excepción de algunas de ellas (Córdoba, Santa Fe y San Luis, principalmente), que llevaron sus demandas a la Corte Suprema, que las encaró en audiencias públicas, propugnando convenios (como Córdoba, en 2010) o por sentencias, en 2015. Las demandas de las provincias ante la Corte se multiplicaron en los últimos años. El consenso fiscal ahora suscripto por el presidente Macri, gobernadores y el jefe de gobierno porteño, permite superar esa etapa de controversias judiciales (salvo casos puntuales excluidos de ese instrumento) y encarar la cuestión tributaria sobre la base de acuerdos con el justicialismo en el Congreso, que deben culminar en leyes.

El consenso fiscal permite ordenar la transición con las presidencias que rigieron al país

durante doce años. La distribución tributaria entre la Nación y las provincias, que, además, otorga recursos especiales a la provincia de Buenos Aires, tiene el propósito de disminuir paulatinamente en años las cargas impositivas que encarecen el "costo argentino" para favorecer inversiones privadas. No obstante, salvo algunos recursos afectados a obras, no se advierte que este acuerdo defina, en términos federales, un programa integral de desarrollo. Por ejemplo, no se prevén incentivos tributarios para alentar regiones económico-sociales que la Constitución reformada en 1994 estableció como un instrumento superador de las provincias para desarrollar actividades productivas y ahorros en mayor escala.

En tal sentido, la Constitución también propugna la "defensa contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales o legales". El reconocimiento de esa diversidad de mercados puede fundar una actuación especializada del Estado que permita superar grietas entre producciones integradas internacionalmente o aptas para hacerlo y otras que requieren protección nacional o son consecuencia de economías marginales (pero generadoras de trabajo). Las leyes que fomentan consorcios "público-privados", la actividad de emprendedores y pymes, los modelos de acuerdos empresarios y sindicales resultan, entre otros, instrumentos necesarios para implementar los señalados fines constitucionales. Se trata de desafíos a los que no puede ser ajeno el justicialismo, pues de otro modo quedaría avalando la extendida pobreza, hoy estructural del país, por razones ideológicas ya condenadas por su fundador.

***Ex procurador del Tesoro de la Nación» Negociador por el
justicialismo de la reforma constitucional de 1994 en todas sus etapas***