

INSTITUTO DE FEDERALISMO
MIEMBRO DE LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE
CENTROS DE ESTUDIOS FEDERALES (I.A.C.F.S.)

Director: Dr. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

ASPECTOS FISCALES Y ECONÓMICOS DEL FEDERALISMO ARGENTINO

ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

CÓRDOBA - REPÚBLICA ARGENTINA
2008

Colección Federalismo
Volumen I

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba
Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino. - 1a ed.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2008.
364 p. ; 23x16 cm.
ISBN 978-987-1123-49-0

1. Derecho Tributario Argentino.

CDD 343

Fecha de catalogación: 10/09/2008

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS
Copyright © 2008, Academia Nacional de Derecho
y Ciencias Sociales de Córdoba
Artigas 74 - 5000 Córdoba (República Argentina)
Impreso en Argentina - Printed in Argentina

**ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA**

*AUTORIDADES
(Período 2007 - 2010)*

LUIS MOISSET DE ESPANÉS
Presidente

JUAN CARLOS PALMERO
Vicepresidente

JULIO ALTAMIRA GIGENA
Secretario

JORGE DE LA RÚA
Tesorero

ARMANDO S. ANDRUET (h)
Director de Publicaciones

Dirección: Gral. Artigas 74 - 5000 - Córdoba
Tel. (0351) 4214929 - FAX 0351-4214929
E-mail: acader@arnet.com.ar
Consulte novedades doctrinarias en la
Página Web: www.acader.unc.edu.ar
REPÚBLICA ARGENTINA

Presidentes Honorarios

PEDRO J. FRÍAS
OLSEN A. GHIRARDI

INSTITUTO DE FEDERALISMO

Director: Académico Dr. Antonio M. Hernández
Director Honorario: Académico Dr. Pedro J. Frías
Secretario: Dr. José Manuel Belisle (h)

INTRODUCCIÓN

por ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ *

Con este libro iniciamos una serie de publicaciones que integrarán la nueva “Colección sobre Federalismo Argentino”, destinada al análisis de sus distintos aspectos. Hemos pensado que es necesario profundizar estas cuestiones e inicialmente consideramos que este proyecto del Instituto de Federalismo debe comprender los siguientes aspectos: 1. Financieros y económicos; 2. Históricos y políticos; 3. Jurídicos e institucionales, y 4. Culturales y sociales. El objetivo no es otro que avanzar en el conocimiento, difusión, debate y estudio de nuestro federalismo, que es uno de los principios fundamentales de nuestra organización política y constitucional.

Aunque es evidente la interconexión entre los diversos aspectos, consideramos plausible efectuar esta clasificación, que además persigue el propósito de alentar una visión interdisciplinaria sobre un fenómeno tan complejo como el del proceso federal de nuestro país.

La razón por la que iniciamos esta Colección con el análisis de los aspectos financieros y económicos es la urgencia que advertimos para la consideración del tema, habida cuenta de la necesidad imperiosa de dar cumplimiento al proyecto federal de la Constitución, comenzando de inmediato con el debate para la sanción de la nueva ley convenio de coparticipación impositiva, que tuvo que estar vigente al 31 de diciembre de 1996.

Esta grosera violación de la Ley Suprema ha servido para mantener el actual “labyrintho” de la coparticipación, que ha servido y sirve para profundizar la dependencia política, económica y social de las provincias y municipios con respecto al gobierno nacional.

Por ello organizamos y dirigimos un seminario sobre estos aspectos financieros y económicos del federalismo, que se realizó en la sede de nuestra Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba los días 30 de Noviembre y 1º de Diciembre de 2006, y que contara con la presencia de distinguidos miembros de nuestro Instituto, provenientes de distintas disciplinas, universidades y ciudades del país. Asimismo, para acentuar la visión interdisciplinaria hemos invitado a participar a otros especialistas, que no forman parte del Instituto, como es el caso del urbanista Claude della Paolera y del geógrafo Juan Roccatagliata, pero que nos han distinguido con sus trabajos.

En cuanto a la estructura del libro, hemos tratado de distinguir, a su vez, los aspectos financieros de los económicos, comenzando por los primeros y dentro de ellos, por el enfoque constitucional, atento la necesidad de dar cumplimiento a la Ley Suprema.

En ese sentido, luego del análisis de los “Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino” que he desarrollado a la luz de la reforma constitucional de 1994, prosiguen los trabajos “Unitarismo Fiscal de Pedro J. Frías; “El sistema federal fiscal”, de Alberto Dalla Vía; “La distribución de la renta tributaria federal y el sistema de coparticipación en la organización constitucional argentina”, de Pablo María Garat; “La ruptura del pacto federal en lo fiscal”, de Guillermo Barrera Buteler y “Aspectos fiscales del federalismo, con especial referencia al poder tributario municipal”, de José Raúl Heredia. Y desde la ciencia económica, contamos con los siguientes aportes: “Nueva mirada a las finanzas federativas argentinas del siglo XXI”, de Miguel Angel Asensio; “Federalismo fiscal, su deterioro”, de Norberto Bertaina y “Nueva propuesta de arreglos fiscales interjurisdiccionales para Argentina”, de un equipo dirigido por Ernesto Rezk *.

En cuanto a los aspectos económicos del federalismo, se aprecian los siguientes artículos desde la óptica del derecho público: “Convenios internacionales y tratados de regionalización”, de Mario R. Midón; “Economía y orden jurídico”, de Luis Martínez; “El Banco Federal”, de Eugenio Palazzo y “El dominio de los recursos naturales. La titularidad de las provincias y sus consecuencias en materia de hidrocarburos”, de Hugo Prieto. Y desde otras disciplinas, observamos estos aportes: “Federalización del Banco Central de la República Argentina”, de Ramón Frediani; “Federalismo y política territorial en los inicios del tercer milenio”, de Juan A.

Roccatagliata y “Argentina invertebrada. La ausencia de una política nacional de ordenamiento territorial”, de Claude F. della Paolera.

En mi carácter de director de esta obra, expreso mi más profundo agradecimiento a los autores de los trabajos y al secretario del Instituto, que han colaborado en este trabajo que con visión interdisciplinaria, intenta contribuir al estudio y debate de aspectos verdaderamente cruciales de nuestro federalismo.

NOTAS

- Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal en la Universidad Nacional de Córdoba; Miembro de las Academias Nacionales de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires; director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba; Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional. Fue convencional constituyente de la Nación, de la Provincia de Córdoba y de la Ciudad de Córdoba.

LOS ASPECTOS FINANCIEROS Y ECONÓMICOS DEL FEDERALISMO ARGENTINO

por ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. Introducción. II. Aspectos financieros. A. Tributos y coparticipación impositiva. B. El organismo fiscal federal. C. Pautas federales del presupuesto nacional. III. Aspectos económicos del federalismo. A. El Banco Federal. B. Las regiones para el desarrollo económico y social. C. Las provincias y los convenios internacionales. D. Las provincias y el dominio originario de los recursos naturales. IV. La realidad de nuestro federalismo y el incumplimiento de la Constitución Nacional. A. La Ley convenio de coparticipación impositiva. B. El aumento de las retenciones a las exportaciones. C. El destino del gasto público federal. D. La insuficiencia del avance del proceso de integración regional. E. El no cumplimiento de otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo. F. Las leyes de financiamiento educativo y nacional de educación. G. La falta de autonomía “plena” para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. V. La necesidad imperiosa de cumplir el proyecto federal de la Constitución.

I. Introducción

En el análisis de esta amplia temática, abordaremos la cuestión a la luz de la reforma constitucional de 1994 en primer término. Luego consideraremos lo acontecido con su vigencia hasta la actualidad y finalmente, nos referiremos a la necesidad imperiosa de cumplir el proyecto federal de la Ley Suprema.

II. Aspectos financieros

A. Tributos y coparticipación impositiva

La reforma de 1994 al dar jerarquía constitucional a la coparticipación impositiva ¹ bajo estrictas condiciones, también aspiró a cumplir su objetivo de fortalecer el federalismo, como lo veremos.

En primer lugar, la reforma definió con claridad la *distribución de competencias entre el gobierno federal y provincias*, tal como lo habían señalado la doctrina y la jurisprudencia. Y así calificó a los tributos indirectos externos, como nacionales -en el inc. 1 del art. 75-; a los tributos indirectos internos, con carácter de concurrentes -en el inc. 2, primer párrafo, del art. 75-, y a los tributos directos, como correspondientes sólo en forma excepcional al gobierno federal -en el inc. 2, segundo párrafo, del art. 75-.

Inmediatamente después, el inc. 2 del art. 75 prescribió *como coparticipables a los tributos indirectos internos y a los directos que en forma excepcional recaude el gobierno nacional*, salvo la parte o el total de ellos que tengan asignación específica. Esta última cuestión fue objeto de intensas negociaciones, ya que fue un sistema comúnmente utilizado para detraer fondos de la masa coparticipativa perjudicando a las provincias, y por ello se fijaron especiales condiciones en el inc. 3, como oportunamente se apreciará. Aprovechamos para expresar que tampoco integran la masa coparticipable los tributos que corresponden a las provincias que poseen recursos naturales, v.gr., regalías petroleras, como una derivación de su propiedad, reconocida en el art. 124 de la Ley Suprema.

Seguidamente el inc. 2 dice: “Una ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”.

Dicha *ley-convenio* debe cumplir además las siguientes *condiciones* según la Ley Suprema:
1) El Senado es la Cámara de origen. 2) La sanción debe ser con la mayoría absoluta de la

totalidad de los miembros de cada Cámara. 3) No puede ser modificada unilateralmente. 4) Tampoco puede ser reglamentada. 5) Debe ser aprobada por las provincias. 6) La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto. 7) Estos criterios deben ser: la equidad, la solidaridad y la prioridad para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La incorporación del instituto de la ley-convenio a la Constitución es, para nosotros, una trascendental reforma destinada a afianzar el *federalismo de concertación*, en uno de los capítulos más conflictivos de la historia argentina: la relación financiera entre Nación y provincias.

La Ley Fundamental, en un notable avance, obliga a la concertación: 1) En primer lugar, del Presidente y de los Gobernadores, y también del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, pues no se puede soslayar su participación, tanto en el debate sobre la distribución primaria, como luego en la distribución secundaria, -como expresamente lo menciona el inc. 2 del art. 75-, para formular la base de acuerdos sobre la coparticipación. 2) En segundo lugar, el proyecto de ley-convenio debe recibir aprobación por mayoría calificada, específicamente mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, lo que obliga entonces a un alto grado de consenso entre los representantes del pueblo y de las provincias, pues el funcionamiento legislativo indica las dificultades para alcanzar dicho quórum agravado. 3) En tercer lugar, para culminar este trabajoso trámite de la ley-convenio, signada por el consenso y la concertación, debe lograrse la aprobación por parte de cada una de las legislaturas provinciales.

Estos especiales requisitos intentan revertir, por un lado, las simples adhesiones que las provincias debían prestar a la legislación que imponía casi siempre el gobierno central frente a la dependencia de las provincias y, por otro lado, fijar un régimen definitivo con reglas claras, que permita un desarrollo equilibrado de la federación, en lugar de la arbitrariedad que ha signado la relación Nación-provincias.

La Constitución ha prescrito la *integración de la masa coparticipable* con los impuestos indirectos internos y los directos que correspondan a la Nación en forma excepcional, según el inc. 2 del art. 75; pero ha admitido la posibilidad de detracción de una parte o de la totalidad de ellos mediante asignaciones específicas. Sin embargo, como por esta vía se afectó la participación provincial -en casos como la creación del Fondo Transitorio para financiar desequilibrios fiscales provinciales (ley 23.562), o el impuesto sobre intereses y ajustes de los depósitos a plazo fijo en beneficio de determinadas provincias (ley 23.658)-, el inc. 3 del art. 75 ha establecido requisitos especiales para ellas.

En efecto, se ordena que las *leyes que establezcan o modifiquen asignaciones específicas de recursos coparticipables tengan tiempo determinado y que sean sancionadas por un quorum especial de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara*. Reiteramos que este último requisito es muy importante como garantía para las provincias, ya que no es fácil alcanzar dicho *quorum* en la tarea legislativa, sin un alto grado de consenso.

La reforma ha impuesto *criterios de reparto, tanto para la distribución primaria como para la secundaria*. Con relación a la distribución primaria, o sea, entre la Nación por un lado y las provincias y la Ciudad de Buenos Aires por el otro, debemos señalar: a) lo vinculado a asignaciones específicas, recientemente analizadas, y b) “la relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto”, como dice el inc. 2 del art. 75, en una frase que se correlaciona con un párrafo posterior de la misma norma que expresa: “No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires, en su caso”. Resaltamos la trascendencia de este criterio, ya que una de las herramientas del gobierno federal para lesionar el federalismo y los derechos provinciales fue imponer transferencias de competencias, servicios o funciones a

las provincias o a la Ciudad de Buenos Aires, con lo que centralizó recursos y federalizó los déficits.

Lamentablemente ya sabemos que *tampoco se cumplió la disposición transitoria sexta de la Reforma, que indicó como plazo para la sanción de la ley-convenio de coparticipación “antes de la finalización del año 1996”*, pero señalamos que este criterio será determinante para el momento de la discusión sobre la distribución primaria, pues muchos servicios han pasado a la órbita provincial e incluso a la municipal, en un proceso de descentralización que juzgamos fundamental para el futuro del país, y que, en consecuencia, requerirá un aumento del porcentaje correspondiente a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires y después al resto de los municipios.

La disposición transitoria que acabamos de mencionar, también insiste en el concepto a que nos referimos, pues prescribe que “la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada”; y asimismo agrega: “tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación. La presente cláusula no afecta los reclamos administrativos y judiciales en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias”.

Los *criterios de reparto para la distribución secundaria*, o sea, entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, deben ser, según la norma constitucional que estamos estudiando: a) objetivos: es decir, claramente determinados, razonables y exentos de parcialidad; b) equitativos: o sea, con justicia en el caso concreto, v.gr., a mayor capacidad contributiva o poblacional sería equitativa una mayor participación; c) solidarios: con ayuda mutua entre las provincias, v.gr., con redistribución que beneficie a las más rezagadas; y d) prioritarios para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional: de tal manera que estos propósitos -vinculados a los del art. 75, inc. 19, que aspira a ser la nueva cláusula del progreso, con especial énfasis en el “desarrollo humano”-, obligan a un gran esfuerzo para corregir los desequilibrios, desigualdades e injusticias de la sociedad argentina. Ya veremos que estos mismos criterios deben informar la Ley de Presupuesto, como lo indica el inc. 8 del art. 75, y las iniciativas sobre crecimiento armónico de la Nación, poblamiento de su territorio y políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, según lo prescribe el inc. 19 del art. 75.

Para nosotros es de fundamental importancia que se establezca un nuevo sistema de coparticipación sobre estas bases, expresivas de los principios de la solidaridad y lealtad federales, que son esenciales para las federaciones. Es que aun las más ricas y desarrolladas no dejan de presentar asimetrías, como se observa en los Estados Unidos o en Canadá.

Acaso son similares los índices económicos y sociales que se aprecian en California o Alabama o en Alberta o Nueva Escocia? ².

Por ello, para nosotros también aquí han sido acertados los criterios del constituyente y sobre ellos debe avanzarse para producir un desarrollo más justo, equilibrado e integrado del país. Es que no debe olvidarse la distancia que separa al distrito más rico, o sea la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de los más pobres, como Santiago del Estero y Formosa., lo que refleja la magnitud de nuestros desafíos y problemas.

Se impone en consecuencia la necesidad de una *verdadera política de Estado* que persiga la superación de los gravísimos desequilibrios que se observan entre los distritos provinciales, mediante un sistema de igualación como el canadiense, que contemple el accionar auténticamente federal del gobierno nacional y la solidaridad entre las provincias, sobre la base de los mandatos constitucionales que estamos analizando.

No obstante la claridad y altura de los objetivos perseguidos por el constituyente, se han difundido en estos años algunas propuestas que no sólo desconocían la letra y espíritu de la Ley Suprema en esta materia, sino que pretendían volver al sistema anterior de completa separación de fuentes, con el indisimulado propósito de ahondar las diferencias existentes entre las

provincias y centralizar aún más el país ³.

La ley-convenio de coparticipación impositiva no fue sancionada en los plazos fijados, con lo que se verificó una nueva violación a la Constitución. Más allá de la sentida protesta que efectuamos por esta demora -como hombres de derecho y convencionales constituyentes que trabajamos firmemente en defensa del federalismo-, *alentamos la pronta sanción de este trascendental instrumento de la ley convenio*.

Estamos convencidos de que este es uno de los debates más importantes, en el que habrá que utilizar al máximo la inteligencia, la imaginación, la prudencia y la solidaridad, para resolver el “laberinto” de la coparticipación, que es una base fundamental para desarrollar el proyecto federal rumbo al siglo XXI.

En este sentido, resulta imprescindible poner el énfasis en la distribución primaria, pues se han producido muchas modificaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires. A ello hay que sumar el delicado problema de las transferencias intergubernamentales, la crisis en el sistema previsional, la futura regionalización, la profundización de los procesos de integración y de descentralización y el deterioro de la situación económico-social, con altos índices de desocupación, marginalidad social y pobreza.

Un *mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires* -que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios-, hará relativamente más sencilla la discusión posterior de la distribución secundaria, donde se advierten las disputas entre las provincias grandes y las chicas, además de la incorporación de la Ciudad de Buenos Aires.

Estudios interdisciplinarios deben fundamentar la decisión política que finalmente establezca la ley convenio, que, respetando los criterios constitucionales, afirme la solución estructural y gradual de los problemas, mediante un sistema integral, justo y perdurable.

Debe ejercitarse en esta materia una verdadera política arquitectónica, que supere antagonismos partidarios, fortalezca las relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país

B. El organismo fiscal federal

La reforma constitucional, en el inc. 2 del art.75, dispuso: “Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición”.

Esta fue otra trascendente decisión del constituyente, que elevó a la máxima jerarquía normativa, un organismo con las funciones que actualmente desempeña la Comisión Federal de Impuestos, cuya creación se debió a la ley 20.221, con posterior ratificación en la vigente ley 23.548.

Sus funciones serán de interpretación de la ley de coparticipación; de ejecución de la misma; de asesoramiento de los fiscos adheridos y de tribunal administrativo para decidir si los gravámenes locales se oponen al régimen de coparticipación. Sus resoluciones podrán ser recurridas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Lamentablemente tampoco se cumplió el plazo fijado por la disposición transitoria sexta para la reglamentación de este órgano, coincidente con el de la ley convenio. Insistimos en la necesidad de cambiar sustancialmente el actual proceso posconstituyente de la histórica reforma de 1994.

C. Pautas federales del presupuesto nacional

La otra gran materia donde la reforma constitucional introdujo lineamientos de federalismo financiero es el presupuesto nacional.

En efecto, el inc. 8 del art. 75 indica que dicho instrumento debe ser fijado por el Congreso, “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo”. Recordemos que ellas son la relación directa a las competencias, servicios y funciones de la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, contemplando criterios objetivos de reparto, los cuales hemos analizado anteriormente.

Además hay que resaltar que el inc. 8 dice que el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos debe efectuarse “en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas”, lo que para nosotros implica una definición constitucional que relaciona a la importante ley con la planificación, pues no se puede dar otro sentido a las palabras «programa» y «plan» que utiliza la Ley Suprema. A su vez, el presupuesto es considerado por la doctrina clásica del derecho financiero como un instrumento de gobierno, de administración y de planificación.

En consecuencia, tanto para el gasto público como para el cálculo de recursos previstos por el presupuesto, debe existir como base un programa de gobierno y de inversiones públicas que también respete las pautas constitucionales: objetivas, equitativas, solidarias y prioritarias para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Este inciso que comentamos, contiene una *política constitucional que vincula al presupuesto con temas esenciales del proyecto federal*: la regionalización, la integración, la descentralización y el fortalecimiento de las autonomías provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y municipales.

Mucho va a costar hacer realidad los elevados propósitos de esta norma, por la magnitud de los cambios que deben operarse, que demandan gran voluntad, inteligencia y consenso político.

La modificación del formidable proceso de concentración operado en nuestro país resulta imprescindible para la efectiva vigencia del federalismo, en el cual las cuestiones fiscales son de especial trascendencia. Bien decía Friedrich, que el federalismo más que un “estereotipo” era un “proceso” de dicha estirpe, y que en consecuencia había que analizar cada una de las realidades estatales, sin efectuar generalizaciones ⁴.

Es tan rica la norma constitucional analizada, que señala rumbos de notable significación para el futuro, como la descentralización, que es la reforma del Estado del mañana. En este sentido, tanto la ley convenio de coparticipación como el presupuesto, deberán establecer criterios precisos para las transferencias de competencias, servicios y funciones de la Nación a las provincias en un proceso que requerirá reasignaciones de recursos y concertación con los respectivos órdenes gubernamentales, para el debido respeto de las autonomías provinciales, de la Ciudad de Buenos Aires y, posteriormente, de las municipales ⁵.

III. Aspectos económicos del federalismo

A. El Banco Federal

El inc. 6 del art. 75 de la Constitución Nacional prescribe que corresponde al Congreso: “establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales”.

En el seno de la Convención de 1994, hizo uso de la palabra en nombre de la Comisión de Redacción, el convencional Juan Carlos Maqueda, quien explicitó que el sentido de la reforma era adecuar el actual Banco Central, en su denominación y concepción, al Estado federal, citando como ejemplos las instituciones similares de los Estados Unidos, Suiza y Alemania ⁶.

Compartimos la interpretación que efectúa de esta norma Humberto Quiroga Lavié: *“El carácter federal que ahora le impone la Constitución al banco encargado de la emisión de la moneda, no es sólo una cuestión de nombre, sino que define la política constitucional en el sentido de que las provincias deberán intervenir en el gobierno de dicha institución. Será el Congreso, por ley, quien defina dicha intervención, para lo cual puede servir de modelo la organización federativa de la Reserva Federal en los Estados Unidos”*. Además el autor señala como segunda apreciación, que dicho banco tiene por misión principal emitir moneda, con dos consecuencias: el carácter “monopólico” de dicha atribución y la competencia de “fijar la política monetaria en todo el país”⁷.

El inciso hace mención a “otros bancos nacionales”, en referencia a los actuales de la Nación, Hipotecario y de Desarrollo.

Por la importancia que tiene la cuestión monetaria y bancaria en la política económica, fácil resulta colegir el alto objetivo de esta norma en derredor de la profundización del federalismo. Tampoco se ha podido consagrar aquí por parte del Congreso, la pertinente legislación reglamentaria, que se vincula incuestionablemente con los aspectos económicos del federalismo.

B. Las regiones para el desarrollo económico y social

El art. 124 de la Ley Suprema dispone, en su primera parte: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”.

En cuanto a los antecedentes de la norma, sólo nos detendremos en los vinculados a la Asamblea Constituyente de 1994.

En nuestro proyecto de reforma constitucional propusimos la creación de regiones y en los fundamentos expresamos al respecto: “La regionalización es un instrumento apto para el desarrollo económico y social de importantes sectores de nuestro territorio. En tal sentido, el proyecto prevé la posibilidad de crear regiones en un marco de coordinación y consenso, evitando la imposición, desde escritorios de tecnócratas, de estructuras carentes de sustento real”. Más adelante, al intervenir en el debate sobre el despacho de la Comisión de Redacción, dijimos: “El artículo 106 bis que se postula comporta la cláusula federal, como sostiene Pedro J. Frías, y tiene tres aspectos muy claros. En primer lugar, una regionalización para el desarrollo económico y social. Esto significará que, más allá de la existencia de órganos para el cumplimiento de sus fines, no se podrá afectar ni las autonomías provinciales ni las autonomías municipales. Naturalmente, tendrá que ponerse énfasis en el desarrollo de las economías regionales para asegurar una Argentina que no siga siendo un desierto, como decía Alberdi, con algunas pequeñas islas de desarrollo económico, sino que exista la posibilidad de un desarrollo equilibrado de la Argentina”⁸.

El énfasis debe ser puesto en la coordinación interjurisdiccional entre los diversos órdenes de gobierno y en el ejercicio de las facultades concurrentes o compartidas, a los fines de la promoción del desarrollo económico y social. *“Se trata de crear unidades funcionales -dijo Castorina de Tarquini⁹-, que den respuesta a emprendimientos que por su complejidad exceden las posibilidades de las provincias y que no son atendidos debidamente por la Nación”*.

De estos criterios de flexibilidad, funcionalidad y coordinación interjurisdiccional que deben utilizarse en nuestro concepto para la creación de las regiones, llegamos a estas conclusiones: a) Además de las provincias, pueden intervenir los otros órdenes gubernamentales: el federal, la ciudad de Buenos Aires y los municipios. Incluso bajo esta figura -piensa Badeni¹⁰- pueden integrarse otros entes nacionales o extranjeros, constituyéndose una figura interjurisdiccional, cuyo régimen jurídico quedará fijado en el acto de creación. b) Una provincia puede formar parte de más de una región, si así lo requiere su desarrollo. c) No debe existir necesariamente un solo mapa regional en la Argentina. d) La descentralización del gobierno federal no debe unirse en forma imprescindible con la regionalización de las

provincias. e) La conformación de regiones responde a diversos aspectos históricos, geográficos, económicos, sociales, culturales y políticos y reclama una visión y estudios interdisciplinarios. f) La regionalización del país para la integración y el desarrollo económico y social, también supone una interrelación con la integración supranacional y la provincial, que exigirá la promoción de las relaciones intermunicipales. g) La regionalización, como instrumento del proyecto federal, requerirá de una concertación interjurisdiccional con eficaz gestión técnica y alta calidad en la dirección política. h) Este proceso importará una profunda reforma y modernización de los distintos órdenes estatales. i) También se impone una planificación estratégica, flexible, moderna, democrática y con la participación de las fuerzas del mercado.

En cuanto al conocimiento del Congreso Nacional el art. 124 de la Constitución exige que tanto la creación de regiones como la celebración de convenios internacionales, sean efectuados “con conocimiento del Congreso Nacional”. El constituyente de 1994 impuso, para estos casos, el mismo requisito ordenado por el anterior art. 107 para los tratados “domésticos” entre las provincias. O sea que se ratificó aquel apartamiento del precedente norteamericano, que disponía el “consentimiento” del Congreso (art. I, secc. 10, cláusula 3) y nuevamente se insistió sólo con el “conocimiento”.

El objetivo no ha sido otro que favorecer aún más la autonomía de las provincias, ya que el consentimiento o la aprobación hubiesen implicado una marcada dependencia del Congreso.

De todas maneras el requisito del conocimiento apunta a la mejor articulación y control de las competencias e intereses federales y provinciales.

Horacio Daniel Piombo, profesor de La Plata ¹¹ sostiene que el Congreso podría desaprobado el acuerdo regional, aunque no sea necesaria su aprobación expresa.

Nosotros creemos que en la instancia hipotética de que el Congreso considere que el acuerdo interprovincial vulnera los principios constitucionales, habría dos posibles soluciones: una jurídica, con la eventual participación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y otra política, la intervención federal, como remedio extremo para asegurar la supremacía del orden constitucional federal. Pero un pronunciamiento negativo del Congreso no dejaría sin efecto al acuerdo, como si fuera el caso de la desaprobación.

C. Las provincias y los convenios internacionales

En el debate en la Convención Nacional Constituyente de 1994, al referirnos al despacho de la Comisión de Redacción, dijimos sobre esta norma del art. 124 -que denominamos cláusula federal-, y respecto a esta cuestión: “... En segundo lugar, este artículo propuesto contiene la idea de las gestiones y convenios internacionales. Esto se relaciona con las facultades que no se pueden desconocer a las provincias como estados de la federación. ¿Cómo vamos a impedir que las provincias puedan hacer gestiones y convenios internacionales, promover las exportaciones, fomentar el turismo, buscar inversiones y celebrar créditos si existe el conocimiento del Congreso Federal? Las provincias, en virtud de sus autonomías, resguardando lo que son las atribuciones delegadas al gobierno nacional, sin afectar la política exterior de la Nación, podrán llevar adelante estas materias” ¹².

La reforma ha consignado la potestad de las provincias de celebrar “convenios internacionales”, utilizando un término distinto del existente antes en la Constitución, que al referirse a los acuerdos expresaba la palabra “tratados”, en los arts. 27, 31, 67, inc. 19 (ahora 75, inc. 22), 86, inc. 14 (ahora 99, inc. 11), y 100 (ahora 116), cuando se realizaban con las potencias extranjeras u organizaciones internacionales por parte del gobierno federal, y “tratados parciales”, en los arts. 107 (ahora 125) y 108 (ahora 126), cuando se trataba de pactos interprovinciales.

Para nosotros -conforme las opiniones de Pedro J. Frías y Horacio D. Piombo ¹³- los constituyentes usaron esta denominación para indicar un alcance más limitado de los acuerdos internacionales que pueden celebrar las provincias, en comparación a los tratados

internacionales del gobierno federal, en ejercicio de las facultades delegadas en relaciones exteriores.

La reforma amplió las potestades provinciales sobre la gestión internacional, sobre la base de los antecedentes y experiencias anteriores, y con clara conciencia del rumbo autonomista que debe afirmarse en pos del fortalecimiento del federalismo en un mundo integrado y competitivo; pero con la prudencia suficiente que indica la pertenencia a una federación -no una confederación-, donde las facultades en política exterior corresponden al gobierno nacional.

Ello explica los límites impuestos en la materia a las provincias, en la norma que comentamos. En primer lugar, consideramos con Badeni y Quiroga Lavié ¹⁴ que en virtud de la prohibición del art. 126 de la Constitución de celebrar tratados parciales de carácter político, las provincias tampoco pueden realizar convenios internacionales de esa naturaleza, porque se afectaría el ejercicio de la política exterior delegada al gobierno nacional. En consecuencia, concordamos con Sagüés en que *los convenios provincial-internacionales no deben exceder en su contenido las competencias provinciales (razón por la que solamente pueden operar en los temas propios de las provincias, o en los que poseen facultades concurrentes con la Nación) y además tienen que respetar el derecho federal (constitucional e infraconstitucional) existente, previo y posterior al convenio provincial-internacional* ¹⁵.

En cuanto al análisis de los otros límites, también por razones de brevedad, nos remitimos a nuestra obra citada sobre federalismo. Estamos convencidos de la irreversibilidad de este proceso de integración supranacional, que requerirá del ejercicio de relaciones interjurisdiccionales que importarán la reforma de los Estados, la modernización institucional y la elevación de la cultura política y jurídica.

D. Las provincias y el dominio originario de los recursos naturales

También el art. 124 reconoció a las provincias el dominio originario de los recursos naturales.

En el debate en general en la Convención Nacional Constituyente expusimos al tratarse el dictamen de la Comisión de Redacción: *“Finalmente, se indica que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Esto significa reafirmar los principios de los arts. 3º, 13 y 104 de la Constitución nacional. Se trata de una unión indestructible de estados indestructibles, como lo dijo el juez Chase en una famosa causa sancionada por la Corte Suprema de Justicia norteamericana. Entendemos que las provincias tienen el dominio de todo su territorio: suelo, subsuelo, espacio aéreo y sobre el litoral marítimo. Por supuesto que también creemos que el dominio se hace extensivo a todos los recursos renovables o no. Oportunamente habrá que seguir los lineamientos de Frías, de Bidart Campos, de Cano y del Consejo de Consolidación de la Democracia que, con respecto al mar, establecieron que una cosa es el dominio y que deben existir formas de jurisdicción concurrente para una explotación racional de los recursos entre gobierno federal y provincias, a través de empresas federales que naturalmente logren el mejor aprovechamiento posible”* ¹⁶.

El agudo proceso de centralización que sufrió el país, tuvo como uno de sus aspectos más negativos, el avance del gobierno nacional sobre el dominio de los recursos naturales de las provincias. Ese desapoderamiento se fue afirmando en leyes del Congreso y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que bajo nuestro punto de vista presentaban la tacha de inconstitucionalidad, pues si bien el texto de 1853/1860 no definía expresamente la cuestión, debían aplicarse los principios federales de los arts. 1º, 3º, 13 y 104. Incluso llegamos -durante la corta vigencia de la reforma de 1949- al reconocimiento del dominio nacional según el art. 40, que constitucionalizaba el despojo.

Por eso esta asignación a las provincias del dominio originario de los recursos naturales, efectuada por la Convención de Santa Fe y Paraná de 1994, debe observarse como una contundente expresión del fortalecimiento del federalismo argentino, que fue una de las grandes ideas-fuerza de la reforma.

Aclaremos además que para nosotros, por la reforma constitucional ya producida, la legislación centralista ha perdido sus efectos, por una elemental aplicación de la gradación normativa, determinada por el art. 31 de la Ley Suprema de la Nación.

Luego de la Reforma, estimamos que se han operado cambios sustanciales en esta materia, con respecto a los puntos antes controvertidos como el mar, hidrocarburos, minerales, los recursos hídricos y la energía, y que no sólo alcanzan al dominio, sino también a la jurisdicción. Un ejemplo notable en este último aspecto, es *la modificación efectuada en el art. 75, inc. 30, que deja a salvo el ejercicio de los poderes de policía y de imposición de provincias y municipios en los establecimientos de utilidad nacional*, siempre que no interfieran su específica finalidad y que reviste especial trascendencia para el futuro del federalismo.

La última parte de la norma que comentamos hace referencia al territorio, y ello también se vincula con la extensión del dominio de los recursos naturales por las provincias. Así lo dijimos en la Convención Constituyente, en nombre de la Comisión de Redacción, en el debate en particular de la norma: *“Cuando nos referimos al alcance de lo que corresponde a las provincias en cuanto al dominio de los recursos naturales existentes en su territorio, la Comisión interpreta que el territorio comprende tanto el suelo, como el subsuelo, el espacio aéreo y el litoral marítimo. Por supuesto, también son de dominio de las provincias los recursos renovables o no”*¹⁷.

Esta clara definición constitucional sobre el dominio de los recursos naturales por las provincias en sus respectivos territorios, ha significado un cambio trascendental para afirmar el federalismo económico, pero todavía no ha podido efectivizarse por la inacción legislativa y la falta de una adecuada jurisprudencia¹⁸.

Asimismo consideramos que para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, con un concepto de desarrollo sustentable, se abre un campo amplísimo para el federalismo de concertación, mediante la utilización de las relaciones y entes interjurisdiccionales. Esta modernización institucional será el requisito indispensable para afrontar el gran desafío que supone transformarnos en un país desarrollado, integrado y equilibrado.

No desconocemos que este proceso demanda una elevación de nuestra cultura política, para poder superar al individualismo exacerbado, las tendencias corporativas y la imposibilidad -que muchas veces padecemos- de proyectar y ejecutar políticas arquitectónicas frente a los problemas estructurales de la sociedad y el Estado argentinos.

IV. La realidad de nuestro federalismo y el incumplimiento de la Constitución Nacional

A lo largo de la historia argentina hemos padecido un profundo proceso de centralización, que ha producido una notoria discordancia entre la constitución normativa y la realidad vigente. Ello obliga a la consideración del federalismo en su faz sociológica o realista, que apunta a la observación de la real vigencia de las normas constitucionales.

Al incumplimiento del proyecto federal de la Constitución han concurrido una multiplicidad de razones, que Frías ha sintetizado en:

a) el avance del gobierno federal sin adecuada resistencia de las provincias (como en materia tributaria o de las intervenciones federales), b) el desarrollo de las virtualidades centralizadoras de la propia Constitución (como por las facultades legislativas del Congreso o la cláusula comercial) y c) la infraestructura de concentración socioeconómica en el área metropolitana de Buenos Aires en desmedro del interior y del equilibrio del país¹⁹.

Sobre las violaciones a la Ley Suprema, reiteramos los siguientes conceptos contenidos en un artículo que tituláramos “El fracaso del proyecto centralista”²⁰: “Los recientes informes de fines del año 2002 sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y del Instituto de

Investigaciones de la Bolsa de Comercio de Córdoba han coincidido en su diagnóstico sobre los graves problemas de desigualdad, injusticia, inequidad y desintegración, ocasionados entre otras causas, por la extrema centralización del país. Baste observar para ello los índices de desarrollo humano contenidos en el primero de los Informes, que en el caso de Formosa como punto más bajo alcanzan a 0,156 y que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires como punto más alto, llegan a 0,867, o sea casi 6 veces más, como demostración de las diferencias en relación al territorio.

Se han confirmado los peligros y males que desde el siglo XIX señalaron, entre otros, Alberdi en sus *Bases* al oponerse a la capitalización de Buenos Aires, Sarmiento en *Argirópolis* y Alem en su famosa profecía del '80 en el debate sobre la federalización de la Ciudad de Buenos Aires. Ya en el siglo XX, Martínez Estrada nos habló de la "cabeza de Goliath" y más recientemente Félix Luna en su libro *Buenos Aires y el país*, sostuvo que este es un problema estructural no resuelto que atraviesa toda nuestra historia.

Este fenómeno notable de concentración que alcanzara todos los órdenes de la vida social argentina en relación a su capital y que se repite en casi todas las provincias, ha sido similar al producido en otros países latinoamericanos, que desafortunadamente no han podido evitar este rasgo común a las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial, con marcadas asimetrías.

El proceso de centralización del país en torno al área metropolitana de Buenos Aires, donde en menos del 1% del territorio se asienta casi el 35 % de la población, se complementa con la circunstancia de que casi el 80 % de la producción argentina se origina en un radio que apenas excede los 500 kms. a partir de dicha área.

Para nosotros resulta claro que el federalismo como forma de Estado consagrada en la Constitución Nacional de 1853 y 1860, fue una decisión correcta para solucionar los graves problemas políticos, económicos y sociales de un país tan extenso, que necesitaba de una efectiva descentralización del poder.

Pero también pudo observarse que la dificultosa vigencia de la Constitución se hizo particularmente evidente en este aspecto, ya que en la realidad se fue imponiendo un proyecto unitarizante, de centralización del poder en el Gobierno llamado Federal, asentado en el puerto de Buenos Aires, que fue avanzando sobre el diseño constitucional y las autonomías provinciales, así como tampoco se respetaban las autonomías municipales.

Este proceso negativo no pudo ser impedido ni siquiera por la reforma constitucional de 1994, que tuvo como una de sus ideas fuerza la profundización de la descentralización del poder.

Observamos que en tiempos recientes se ha profundizado el proyecto centralista, que afecta los principios federales, como se observa en los siguientes temas:

A. La Ley convenio de coparticipación impositiva

En primer lugar, señalamos el intento de aprobación por parte del Poder Ejecutivo de la Nación durante el año 2004 de un "Acuerdo para la creación del Sistema de Coordinación de Relaciones Fiscales Intergubernamentales", que según su art. 1º se conformaría por: 1. Un nuevo régimen de Coparticipación Federal. 2. La adopción de principios de Responsabilidad Fiscal y 3. Un Consejo de Coordinación Fiscal y Financiero.

En cuanto a la coparticipación se prescribía en el art. 2º un nuevo régimen a partir del 1º de enero de 2005 que constará de un régimen general y de dos regímenes especiales, según el art. 10º del convenio. Luego la norma establecía, en cuanto a las asignaciones específicas, que se creará la destinada al Fondo de Equidad Social, prevista en los arts. 6º y 7º y que se mantendrán las que figuran en el Anexo 1 del Acuerdo.

Sobre dicho Fondo, el art. 6º previó su formación en base a lo proveniente del incremento de la recaudación de impuestos de la masa coparticipable, con un límite anual de 2.400 millones

de pesos y el art. 7° indicó que éste tendría como destino disminuir las asimetrías económicas y sociales de las provincias del noroeste y noreste por una parte y por la otra, morigerar la deuda social respecto a la población que habita los grandes aglomerados urbanos. Este artículo finalmente ordenó que estos recursos serían administrados a través de un comité integrado por los Ministerios de Economía y Producción, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Desarrollo Social de la Nación y por aquellas provincias que representen a las distintas zonas geográficas del país y coordinado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En cuanto a la distribución primaria de la masa coparticipable, el art. 4° dispuso que sería la correspondiente a ese año 2004, de acuerdo a la legislación vigente y mediante aplicación de los respectivos coeficientes. Por otra parte, el gobierno federal debía ceder de su participación en la distribución primaria de 2004 la parte correspondiente a la Provincia de Tierra del Fuego y para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se incluiría en la participación del gobierno nacional en la distribución primaria.

Por el art. 5° se mantenía el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias, integrado por el 10% de la parte correspondiente al gobierno federal y destinado a atender situaciones de emergencia y/o desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales, según asignación del Ministerio del Interior.

Respecto de la distribución secundaria, también se prescribía por el art. 8° del Acuerdo que se debía alcanzar el nivel de transferencias efectuadas durante el año 2004, en base a los coeficientes de la ley 23.548, con las modificaciones operadas posteriormente.

Asimismo se ordenaba que una vez superado dicho límite, los excedentes se distribuirían en un 90% según los coeficientes de la ley precedentemente fijada con algunas modificaciones y el 10% conforme a coeficientes que tengan en cuenta indicadores de eficiencia.

Finalmente, en relación a la coparticipación, el art. 17° hacía referencia al Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiero, en cuyo ámbito funcionará el Organismo Fiscal Federal, “en el marco de lo establecido por el inc. 2 del art. 75 de la Constitución Nacional”.

Los otros artículos se referían principalmente al tema de la responsabilidad fiscal y por tanto exceden este análisis, aunque también para nosotros incurrieron en inconstitucionalidad por no respetar adecuadamente las autonomías provinciales.

De la comparación de este Acuerdo con la Constitución Nacional en esta materia, surge de manera evidente que éste no se adecuaba a las precisas bases establecidas por la Ley Suprema. En primer lugar, porque no era una ley convenio. Y en segundo lugar, porque no estaban fijados específicamente los criterios objetivos de reparto señalados en las bases constitucionales de la coparticipación. Por otra parte, esta iniciativa sólo buscaba consolidar la situación actual, que beneficia al gobierno federal en perjuicio de las provincias y municipios, al mantenerse prácticamente los mismos criterios en cuanto a la masa coparticipable, distribución primaria y secundaria y asignaciones específicas vigentes al 2004.

En este último aspecto debemos destacar que la modificación del sistema de la ley 23.548, sancionada en 1988 en la presidencia de Alfonsín, fue comenzada durante el gobierno del presidente Menem y su ministro Cavallo -a través de decretos de necesidad y urgencia en no pocas oportunidades- y con los pactos fiscales, con el objetivo de disminuir el porcentaje que se había reconocido a las provincias, lo que fue continuado por los sucesivos gobiernos nacionales. Es más, en esta materia se ha venido aplicando la misma política centralista y en la negociación con las provincias han seguido interviniendo casi los mismos funcionarios del Ministerio de Economía desde aquella época de comienzos de la década de los '90 hasta la actualidad. La prueba concluyente de ello es que este Acuerdo, además, pretendía introducir un nuevo Fondo para aumentar la discrecionalidad política del gobierno central.

Por ello consideramos acertada la actitud de los gobernadores de Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Neuquén y La Pampa, que formularon serias objeciones al proyecto de Acuerdo del gobierno nacional.

Este rechazo al Acuerdo sin embargo no impidió la continuidad del inconstitucional e injusto esquema actual, ya que se ha detenido el propósito de sancionar un nuevo régimen de coparticipación acorde a los principios constitucionales.

En consecuencia, actualmente se ha exacerbado el avance centralista del gobierno “federal” sobre los recursos tributarios de las provincias y municipios, acentuándose la dependencia económica, política y social de estos órdenes gubernamentales.

En efecto, a las detracciones efectuadas a la distribución primaria mediante el expediente de las asignaciones específicas, que comenzara en el gobierno del Dr. Menem ²¹, se ha sumado el impuesto al cheque y especialmente, las retenciones a las exportaciones de soja, maíz y trigo. De tal manera que la garantía fijada para las provincias por el art. 7° de la ley 23.548, de la percepción de un 34% como mínimo de la recaudación tributaria nacional, incluyendo tanto los impuestos coparticipables como los que no lo son, también ha sido violada, con enormes perjuicios para los otros órdenes gubernamentales ²².

Creemos esencial la constitución de un *Foro o Conferencia Nacional de Gobernadores* -como existe en otras federaciones como la mexicana o norteamericana-, a los fines consolidar las relaciones interjurisdiccionales y lograr una interlocución más equilibrada de las provincias frente al poder hegemónico del gobierno central.

Como se comprenderá, es absolutamente impostergable sancionar la ley convenio de coparticipación, para terminar con la violación de la Constitución, que ha fijado un plazo ya largamente vencido y porque ello es imprescindible para cambiar la deprimente realidad de nuestro federalismo.

Para salir del “laberinto” actual de la coparticipación debemos seguir nuestro hilo de Ariadna que no es otra cosa que respetar los mandatos de la Ley Suprema. Hay que fijar una masa coparticipable que no sea disminuida por la elevada cantidad de asignaciones específicas hoy vigentes, que deberán ser derogadas en su mayoría o en totalidad. Luego hay que fijar la distribución primaria y secundaria en base a los criterios constitucionales. En este sentido, resulta decisivo poner el énfasis en las modificaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires -que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios-, hará relativamente más sencilla la discusión posterior sobre la distribución secundaria donde se advierten las disputas entre las provincias más grandes y desarrolladas y las más pequeñas y atrasadas. En este aspecto, lo que he denominado el triunfo del proyecto centralista ha dado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso per cápita, que es menester modificar. Los criterios de solidaridad exigidos por la Constitución deben respetarse, como lo hacen otras federaciones como la canadiense, la australiana o la alemana, que son notables ejemplos para considerar.

Debe comenzar ahora mismo este debate complejo y decisivo, según las bases constitucionales establecidas ²³. Para ello es imprescindible el ejercicio de una verdadera política arquitectónica que supere antagonismos partidarios, fortalezca relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país conforme al proyecto federal de la Ley Suprema.

B. El aumento de las retenciones a las exportaciones

El país se conmovió por el aumento de las retenciones a las exportaciones dispuesto por el gobierno, que originó una fuerte reacción de los productores y entidades del campo.

Sobre tan importante cuestión, estimamos necesario realizar las siguientes consideraciones desde un enfoque jurídico e institucional.

En ese sentido, sostenemos que la medida es *inconstitucional* por las siguientes razones:

1. Se instrumentó por medio de una simple *Resolución del 10 de marzo pasado del ministro de Economía de la Nación, en lugar de una ley sancionada por el Congreso*, como lo requiere la Constitución en los arts. 1°, 4°, 17, 75 y concordantes.

Se ha violado un principio esencial en las democracias constitucionales que es el de que no hay tributo sin ley, que hunde sus raíces hasta la Carta Magna inglesa de 1215 y que ha sido

establecido en las respectivas leyes supremas. El principio prescribe que siempre es indispensable una deliberación democrática de los representantes del pueblo, para establecer los tributos, mediante una ley, ya que también se sabe que el poder de imponer envuelve el poder de destruir. Y por eso el principio de legalidad en la tributación ha sido consagrado en las normas constitucionales de los estados democráticos.

Este principio básico viene siendo desconocido en nuestro país por distintos medios: el dictado de decretos de necesidad y urgencia o de decretos delegados, basados a su vez, en inconstitucionales delegaciones efectuadas por el Congreso, que no puede delegar en manera alguna este tipo de competencias que son consustanciales a su rol institucional y a la división de los poderes. Vale la pena recordar que nuestra Constitución prohíbe expresamente en el art. 99 inc. 3 el dictado de decretos de necesidad y urgencia en materia tributaria, y lo propio ocurre para los decretos delegados, en una elemental interpretación sistemática y orgánica. Por otra parte, la legislación de emergencia no debe estar por encima de la Ley Suprema, como principio básico de teoría constitucional.

Por si esto fuera poco, la degradación institucional es tal, que en base a los decretos antes mencionados, se dictan simples resoluciones por parte de los ministros, secretarios de Estado, autoridades del Banco Central, etc., que en forma palmaria exhiben hasta dónde se ha avanzado por el Poder Ejecutivo y sus funcionarios por sobre las competencias legislativas del Congreso.

2. Este aumento de las retenciones a las exportaciones, particularmente en el caso de la soja que se eleva a más del 44%, son además inconstitucionales por *violación del derecho de propiedad de los productores, por cuanto existe confiscatoriedad*, conforme jurisprudencia pacífica de nuestra Corte Suprema de Justicia, que señala un límite del 33 %.

3. Esta Resolución pone de relieve el *desconocimiento del sistema republicano prescripto en los arts. 1º y concordantes de la Constitución Nacional*. La división y equilibrio de los poderes, como principio fundamental del sistema republicano, fue expuesto por pensadores de la jerarquía de Locke, Montesquieu y Madison y luego adoptado en las leyes supremas de las democracias constitucionales. Desafortunadamente, en nuestro país y en otros de América Latina, se ha afectado este equilibrio de los poderes por el fenómeno del hiperpresidencialismo, caracterizado por el avance del Poder Ejecutivo sin los debidos controles del Congreso ni del Poder Judicial y en particular, de la Corte Suprema de Justicia. Fue Carlos S. Nino quien estudió en profundidad esta deformación del sistema republicano y democrático argentino y por nuestra parte, hemos señalado además, las lesiones producidas por las emergencias al orden constitucional así como las deficiencias de la cultura constitucional y de la legalidad que padecemos.

4. También se ha producido una *honda lesión a nuestra forma federal de Estado*, consagrada en los arts. 1º, 5º, 6, 121, 122, 123, 124 y concordantes de la Constitución Nacional.

En efecto, al tratarse de impuestos de aduana que sólo corresponden al gobierno federal, no integran la masa coparticipable, de la cual puedan participar posteriormente tanto las provincias, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los gobiernos locales. En el caso de la provincia de Córdoba, este aumento significa un aporte aproximado al tesoro nacional de 2.540 millones de pesos, de los que nada corresponden al erario provincial.

Piénsese que el art. 124 de la Ley Suprema reconoció la propiedad de los recursos naturales de las provincias y sentó las bases de la coparticipación impositiva y del gasto público federal en los arts. 75 incs. 2 y 8, entre otros aspectos tendientes a fortalecer nuestro federalismo y la descentralización del poder. Por eso esta medida es centralista y profundiza la dependencia política y económica de las provincias.

Consideramos que ha sido manifiestamente insuficiente la reacción de los gobernadores de las provincias más afectadas, que se han limitado a reclamar mayores obras públicas en sus respectivos Estados. En particular, esta medida ha afectado especialmente a la Región Centro y la ausencia de una oposición férrea a esta decisión centralista nos confirma el punto de vista sobre el proceso de inflexión que estamos sufriendo, ya que no se está defendiendo ni por los gobernadores y por los legisladores los derechos de la región, pese a la posibilidad de ejercer

una fuerte presión en el Congreso, si se formase un bloque regional. Creemos que el Congreso, el Poder Judicial y las provincias deben ejercer de inmediato sus atribuciones constitucionales en esta materia y que además, no debe demorarse más el debate sobre la ley convenio de coparticipación impositiva, para dar cumplimiento al proyecto federal de Constitución. En este sentido, debemos poner de relieve que ha sido sumamente auspicioso el rechazo efectuado por el Senado de la Nación al proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo y aprobado por la Cámara de Diputados, que pretendía la ratificación de la Resolución 125, en su art. 1º y lo que era todavía peor, la convalidación del art. 755 y concordantes del Código Aduanero (dictado en 1981 cuando no regía el Estado de derecho), que había establecido una delegación en favor del Poder Ejecutivo para fijar las alícuotas de los derechos aduaneros, en su art. 2º. Lamentablemente, la actual presidenta de la Nación, desconociendo el claro mandato del Congreso, ha insistido en sostener sus competencias al respecto, en otra clara muestra de nuestro hiperpresidencialismo ²⁴.

C. El destino del gasto público federal.

Consideramos que no se viene dando cumplimiento al inc. 8 del art. 75 que establece que el presupuesto general de gastos de la Nación debe fijarse anualmente “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo”, o sea las referidas a la ley de coparticipación impositiva, en cuanto a objetividad, equidad y solidaridad. En consecuencia, no se modifica la situación actual de asfixiante centralización que impide un desarrollo armónico del país ²⁵.

D. La insuficiencia del avance del proceso de integración regional

Estimamos que aunque el mapa regional se encuentra casi formalizado con las regiones ya constituidas del Gran Norte Argentino, Patagonia, Nuevo Cuyo y Centro -faltando sólo la integración de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma-, no se aprecia un avance de dicho proceso. Las graves situaciones institucionales, económicas y sociales atravesadas sumadas a la ausencia de una política arquitectónica seguramente han influido en ello. Sólo se advierte últimamente una cierta actividad destacable en la Región Centro. Urge la modificación del ordenamiento territorial con proyectos estratégicos como los corredores bioceánicos, que implican la realización de importantes obras de infraestructura como la terminación de la autopista Córdoba-Rosario y la consolidación de los pasos de la Cordillera de los Andes, de conformidad al acuerdo celebrado por el Mercosur con Chile.

E. El no cumplimiento de otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo

En este sentido mencionamos lo vinculado a la falta de creación del Banco Federal, al mantenimiento de la legislación centralizante que no se adecua al principio de la propiedad de los recursos naturales por parte de las provincias y al insuficiente ejercicio de las nuevas competencias en materia de convenios internacionales que faciliten la integración supranacional, con la participación de provincias y municipios.

F. Las leyes de financiamiento educativo y nacional de educación

Estas leyes sancionadas por el Congreso, también han significado otra lesión al federalismo, ya que por la primera se dispone por parte del gobierno federal de los fondos de

coparticipación que corresponden a las provincias. Y en cuanto a la nueva Ley Nacional de Educación, también la reputamos inconstitucional ya que no respeta las pautas federales de la organización de la educación. No es casualidad que en vez de Ley Federal de Educación, ahora la norma se titule Ley Nacional, lo que ya indica la centralización operada en la materia.

G. La falta de autonomía “plena” para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tampoco puede faltar en este somero análisis de los problemas de nuestro federalismo, lo acontecido con el art. 129 de la Constitución Nacional, que reconociera la autonomía plena para la Ciudad de Buenos Aires, en uno de los avances más ostensibles de la reforma constitucional de 1994. Sabido es que el Congreso de la Nación sancionó las leyes 24.588 y 24.620, que violaron la letra y espíritu de la citada norma suprema, restringiendo la autonomía de la Ciudad, al impedirse una policía y administración de justicia plenas. Recientemente hemos comentado esta situación ²⁶, que afecta particularmente a nuestra forma de Estado y a las provincias argentinas, ya que siguen contribuyendo al tesoro nacional que se hace cargo del servicio de policía y de la justicia nacional (civil, penal, comercial y laboral) de la ciudad más rica del país.

Para nosotros emerge con claridad el incumplimiento de la Constitución en cuanto a nuestra forma federal de Estado, de la misma manera que se observa en relación a nuestra forma de gobierno republicana, y en particular, por el fenómeno del hiperpresidencialismo. La decadencia de nuestro Estado de derecho comporta la violación de los principios de la república federal.

V. La necesidad imperiosa de cumplir el proyecto federal de la Constitución

Hemos vinculado este proceso de incumplimiento de la Ley Suprema a la anomia que padecemos, como señalara Carlos Nino en su libro titulado *Un país al margen de la ley* y que anticipara Juan Agustín García en su obra *La Ciudad Indiana* al comienzo del siglo pasado, al sostener que los argentinos teníamos un verdadero desprecio por la ley. Por nuestra parte, cuando presidimos la Asociación Argentina de Derecho Constitucional realizamos una Encuesta de Cultura Constitucional, que arrojó como síntesis que nuestra sociedad era anómica ²⁷.

Por ello, se incumplió el proyecto federal de la Constitución y se consolidó el proyecto unitarizante, que como hemos observado, ha fracasado a juzgar por sus resultados disvaliosos.

Con el restablecimiento de la democracia a partir de 1983 avanzó el ejercicio de las autonomías provinciales y municipales y se modernizó el derecho público a través de las reformas de las constituciones provinciales, de la sanción de cartas orgánicas municipales y finalmente de la reforma de la Constitución Nacional. Allí está la mayor fortaleza del proceso federal argentino.

En particular, la reforma constitucional de 1994 acentuó la descentralización del poder al profundizar los principios federales, reconocer la autonomía municipal y otorgar un status especial a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Asimismo están sentadas las bases para impulsar el desarrollo de nuevos roles de regiones, provincias y municipios en los procesos de integración tanto nacional como supranacional, en el contexto del mundo globalizado en el que estamos insertos.

Las debilidades residen en nuestra falta de calidad institucional ya que no cumplimos el proyecto federal de la Constitución. No podemos superar la ostensible dependencia económica, financiera, política y social de las provincias con respecto al gobierno federal. No se advierte interés por parte de las autoridades responsables en comenzar a debatir proyectos como el de la coparticipación impositiva, ya que la arbitrariedad actual, que importa un gigantesco desapoderamiento de recursos provinciales y municipales por parte del gobierno “federal”, es la base de su poderío político para sujetar y alinear a los gobernadores e intendentes, sean o no del partido del gobierno.

En definitiva, los problemas de la coyuntura política nos impiden la consideración de un problema tan delicado como el de nuestro sistema republicano y federal y en particular, el de las modificaciones que hay que producir para cumplir el gran proyecto federal de la Ley Suprema.

Sostenemos entonces que esto es lo que hay que corregir, abandonando el centralismo, en lugar de confundirse con la idea de modificar el federalismo, que ha sido bien definido en el texto constitucional pero incumplido, como otros aspectos de nuestra Carta Fundamental. En consecuencia, tenemos la necesidad imperiosa de cambiar para elevar nuestra cultura política y jurídica y respetar y asegurar la fuerza normativa de la Constitución y de su proyecto federal.

Frente a la profunda decadencia de nuestro Estado no resta otra actitud que recordar *La lucha por el derecho*, que nos enseñó Von Ihering, y con esa convicción, proponemos el comienzo inmediato del debate sobre el tema crucial de la ley de coparticipación impositiva, para lo cual este Instituto de Federalismo ofrece su colaboración, a partir de esta obra colectiva de carácter interdisciplinario.

Notas

¹ Para un análisis de la coparticipación impositiva en nuestro país antes de la reforma constitucional de 1994, véase nuestro libro *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997, págs. 47/54. Allí se puede observar la evolución ocurrida desde la década de los '30 y en particular, los avances producidos en los últimos años por el gobierno federal sobre los recursos provinciales, pese a lo establecido en el sistema de coparticipación vigente de la ley 23.548 y aun en la propia reforma constitucional de 1994. También se puede observar en esta obra el debate realizado por la Convención Constituyente en cuanto al federalismo y en general, sobre la descentralización del poder en nuestro país.

² Resulta muy ilustrativo analizar el caso de la federación canadiense donde las provincias "pobres" (Nova Scotia, New Brunswick, P.E.I. y Newfoundland) reciben más fondos del gobierno federal que las provincias "ricas" (British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario y Québec, en aplicación de un sistema de igualación (*equalization system*) que es un programa puramente federal. Asimismo existen distintos impuestos en las provincias, además de producirse una clara transferencia de recursos de las provincias más ricas: Alberta y Ontario, a las restantes. Véase al respecto el trabajo de Michael BUTLER, titulado *Federal-Provincial Fiscal relations in Canada*, preparado para el Forum of Federations, en el Seminario Internacional sobre Federalismo, realizado en Pilar, provincia de Buenos Aires, el 2 y 3 de octubre de 2003, con la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Véase también la conocida obra de Ronald L. WATTS, *The spending power in federal systems: a comparative study*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, Ontario, Canadá, 1999.

³ En definitiva, el objetivo de estos sectores ha sido el de impedir que efectivamente se cumpla con el mandato constitucional que establece la coparticipación. Incluso se ha llegado a sostener desde una visión economicista que existen provincias y municipios inviables. Como otra de las paradojas argentinas, mientras el mundo desarrollado avanza en la descentralización, en nuestro país hay sectores de enorme poder político y económico que persiguen lo contrario, pese al mandato constitucional.

⁴ En la Convención Nacional Constituyente de 1994 expresamos al respecto:

“¿Qué ha pasado con la participación en el gasto por niveles de gobierno? Voy a utilizar cifras de 1988. En un importante estudio sobre federalismo fiscal realizado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas bajo la dirección de Artana y López Murphy, se dice con claridad que en este año la Nación participaba en el gasto con el 42 %; las provincias con el 47 % y los municipios con el 11 %. Pero cuando se analiza la participación de los recursos por niveles de gobierno nos encontramos con que la Nación tiene el 74 % de los recursos, las provincias sólo el 20 %, y los municipios el 6 %. Esto significa que no existe el principio de correspondencia fiscal; que no existe correspondencia entre gastos y recursos. Esto tiene que ser necesariamente corregido porque ésta es la expresión más cabal de lo que significa la dependencia de las provincias y de los municipios con respecto al Tesoro federal....

Veamos también lo que ha pasado en la redistribución regional en la Argentina. Así llegaremos a la conclusión -y no citaré cifras de ese estudio para no detenerme- de que se careció de cualquier fundamento económico en esta materia, y por eso la Argentina no ha avanzado en un desarrollo integrado de la República. Lo mismo se puede decir de las transferencias del gobierno nacional a las provincias en la década del 80" (*Reforma constitucional de 1994-Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h)*, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1995).

⁵ En este sentido, constituye un estudio destacable en la materia el mencionado trabajo de ARTANA y LÓPEZ MURPHY, "Hacia un nuevo ordenamiento fiscal de la Argentina", de 1993, ya que efectúa una propuesta sobre descentralización, luego de una investigación comparativa con otras federaciones. También debemos señalar los aportes del licenciado Orlando Bracelli, que luego de demostrar que la conducción económica del gobierno nacional de Menem y Cavallo centralizara el país, utilizando como variable de ajuste las finanzas provinciales y que en los presupuestos nacionales existen mínimas referencias a la localización territorial del gasto público, plantea una

reforma del Estado sobre la base de la descentralización, con especial referencia a la relación Nación-provincias y provincias-municipios. El investigador mendocino pone énfasis -con criterio que compartimos- en la imperiosa necesidad de capacitar y modernizar todos los niveles de la administración pública, para enfrentar estos desafíos del futuro argentino.

Bracelli fue ministro de Hacienda de la provincia de Mendoza y presidente del Consejo Federal de Inversiones, y presentó los trabajos “Metodología no convencional para el tratamiento de la relación Nación-provincias y provincias-municipios, Aspectos metodológicos para el análisis de las políticas fiscales provinciales, período 1983/1994” y “La política fiscal, la asignación de recursos públicos y el presupuesto nacional”, correspondientes a las Jornadas de Finanzas Públicas de 1994, 1995 y 1996, respectivamente, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

Hemos opinado sobre estas cuestiones en relación a los gobiernos locales en nuestro libro *Derecho municipal*, Buenos Aires, Depalma, 1997, t. I, al cual remitimos en razón de brevedad.

⁶ Ver el Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, t. IV, págs. 3819 y ss..

⁷ Humberto QUIROGA LAVIÉ, *Constitución de la Nación Argentina comentada*, Buenos Aires, Zavalia, 1996, pág. 358 y ss. También mencionamos que en nuestro proyecto de reforma constitucional presentado en la Convención postulamos la creación de dicho Banco Federal.

⁸ Antonio María HERNÁNDEZ (H), *Reforma constitucional de 1994. Labor del ...cit.*, págs. 34, 42 y 71. Para la interpretación de esta norma constitucional nos remitimos a nuestra obra *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires...*, cit., cap. II.

⁹ Dardo PÉREZ GUILHOU Y OTROS, *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, t. II, pág. 373.

¹⁰ Gregorio BADENI, *Reforma constitucional e instituciones políticas*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1994, pág. 436.

¹¹ Horacio Daniel PIOMBO, *Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos*, Buenos Aires, Depalma, 1994, cap. 10.

¹² Antonio María HERNÁNDEZ (H), *Reforma constitucional de 1994. Labor del ...cit.*, p. 71.

¹³ Sostiene Frías que “es correcto el uso de la expresión convenios y no tratados, que quedan reservados a la Nación” (“El federalismo en la reforma constitucional”, E.D., t. 158, p. 1126). Piombo sostiene que “aun cuando la doctrina iusinternacionalista emplea con similar alcance las palabras convenio, pacto y tratado para referirse a los acuerdos entre Estados soberanos, la voz tratados siempre exterioriza lo conceptualmente más genérico y comprensivo. [...] En el siglo actual la palabra tratado sugiere un acuerdo más formal o de mayor importancia o jerarquía” (*Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos*, Buenos Aires, Depalma, 1994, págs. 140/141).

¹⁴ Gregorio BADENI, ob. cit., p. 438; Humberto QUIROGA LAVIÉ, *Curso de derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1985, pág. 168.

¹⁵ Néstor P. SAGÜÉS, “Los tratados internacionales en la reforma constitucional argentina de 1994”, en L.L. del 11 de marzo de 1994.

¹⁶ Antonio María HERNÁNDEZ (H), *Reforma constitucional de 1994. Labor del ...cit.*, pág. 71.

¹⁷ *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, Santa Fe-Paraná, 1994, t. IV, p. 3864. Uno de los temas más importantes es el del mar, donde ya no pueden quedar dudas sobre dominio de las provincias costeras, tal como lo venían señalando antes de la reforma Frías, Bidart Campos, Diez y Marienhoff, entre otros autores. El Congreso también deberá modificar el alcance de la jurisdicción provincial en el mar así como avanzar en fórmulas asociativas con la Nación, para la explotación de los recursos inmensos de la “zona económica exclusiva” que se extiende hasta las 200 millas.

¹⁸ En este último aspecto, no podemos dejar de señalar el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Total”, en 2003, donde no se reconoció dicho alcance del territorio de la provincia de Tierra del Fuego para poder percibir tributos sobre las explotaciones petrolíferas que realiza la empresa en el mar. Así se ha observado nuevamente una jurisprudencia vacilante de nuestro más alto tribunal en el cumplimiento de su función de garantizar los principios del federalismo.

¹⁹ Pedro J. FRÍAS Y OTROS, *Derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1985, pág. 389.

²⁰ Publicado en el diario La Nación, de la Ciudad de Buenos Aires, el 8 de enero de 2003.

²¹ Y que hemos descripto en nuestro libro *Federalismo, autonomía municipal...* ya citado, en el Cap. II, al analizar el tema de la coparticipación impositiva, con una estimación de los enormes montos detraídos a las provincias y por consiguiente a los municipios.

²² El economista Salvador Treber, en un artículo periodístico titulado “¿Supina ignorancia o mala fe?” publicado en La Voz del Interior, de Córdoba, del 7 de marzo de 2008, indica que a las provincias les hubiera correspondido durante el período 2003-2006 28.000 millones de pesos más. Y con respecto a este año en curso, la consultora Economía & Regiones ha sostenido que las provincias sacrificarán 5.500 millones de pesos más a favor de la Nación, ya que aunque reciban mayor cantidad de fondos por transferencias automáticas, su participación en el reparto de los tributos nacionales caerá al 31,5 %, el nivel más bajo desde 2003 (Informe publicado en Nueva Rioja digital, La Rioja, Argentina, 1º de febrero de 2008). El director de dicha consultora, Rogelio Frigerio (h) ha señalado que el superávit fiscal del gobierno central ha continuado por el aumento de las retenciones a las exportaciones, mientras que el déficit financiero de algunas provincias seguirá creciendo, encabezado por Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El periodista Juan Turello, de La Voz del Interior, ha indicado que las retenciones por las ventas de soja alcanzan a un 35% y las de maíz a un 25 %, que quedan en las arcas del gobierno “federal”, y que

por dicho concepto, la Provincia de Córdoba cederá unos 2.350 millones de pesos de la campaña 2007/8, de los que no percibe nada, según datos aportados por el economista Juan Manuel Garzón. La nota también refiere que Garzón ha considerado el monto de las retenciones en relación a los departamentos de la provincia, resultando que en base a la población respectiva, quienes más aportan per cápita son los habitantes de Río Seco y Tulumba, con un promedio de 3.950 dólares. Posteriormente se efectúa una comparación entre los servicios que reciben dichos habitantes con los de Puerto Madero, en la Ciudad de Buenos Aires, que es la zona más rica del país, resultando que el agua, gas natural y electricidad es allí mucho más barata, en razón de los subsidios que se pagan en el área metropolitana, en detrimento del interior y en violación de los principios constitucionales del federalismo, agregamos nosotros (Ver “Río Seco y Tulumba no son Puerto Madero”, *La Voz del Interior, Economía*, pág. 9 A del domingo 9 de marzo de 2008).

²³ Para contribuir a este demorado y fundamental debate, el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, ha editado este libro, con los aportes de economistas, juristas y de otras disciplinas.

²⁴ Luego del rechazo efectuado por el Senado de la Resolución 125, que estableciera las retenciones móviles sobre productos del campo, con fecha 10 de marzo de 2008 y que originara una de los más grandes y extensos conflictos a partir del restablecimiento de la democracia en 1983, la Presidenta firmó el decreto 1076 donde sostuvo que el Congreso no había resuelto la cuestión y que en consecuencia, ella debía hacerlo en base a sus atribuciones presidenciales, para lo cual ordenó al ministro de Economía limitar la Resolución 125. Al respecto insistimos en que nuevamente se violó la Constitución por las siguientes razones: a) El Congreso, mediante el rechazo completo del Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, solucionó la cuestión, en aplicación del art. 81 de Ley Suprema, que impide la consideración de dicho proyecto durante las sesiones de este año; b) En consecuencia dicha Resolución 125 quedó derogada, ya que el Senado rechazó el Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, aprobado en la Cámara de Diputados, que pretendía la ratificación de dicha Resolución en su art. 1º y además la convalidación del art. 755 y concordantes del Código Aduanero (dictado en 1981 sin vigencia del Estado de derecho), donde se había delegado la fijación de tributos en materia de derechos aduaneros a favor del Poder Ejecutivo, en su art. 2º (véase además Susana CAYUSO, “La Resolución 125, el Decreto 1076/2008 y el juego de poderes. Efectos de la intervención del Congreso de la Nación”, L.L. Doctrina, 23 de julio de 2008, pág. 1); c) No existe duda alguna que sólo el Congreso puede sancionar normas tributarias, conforme los arts. 4º, 9º, 17, 75 inc. 1 y concordantes de la Constitución Nacional, por lo que resulta groseramente inconstitucional tanto este decreto 1076 como las resoluciones dictadas por el ministro de Economía en relación a ello; d) Jamás puede existir constitucionalidad para cualquier delegación efectuada por el Congreso en materia tributaria, conforme el art. 76 de la Ley Suprema, que se suma a los otros artículos antes citados; e) Se ha tratado en definitiva, de otra expresión más de hiperpresidencialismo, que desconoce los principios constitucionales de la república federal.

²⁵ Véase el artículo “Sin respeto por el federalismo”, que publicáramos en el diario *La Nación*, de la Ciudad de Buenos Aires, con fecha 18 de diciembre de 2006.

²⁶ En el artículo titulado “La Ciudad de Buenos Aires y su autonomía plena”, publicado en el diario *La Nación*, de la Ciudad de Buenos Aires, con fecha 25 de mayo de 2007.

²⁷ Véase Antonio María HERNÁNDEZ, Daniel ZOVATTO y Manuel MORA Y ARAUJO, *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.

UNITARISMO FISCAL

por PEDRO J. FRÍAS *

Contrariado, cambio el título de federalismo fiscal, por unitarismo porque es la realidad que vivimos. Y debo decir con dolor que la Constitución no se cumple, ya que la reforma de 1994 fijó 1996 como el último año en que debía modificarse la ley de coparticipación impositiva federal.

Esta ley favorece al gobierno nacional. El superávit de la billetera presidencial se integra con los derechos de aduana, que es impuesto federal no coparticipable, pero también con IVA y Ganancias que son provinciales pero coparticipables. Como al Estado nacional le conviene la distribución dispuesta por la ley actual, la violación constitucional continúa. Pero ¿cómo se explica que los gobernadores no hayan reaccionado, apoyándose en la Constitución vigente? Porque se subordinan al presidente, pues necesitan su ayuda para cubrir déficit y no la tendrían si se atreven a exigir una negociación que reconozco difícil.

De la Sota, ex gobernador de Córdoba alentó, en algún momento, la actualización de la coparticipación, pero no tuvo el eco debido. El actual gobernador Schiaretti se distanció con justicia del gobierno nacional en el conflicto del gobierno y el campo, pero ahora el Tesoro nacional le niega los fondos debidos por el déficit de la Caja de Jubilaciones de la provincia.

Esta concentración de poder en el Ejecutivo nacional está prohibida por la Constitución y el sentido común. ¿Por qué ocurre? Se busca la gobernabilidad, que es más difícil que antes. Pero la gobernabilidad ya no depende en Occidente del carisma del gobernante, sino de la interacción entre órganos públicos y privados. Sólo la concertación permite instalar políticas de Estado, que son las que se siguen en gobiernos sucesivos, aunque sean de distinto signo político.

¿Y las provincias? Conservan la autonomía administrativa, pero no la política, que les permite protagonizar el presente y el futuro.

NOTAS

** Miembro de número; Presidente honorario de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

EL SISTEMA FEDERAL FISCAL

por ALBERTO RICARDO DALLA VÍA *

SUMARIO: El federalismo argentino. La reforma constitucional de 1994. Poderes concurrentes. Tratados interprovinciales. Convenios internacionales que pueden celebrar las provincias. Consideraciones finales.

El federalismo argentino

La forma de Estado federal declarada en el art. 1º C.N., responde a una relación poder-territorio referida a la manera en que la capacidad de gobierno y de coacción del Estado se distribuye en la geografía nacional por intermedio de una asignación definida de competencias.

Así como en materia de derechos y libertades públicas el principio ordenador se encuentra en la última parte del art. 19; en el ámbito orgánico de la asignación de competencias territoriales se encuentra en el art. 121 (ex 104) que, adoptando como modelo la enmienda X de la Constitución de los Estados Unidos, dispone que las provincias conservan todos los poderes que no han delegado expresamente en el gobierno federal.

La referencia a la Constitución estadounidense tiene relevancia porque sirve para explicar -siguiendo su proceso histórico- que el sistema federal no siempre supone un proceso de descentralización territorial. En el caso de los Estados Unidos se trató, por el contrario, de un proceso de centralización de funciones y competencias desde los Estados preexistentes en los pactos de unión perpetua y los artículos de la confederación hacia un Estado federal. En el campo tributario, la organización del federalismo norteamericano se basó en un sistema de separación de fuentes tributarias con fuertes facultades por parte de los Estados que fueron muy celosos de resignar poderes a la Unión.

Nuestro país adoptó el federalismo en un contexto histórico diferente y más bien como una fórmula superadora de los antagonismos y luchas feroces entre unitarios y federales, siendo que los integrantes de este último bando no eran propiamente “federalistas” en el sentido del modelo norteamericano, sino independentistas que propugnaban una confederación de estados soberanos cuyo fundamento principal era la oposición a Buenos Aires. El conflicto civil del siglo pasado puede también ser descrito como el enfrentamiento entre un modelo de valores tradicionales enfrentado a una propuesta de progreso ilustrado de connotaciones asambleístas.

Con razón se ha dicho que el Pacto Federal de 1831 no reflejó exactamente un modelo confederal, toda vez que el lenguaje o la denominación de “Provincias” no representaba la idea de estados soberanos que, en realidad se habían unido en derredor del liderazgo ejercido por Juan Manuel de Rosas quien detentaba el encargo de las Relaciones Exteriores por delegación de los gobernadores de las provincias al gobernador de la provincia de Buenos Aires. En materia fiscal, las ordenanzas de Aduanas sancionadas por el gobierno de Rosas constituían, junto a los empréstitos, la columna vertebral del precario orden financiero confederal ¹.

Después de Caseros se adoptó la fórmula federal propuesta por Echeverría y por Alberdi como “transacción” entre las tendencias en pugna. Fue desde el inicio un federalismo concentrado, hecho a la medida de Justo José de Urquiza como Jefe “Supremo” de la Nación. El Congreso se reservaba la facultad de revisar las constituciones provinciales y de promover el juicio político a los gobernadores, medidas que fueron anuladas en la reforma de 1860 agregándose algunos elementos de mayor autonomía provincial como consecuencia de las concesiones realizadas a la provincia de Buenos Aires con motivo de su incorporación a la Nación unificada.

La comparación con el modelo federal de los Estados Unidos sirve para demostrar que, más allá de la forma de Estado adoptada (confederación, federación o modelo unitario), dentro de cada una de ellas pueden existir diferencias de grado hacia una mayor o menor concentración o

centralización de funciones. En ese sentido, el federalismo de la Argentina y el federalismo de los Estados Unidos se diferencian por sus distintos niveles o grados de descentralización.

Algunas de esas diferencias se encuentran, por ejemplo, en la facultad de legislar sobre el derecho común o de fondo que allá compete a los Estados en tanto que en nuestro país es una atribución del Congreso (art. 75 inc. 12) y en la facultad que tiene el Congreso de intervenir una o más provincias para asegurar la paz interior (art. 6° C.N.).

El federalismo argentino es un federalismo centralizado desde sus inicios y que fue adquiriendo un carácter cada vez más centralista con el transcurso del tiempo y el desarrollo de los acontecimientos históricos y políticos; algunos rasgos de nuestro sistema institucional contribuyeron a que ello ocurriera, como el carácter hegemónico de nuestro modelo presidencialista, el carácter nacional de los principales partidos políticos y el frecuente recurrir a las medidas de emergencia como el Estado de sitio y la antes mencionada intervención federal, rasgos a los que contribuyeron -aún más- las reiteradas “emergencias” en lo económico social.

Todos estos rasgos confluyen para que se haya afirmado que nuestro sistema conforma en realidad un “unitarismo solapado”². A la enunciación del párrafo anterior deberíamos agregar las consecuencias negativas de las frecuentes interrupciones constitucionales por golpes de Estado y gobiernos “de facto” que recurrieron a estilos de gobiernos centralizados con una directa dependencia de las provincias al poder central en estructuras de carácter jerárquico.

El sistema federal fiscal se fue centralizando también con el correr de esos acontecimientos y pasó de ser un efecto a convertirse en una de las principales causas de nuestras tendencias cada vez más centralistas. Los denominados sistemas de “coparticipación federal” han ocupado un papel protagónico en esta historia del federalismo argentino.

En rigor de verdad, la vigencia plena del federalismo dependió de la existencia de determinadas y ocasionales circunstancias políticas que lo favorecieran. Las primeras presidencias se vieron signadas por el esfuerzo de consolidar la Nación donde la fortaleza del Partido Autonomista de la Provincia de Buenos Aires liderado por Adolfo Alsina y figuras de la talla de Leandro N. Alem sostuvo principios federales que llevaron a la lucha armada por la capitalización de Buenos Aires.

Fue la conformación de un orden conservador, a partir del Partido Autonomista Nacional que encontró en el General Roca a una figura del interior del país con la capacidad para liderarlo la que consiguió establecer una alianza de permanencia entre los gobernadores de las provincias del interior que duraría hasta su derrota en las urnas en favor de un gobierno popular en 1916.

Ese orden conservador, con sus características propias de exclusión social y de fraude electoral sostuvo un sistema caudillista de diálogo y acuerdos frecuentes entre los gobernadores provinciales y el gobierno central que balancearon el poder anterior de la provincia de Buenos Aires, dando lugar a un período que podríamos calificar de “federalismo ilustrado”.

A partir de la presidencia de Hipólito Yrigoyen, las necesidades de una política social que incorporara a la masa de inmigrantes y superara las desigualdades contribuyeron al crecimiento del aparato estatal y a una conducción más centralista de la política que se vio reflejada en las frecuentes intervenciones federales destinadas a socavar los levantamientos conservadores en los bastiones provinciales.

Las tensiones centralistas y anticentralistas se encuentran en el juego de las mismas instituciones diseñadas por la Constitución, que establece el principio de la delegación de competencias originarias desde la periferia hacia el centro (art. 121) pero que al mismo tiempo se preocupó por el fortalecimiento del Estado central a quien había que dotar de las mayores facultades que fuera posible, conforme lo aconsejaba Alberdi en las *Bases* para quien había que fortalecer al Ejecutivo y al gobierno central a través de las rentas, porque sin rentas no habría ni gobierno ni nación.

La reforma constitucional de 1994

El proceso de afirmación del federalismo, impulsado por el cambio conceptual hacia el federalismo cooperativo se ve plasmado en la reforma constitucional de 1994 que tuvo entre sus objetivos el “*fortalecimiento del federalismo*”, así en las reformas provinciales que precedieron y que acompañaron a ésta.

De ese modo, puede sintetizarse el nuevo contenido de la organización federal en la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994:

1) Se reconoció a los municipios el derecho a la autonomía precisando que ella abarca los aspectos institucionales, políticos, administrativos, económicos y financieros, estableciendo que el alcance y contenido de dicha autonomía serían reglados por las constituciones provinciales.

2) Se ha incorporado formalmente a la Ciudad de Buenos Aires como sujeto de las relaciones del régimen federal. Goza de una autonomía de grado superior a la municipal (puesto que sólo resulta limitada por la Constitución Nacional) pero distinta a la de las provincias, en razón de la reserva de competencias del gobierno federal en su territorio, mientras éste sea el de la Capital de la Nación.

3) Por el art. 124 C.N. se estableció que “... las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines...”.

4) El mismo art. 124 introducido en la Constitución Nacional por la Reforma de 1994 reconoce la tendencia afianzada en la legislación y jurisprudencia acerca del dominio originario y exclusivo sobre los recursos naturales de sus territorios. Se trata de otra ratificación sobre los poderes no delegados por las provincias a la Nación y que, por ende, tiene fundamento en el principio de reparto del art. 121 que sigue similares lineamientos a los de la Enmienda X de la Constitución de los Estados Unidos.

5) Por el art. 75 inc. 24 la reforma ha introducido una cláusula destinada especialmente a reglar las relaciones de la Nación con los países vecinos en el marco de los procesos de integración. No menos importante resulta en ese sentido la cláusula del propio art. 124 C.N. que permite a las provincias “... celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o al crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso de la Nación...”.

6) En el caso del inc. 19 del art. 75 se ha incorporado un nuevo mandato que antes se encontraba implícito en el texto constitucional. Se dice allí que, corresponde al Congreso “... Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas el Senado será cámara de origen...”.

7) Esa disposición hace referencia directa a otra anterior, la del inc. 2 del mismo art. 75, donde se establece que la distribución de los recursos que formen la masa del sistema de coparticipación “... será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...”.

8) Por último, la reforma recoge la importante evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de facultades de las provincias en los establecimientos de utilidad nacional sitos dentro de su territorio. Así es como se ha modificado el antiguo art. 67 inc. 27, actual art. 75 inc. 30, para precisar el alcance de la facultad exclusiva de legislación del gobierno federal en tales sitios, determinándose que “... las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines...”.

A pesar de la bondad de las normas constitucionales, en la práctica continúa observándose una gran concentración que se manifiesta particularmente en el sistema financiero como consecuencia de la gran cantidad de servicios, gastos y funciones que el Estado federal transfirió a las provincias en los últimos años sin la contrapartida presupuestaria.

En rigor no corresponde hablar de “transferencias” en el marco de un sistema de coparticipación en un Estado federal en el que se reintegra el producido de impuestos cuya titularidad corresponde a quien recibe la “transferencia”, ni mucho menos en el pago de regalías

energéticas o de recursos naturales propios; sin embargo es frecuente en la literatura especializada recurrir a esa denominación atento a que éstas revisten un contenido redistributivo en un sistema de solidaridad y equidad fiscal.

Desde principios de los años '80 se inició un traspaso hacia las provincias de funciones vinculadas al área social. En 1991, el 48 % del gasto total correspondió al gobierno federal; 39,5 % a los gobiernos provinciales y 11,5 % a los gobiernos municipales. En cambio, los ingresos fueron de 82 %, 14 % y 4,1 % respectivamente ³.

La Nación y las provincias tienen facultades concurrentes en materia de impuestos indirectos; sin embargo, en la práctica el Estado federal legisla y recolecta los tributos de mayor potencial recaudatorio, acentuándose un desequilibrio en la asignación de ingresos.

En tal sentido, fue una cuenta pendiente de la reforma constitucional no revisar el sistema básico de atribuciones antes de avocarse a incorporar la coparticipación que, por el contrario, puede convertirse en un factor de centralización fiscal, como lo ha demostrado nuestra práctica y como amenaza el inc. 3 del art. 75 C.N..

Esta situación, sumada a la frecuente renuencia o condicionamiento del Estado central a "transferir" fondos que en rigor de verdad son propios de las provincias ha llevado a decir a algunos autores que después de la etapa del federalismo "y confrontación" y del "federalismo de cooperación" ha sobrevenido un "federalismo de extorsión" ⁴.

Es por eso que a esta altura de la exposición referida a los valores subyacentes en el sistema federal de Estado, nos parece muy importante realizar una distinción -o advertencia- con respecto a las motivaciones que fundamentan los procesos o programas de "descentralización" recomendados con insistencia en numerosos documentos internacionales que pregonan una suerte de descentralización globalizada.

Es así que la "descentralización" se plantea desde organismos como el Banco Mundial o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como un capítulo de la reforma del Estado a operarse en los países de la región ⁵.

Las propuestas se fundamentan en el principio liberal de subsidiariedad del Estado, que propugna que debe delegarse a la iniciativa de los individuos y comunidades pequeñas todo aquello que éstas puedan realizar, limitándose el Estado a intervenir en aquellos rubros que los primeros no asumen.

En ese sentido, también la descentralización territorial aparece como uno de los principios fundamentales de la Constitución de la Unión Europea, que tiene por objetivo la conformación de una sola unidad económica regida por el principio de subsidiariedad. Los teóricos de la descentralización así entendida, ponen el acento en la idea de eficiencia como valor esencial, de manera que al transferir el Estado la prestación de bienes y servicios a comunidades menores, se reduce la dimensión estatal y se favorecen los procesos de transferencia hacia el sector privado por el camino de la inmediatez.

El objetivo de un Estado menos burocrático y más eficiente aparece acompañado de la idea de acercar gastos y recursos a ciudadanos y contribuyentes favoreciendo la inmediatez y el control. En particular, la descentralización fiscal puede mejorar la eficiencia en la asignación de recursos en el sector público "al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y la multiplicidad de preferencias individuales, y promover la responsabilidad y la equidad mediante una vinculación clara de los beneficios de los servicios y sus costos", según lo destaca el Informe del Banco Mundial de 1988 ⁶.

El acercamiento de los usuarios y consumidores con los prestadores de los servicios favorece, a su tiempo, los mecanismos de control sobre éstos. Para esta concepción, los únicos bienes y servicios que no cabe transferir desde los niveles o instancias superiores a las subnacionales son aquellos bienes y servicios que resultan indivisibles desde el punto de vista macroeconómico, como la política exterior, la defensa o la política monetaria.

El manejo de la política macroeconómica por parte del gobierno central, con miras a lograr la estabilidad del empleo, la producción y los precios se encuentra justificado por las propias distorsiones que podrían resultar de un criterio inverso, como sería el caso en que los propios estados o provincias pudieran emitir moneda, dando lugar a graves riesgos de emisión

inflacionaria.

Otro tema relevante sería la defensa del mercado interior que también competiría al gobierno central, asegurando la asignación eficiente de los recursos y evitando que se produzca una “guerra fiscal” entre las distintas jurisdicciones a través de impuestos o desgravaciones destinadas a atraer la radicación de capitales.

En ese sentido es menester recordar que más allá de la adopción de la forma federal de Estado, la Argentina, siguiendo a la Constitución de los Estados Unidos conformó el territorio nacional como un solo mercado, diseñando todo un modelo al respecto que incluyó la libre circulación interior de bienes y mercaderías y autorizando sólo la existencia de las aduanas nacionales (arts. 9.10 y 11 C.N.).

Estas concepciones tan en boga y que parten de la premisa del mercado como primer asignador y distribuidor eficiente, corren el riesgo de quedar a mitad de camino si no se atiende a las peculiaridades político-institucionales y -aún más- a los valores subyacentes en el ámbito de cada comunidad política y jurídicamente organizada.

De tal modo que la descentralización, sin perjuicio de las ventajas que supone, aparece como un proceso más claro en los estados unitarios o altamente concentrados en materia de decisión política y que resuelven “delegar” funciones en las instancias subnacionales.

En los países federales como la Argentina, se trata más bien de reconocer poder de decisión a las provincias y municipios, recogiendo toda una tendencia y evolución del derecho público provincial. Tener clara esa diferencia hará que no se distorsionen los principios incorporados a la Ley Fundamental.

Un caso paradigmático en tal sentido, lo constituye la posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social contemplada en el art. 124 y que recoge una tendencia genuina y espontánea en sentido ascendente desde las propias unidades políticas preexistentes, de modo tal que algunas regiones como el NOA, el NEA, la región patagónica, etc., han ido adquiriendo una identidad que muchas veces se traduce en la gestión de intereses comunes y en una prioridad de los temas regionales por sobre los intereses partidarios en los mismos debates parlamentarios.

Sin embargo, algunos proyectos elaborados centralmente desde el Poder Ejecutivo Nacional han escondido la pretensión de “sucursalizar” el país a partir de la creación de regiones en un movimiento inverso de centralización, apoyándose en argumentos de racionalidad del gasto público alentados por los organismos internacionales de crédito.

La tensión entre argumentos “descentralizadores” que esconden prejuicios centralistas frente a verdaderas reivindicaciones federalistas se observa también en otros temas, como el sistema de reparto en el régimen de coparticipación federal, sobre todo, en orden a lo dispuesto en el inc. 3 del art. 75. Otro tanto podría señalarse con respecto al régimen municipal, toda vez que, si bien la Constitución consagra un amplio concepto de “autonomía”, lo cierto es que al remitirse el art. 123 a lo dispuesto en cada constitución de provincia (arts. 5° y 123 C.N.), muchas veces se ha postergado la real implementación de la reforma, constituyéndolas en verdaderas expresiones de deseos.

Poderes concurrentes

El art. 121 sienta el principio que las provincias conservan los poderes no delegados en el gobierno federal y el art. 126 (ex 108) es la contracara de esos poderes expresamente delegados porque enumera concretamente qué es lo que las provincias tienen prohibido realizar.

De ese modo, la Constitución establece que las provincias pueden promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y el establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

El art. 125 (ex 107) se refiere a los “poderes concurrentes”, es decir a algunas materias que

son de competencia tanto del Estado federal como de las provincias y que, por lo tanto, son susceptibles de convenios o acuerdos de concertación. Son materias directamente relacionadas con la cláusula del progreso y del nuevo progreso de los incs. 18 y 19 del art. 75. La reforma ha incluido entre la materia concurrente a la seguridad social, que anteriormente era materia de legislación exclusiva por parte del Congreso federal, en orden con lo dispuesto en el ex art. 67 inc. 11, actual art. 75 inc. 12.

La concurrencia de facultades ha servido de fundamento para la celebración de los primeros convenios en materia de coparticipación impositiva, con el fin de evitar la doble imposición, vale decir, que un mismo hecho imponible recaiga en una o más jurisdicciones en que se divide el Estado federal. De ese modo, al tener la Nación y las provincias competencias comunes, como surge de los arts. 125 y 75 inc. 18, también pueden tener fuentes de financiamiento comunes, aunque el art. 125 expresamente se refiere a que tales competencias las provincias deben financiarlas con recursos propios; pero sucede que la coparticipación no hace al financiamiento ni al origen de los recursos sino al reparto que se hace de la masa total coparticipable.

No obstante, es de señalar que el tema de las “facultades concurrentes” es uno de los que más problemas técnicos acarrea en términos de discusiones fiscales, porque en la medida en que no estén claramente delimitadas, dan lugar a zonas de confusión que no pocas veces beneficia a la hacienda del gobierno federal en desmedro de las provincias.

El art. 125, en su primera parte establece que las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal, tema que por su importancia trataremos de manera separada en el punto siguiente.

Aclarando el principio de reparto del art. 121 respecto de competencias federales y provinciales y el principio del art. 125 de las facultades concurrentes, el siguiente art. 126 aclara cuáles son las facultades que las provincias no pueden ejercer en razón de los poderes delegados en la Nación; enumerando entre ellas a los tratados parciales de carácter político; a las leyes sobre comercio o navegación interior o exterior, ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso federal; ni dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrota, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

La reforma de 1994 eliminó la última parte que prohibía admitir nuevas órdenes religiosas, habida cuenta que tal facultad también se ha modificado con respecto al Estado federal desde el concordato celebrado con la Santa Sede en 1966 en lo referido al derecho al patronato.

Tratados interprovinciales

Una de las características más destacadas de la forma federal de Estado es, justamente, que la competencia en materia de relaciones exteriores corresponde al gobierno central o “gobierno federal”, conforme a la atribución de competencias que realiza la Constitución. En tal sentido, nuestra norma fundamental ha seguido también aquí el paradigma federalista de la Constitución de los Estados Unidos, de manera que Story decía en sus célebres *Comentarios*: “... *Si cada Estado tuviera libertad para hacer tratados o alianzas con un Estado extranjero, tal facultad sería naturalmente subversiva de los derechos confiados al gobierno nacional. Podría suceder que, si un Estado contrajese compromisos extraños a los intereses de otro Estado, la armonía y la paz de la Unión sufriría, y en los tiempos de guerra o de agitación política, la existencia*

misma de la Unión podría ser comprometida” ⁷.

A pesar de esa tajante afirmación, no puede desconocerse la importancia que han tenido las fuentes del derecho internacional en la conformación de nuestro derecho constitucional, de manera que puede señalarse una línea histórica de recepción del derecho internacional en el derecho interno como fuente de derecho y que se remonta a los denominados “pactos preexistentes” de la época de la Confederación.

Esos pactos no eran meras alianzas de caudillos alzados con el poder público, concertados para asegurarse el mantenimiento de sus posiciones; eran arreglos orgánicos tendientes a resolver graves cuestiones institucionales y políticas del momento en que se celebraron, como la Convención del Pilar, el Cuadrilátero y el Pacto Federal de 1831 y, en lo que interesa parcialmente al derecho público provincial, son en todo lo que pertenece a la política constitucional, unas de las fuentes más interesantes con respecto a esta materia ⁸.

En tal sentido, no solamente se ubican los pactos firmados “dentro” de la Confederación por provincias o Estados que la integraban, sino que también cabe considerar el Pacto de San José de Flores, firmado el 11 de noviembre de 1859, que revistió el carácter de un tratado de derecho internacional público, firmado por dos “Estados” independientes: Buenos Aires y la Confederación Argentina, conformando el antecedente jurídico de la Constitución de 1860. A partir de la Constitución, las provincias no firman entre sí más pactos de naturaleza política, sometiendo sus diferencias a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (arts. 126, 116 y 117 C.N.).

De manera que la Constitución permite expresamente a las provincias celebrar tratados “de alcance parcial” en los términos del art. 125 C.N. (ex 107) con fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, “... con conocimiento del Congreso de la Nación...”, en tanto que expresamente se establece que “no pueden celebrar tratados de alcance político” (art. 127 ex 108 C.N.), por razones que se remontan a las luchas pasadas entre unitarios y federales, que aventan los recuerdos y temores de las llamadas “ligas de gobernadores” que atentaron contra la unidad institucional.

Una nota diferencial del proyecto de Alberdi con relación a cómo quedó finalmente redactada la norma del art. 125 C.N. (ex 107) es que, según lo había propuesto el ilustre tucumano, era necesario que tales tratados fueran “aprobados” por el Congreso federal (art. 104 del Proyecto); y decía en la nota correspondiente: “... Por este medio, las provincias interiores podrán reunirse en grupos de tres o cuatro, para organizar y costear a expensas comunes tribunales de letrados distinguidos, que no podrían tener aisladas; para fomentar establecimientos literarios y de educación; para construir caminos, canales y obras de interés local común a cierto número de provincias.

La aprobación del Congreso es un requisito que serviría para evitar que en esos tratados locales se comprometiesen intereses políticos o intereses deferidos a la Confederación, y se obstruyera el equilibrio de los pueblos del Estado”.

La comisión redactora del proyecto de Constitución propuso un precepto literalmente idéntico al sugerido por Alberdi; pero en la sesión del 30 de abril, el doctor Gorostiaga hizo moción para que, en vez de exigirse la “aprobación” del Congreso federal sobre dichos tratados, se pusiesen “en conocimiento” de él, y con esta enmienda el artículo fue aprobado por unanimidad. La enmienda era sustancial, e inspiraba un reconocimiento expreso de la amplitud en esta materia, de la autonomía provincial ⁹.

Lo dicho hasta aquí en esta parte tiene importancia para destacar la naturaleza jurídica de los denominados “tratados parciales”, que si bien funcionan en el ámbito del derecho constitucional y, más precisamente, del derecho público provincial, y no en el ámbito del derecho internacional público, se nutren de este último en cuanto a sus orígenes y demarcan fronteras de mutuas relaciones.

Se ha propuesto para esta materia, referida a los tratados parciales, el nombre de “derecho intrafederal”, abarcando el “derecho interprovincial” (tratados entre provincias) y el “derecho intrafederal propiamente dicho” (tratados de las provincias con la Nación); diferenciándolo del

concepto que habitualmente en la doctrina se asigna al “derecho federal” para indicar al que emana del gobierno central, conforme la opinión de Clodomiro Zavalía ¹⁰ y de Manuel García Pelayo ¹¹.

El propio Hans Kelsen, al tratar específicamente del Estado federal, señala la confirmación de la doctrina tradicional al identificar el orden jurídico central con el orden jurídico total del Estado federal, y expresa que en el Estado federal hay un orden jurídico central y diversos órdenes jurídicos locales, que en conjunto forman el orden jurídico total pero no menciona siquiera la posibilidad de que haya normas “interprovinciales” o “intrafederales” ¹².

En los Estados Unidos se requiere el consentimiento del Congreso en los convenios interestaduales, aunque no hay fórmula fija en lo concerniente al tiempo y modo debido para solicitar dicha aprobación. El consentimiento puede otorgarse antes o después del convenio; pudiendo ser expreso, implícito o tácito (“Virginia Vs. Tennessee”, 1893). No hay tampoco una formalidad establecida para la aprobación por el Congreso. Puede hacerse mediante una ley expresa, por una resolución conjunta, por ratificación de una Constitución estadual que contenga tal convenio, o por medio de un convenio entre el Congreso y los estados interesados (“Burton’s Lessee Vs. Williams, 1819). El Congreso puede aun extender aprobaciones en blanco a ciertos convenios futuros y dentro de ciertas zonas especificadas ¹³.

Es menester señalar que por vía y acción de estos denominados tratados “intrafederales”, ha tenido desarrollo en nuestro derecho el denominado “federalismo de concertación” o “federalismo cooperativo”, por oposición al federalismo “de confrontación” entre jurisdicciones y que se ubica en la teoría del control vertical del poder ¹⁴. A partir de tales concepciones se ha ido produciendo un desarrollo doctrinario y jurisprudencial que culminó en un conjunto de reformas en las constituciones provinciales primero y, finalmente, en la reforma constitucional de 1994, que entre otros aspectos, consagra la autonomía municipal (art. 123), el nuevo *status* jurídico de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129) y establece la posibilidad de conformar regiones para el desarrollo económico y social (no políticas) en el art. 124, llevando adelante aquellas ideas ya anunciadas por Alberdi y que encuentran canales de realización en el federalismo cooperativo ¹⁵.

Convenios internacionales que pueden celebrar las provincias

Pero de manera especial nos interesa la incorporación en el texto del nuevo art. 124 C.N., del siguiente párrafo “Las provincias... podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto”.

Esta nueva norma se funda en la tendencia al reconocimiento de la autonomía y al fortalecimiento del federalismo, de manera que las entidades locales puedan celebrar acuerdos de cooperación sobre temas puntuales, para resolver aspectos pragmáticos, favoreciendo los procesos de integración, especialmente, con pueblos vecinos en las zonas de frontera, y aun otro tipo de acuerdos que se dirijan a dar cumplimiento al paradigma constitucional de promover el “desarrollo humano” (art. 75 inc. 19 C.N.).

Distintos antecedentes del derecho público provincial se han pronunciado en ese sentido, como el denominado “Pacto de Reafirmación Federal” entre cuyos objetivos se enuncia: “... Quinto: Reconocer el derecho de las provincias a realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional para satisfacción de sus intereses locales, sin lesionar las atribuciones constitucionales que en materia de política exterior le corresponden al Estado Nacional...”.

La tendencia se enmarca en el derecho constitucional comparado, no solamente en los países federales, sino también en los de forma de Estado unitaria que, en muchos casos, han adoptado políticas de descentralización fomentando la autogestión en provincias y regiones por intermedio de mecanismos tales como los denominados “Estatutos de Autonomía” contemplados por la Constitución española de 1978.

La capacidad de autogestión de las unidades políticas menores, comprende, con frecuencia, la de celebrar convenios. Especialmente esa tendencia se ha desarrollado en el ámbito de la Unión Europea donde la idea de descentralización ha corrido de manera muy pareja con el denominado “principio de subsidiariedad”. El límite, en todos los casos, se encuentra en las materias que no pueden afectar la competencia de los Estados nacionales en materia de política exterior ¹⁶.

Esto también coincide con la pauta general en la materia que surge de la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos cuando dijo que “... los acuerdos que los Estados locales no pueden celebrar son aquellos que puedan poner en conflicto los poderes que los Estados, al adoptar la Constitución, han delegado en el gobierno general, o que asumen el pleno y libre ejercicio de la autoridad federal” (“Union Railroad Co. vs. East Tennessee Railroad” - “Virginia vs. Tennessee”).

El tema del límite de las materias sobre las que las provincias no pueden convenir ni celebrar acuerdos no presentaría, en principio, mayores inconvenientes, toda vez que está entendido que no debe afectarse la conducción de las relaciones exteriores ni el crédito público de la Nación, idea que no solamente es consecuente con la forma federal de Estado, sino con el principio de soberanía y de unidad del Estado, de donde la misma consideración es aplicable, llegado el caso, tanto a Estados federales como a Estados unitarios con un grado avanzado o relativo de descentralización y autonomías locales.

Otro problema constitucional se plantearía, en cambio, con respecto a la cuestión de si las provincias pudiesen iniciar negociaciones para un acuerdo sobre determinado tema, para que después las concluya el gobierno federal en uso de sus facultades en la materia. En tal sentido, la doctrina tradicional mantuvo una postura estricta en cuanto a que, siendo atribución del Poder Ejecutivo el concertar los tratados internacionales y correspondiendo al Congreso su aprobación o rechazo, no era posible la participación de las provincias, y aún menos de los municipios en las etapas de gestión previa del acuerdo internacional.

Otras opiniones sostienen que cabría realizar una distinción entre “Tratado” y “Convenio”, siendo que el primer término sugiere algo más formal, de mayor importancia o jerarquía: “... pese a la amplitud del término, no todos los acuerdos son tenidos en mira por los dispositivos constitucionales en vigor. Más todavía si se tiene presente que los mismos parecen referirse a instrumentos dotados de un contenido reglado por el derecho público”. Nosotros creemos que no existe una diferencia de sustancia o naturaleza jurídica entre tratado y convenio internacional; son sinónimos que pueden utilizarse indistintamente; en cambio sí creemos que el límite entre las materias sobre las que pueden acordar las provincias y las que no, debe delimitarse claramente por el Congreso, a fin de evitar eventuales conflictos.

De manera que, partiendo de que la Constitución Nacional ha otorgado al gobierno federal, con exclusividad, el manejo de las relaciones exteriores, si las provincias pretendieran vincularse con un Estado extranjero por intermedio de un tratado, deberían hacerlo mediante la intervención necesaria del gobierno nacional; pero lo expresado no excluye la posibilidad de la celebración de preconvencios a nivel municipal o provincial, o el de establecer las bases de los futuros tratados por medio de organismos técnicos locales. En ese sentido, el “Tratado de San Lorenzo”, firmado entre Canadá y Estados Unidos, es un ejemplo claro y preciso del camino formativo que respeta la estructura federal y el interés municipal, que es, en definitiva, el del hombre y su inmediatez.

El mero “dar conocimiento” al Congreso federal por parte de las provincias de los convenios internacionales que celebren parece ser un requisito insuficiente para asegurar la necesaria unidad de la política exterior. Si se admitiera que cada provincia pudiera seguir su propia política internacional se caería en una situación anárquica y el modelo de Estado federal se desnaturalizaría hacia una forma confederada que no es la que la Constitución establece.

La fórmula adoptada por el art. 124 C.N. se ha inspirado directamente en el antecedente del art. 125 C.N. (ex 107), conforme la modificación propuesta por Gorostiaga sobre el Proyecto de Alberdi, durante la Convención General Constituyente de 1853. Es necesario, por ende, interpretar el nuevo precepto a la luz del principio constitucional de unidad interpretativa,

partiendo de la forma federal de Estado (art. 1º C.N.) y de las normas que determinan los grandes principios de nuestra política exterior (arts. 75 y 99 C.N.)

Asimismo, si admitimos, como decíamos más arriba, que en este tema el derecho constitucional se nutre de los principios del derecho internacional público, observándose una paulatina y constante recepción del derecho internacional en el derecho interno, deben tenerse especialmente en cuenta los principios del derecho internacional que regulan la responsabilidad internacional de los Estados, siendo que en nuestro caso, todo tratado o convenio internacional lo será a través de la personería del Estado argentino como sujeto del derecho internacional y será en todo caso, sobre el mismo estado en su conjunto sobre quien recaiga la responsabilidad internacional, con independencia de quién haya gestado o promovido el acuerdo.

Todas estas consideraciones justifican sobradamente la necesidad de reglamentar con precisión el art. 124 C.N., a fin de salvaguardar el derecho de las provincias a celebrar convenios internacionales, delimitando precisamente esferas de acción que no comprometan la política exterior ni el crédito público de la Nación en su conjunto.

Entre las propuestas que se han efectuado, está la celebración de un “acuerdo marco” o una “ley-convenio” del Congreso de la Nación como el mecanismo por el que se establezcan los requisitos que deben reunir los tratados, así como que su celebración quede a cargo exclusivo del gobierno federal, señalando que “... si bien las provincias no pueden celebrar tratados con naciones extranjeras, no están impedidas de cooperar y protagonizar otras etapas del mismo”.

Por nuestra parte, no creemos que sea necesario recurrir a un mecanismo complejo en materia de aprobación y adhesiones como es el de las denominadas “leyes convenio” que la Constitución expresamente reconoció para el caso de la coparticipación federal (art. 75 inc. 2 C.N.) pero que no responden a nuestra más antigua tradición constitucional entre leyes “de fondo” y “de forma”. Por el contrario, siendo la política exterior de la Nación una materia expresamente delegada por la Constitución al gobierno federal (arts. 121, 75 y 99 C.N.), entendemos que bien puede el Congreso, donde por otra parte se encuentran representadas las provincias, legislar sobre esta materia.

Resulta necesaria la sanción de una ley de la Nación, en cumplimiento de la pauta general del art. 27 C.N. que fije los grandes marcos o lineamientos habilitantes (*umbrella agreement*) y que establezca los aspectos sustanciales y procedimentales que deben respetar los estados locales para que los convenios que suscriban sean válidos, de manera que el Congreso pueda intervenir y “tomar conocimiento” antes de la concreción del tratado y otorgar o negar la autorización. Dicha ley debería atender, asimismo, y con particular atención a la publicidad de los tratados que se firmen.

Finalmente, cabe también señalar que el art. 124 C.N. se refiere a que la Ciudad de Buenos Aires tendrá en la materia el régimen que se establezca al efecto, correspondiendo remitirse, en consecuencia, a la Constitución de la Ciudad Autónoma, en orden con lo dispuesto en el art. 129 C.N..

Consideraciones finales

La consolidación de un federalismo solidario y eficiente debe visualizar la descentralización como una tendencia instrumental que favorece la autogestión y el autogobierno, pero sin perder de vista que sólo el federalismo responderá a una concepción auténtica y fortalecida si se origina en la misma base de la convivencia social y en las unidades políticas que lo sustentan.

El federalismo argentino es en la actualidad más complejo que en el pasado. A la división constitucional clásica entre Estado federal y provincias, debe ahora agregarse la Ciudad de Buenos Aires (art. 129) que tiene más jerarquía que los municipios pero algo menos que una provincia, y los municipios que tienen autonomía (art. 123) aun cuando el grado de su extensión depende de la Constitución de cada provincia (art. 5º C.N.). A estos cuatro niveles cabe agregar

la posibilidad de conformar regiones para el desarrollo económico y social, a las que nos hemos referido anteriormente y que no conforman unidades políticas.

Cuál será la fisonomía que en definitiva adquirirá nuestro régimen federal dependerá en gran parte del grado de espontaneidad con que se consoliden los niveles de gobierno ya indicados. Cabe recordar que al grado de autonomía dependerá, en definitiva, de la voluntad política de la ciudadanía en ejercerla y asumirla. En una democracia participativa es esperable que la tendencia se manifieste de modo creciente.

Finalmente, un nuevo federalismo fundado en la solidaridad será un marco de garantías más adecuado para preservar los denominados nuevos derechos o derechos de tercera generación.

Así como los derechos de primera generación se fundaron en la libertad como valor, los de segunda generación lo hicieron en la igualdad y los de tercera generación lo hacen en la solidaridad. Son, en definitiva, derechos de la participación, y en esto coinciden con la nueva visión de nuestro federalismo.

NOTAS

* Profesor titular de Derecho Constitucional (UBA).

¹ Véase Marcelo CARMAGNANI (coordinador), *Federalismos latinoamericanos. México, Brasil y Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica.

² Germán J. BIDART CAMPOS, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, t. I.

³ CEPAL, “Descentralización fiscal en América Latina. Un análisis comparativo”, 1998, pág. 118.

⁴ Sergio BOISIER, Ponencia presentada para el programa de descentralización en Venezuela, PNUD, marzo de 1998.

⁵ Banco Mundial, Informe sobre Desarrollo Mundial 1997, “El Estado en un mundo en transformación”, CEPAL/GTZ, “Descentralización fiscal en América Latina”. Nuevos desafíos y Krausejunk.

⁶ Banco Mundial, Informe 1988, págs. 182 y 183.

⁷ Citado por Juan A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Librería Nacional, t. 3, pág. 453.

⁸ Juan Bautista ALBERDI, *Elementos de derecho público provincial*, Cap. II, parágrafo III.

⁹ GONZÁLEZ CALDERÓN, *op. cit.*

¹⁰ Clodomiro ZAVALÍA, *Derecho federal*, Buenos Aires, Cía. Argentina de Editores, 1941.

¹¹ Manuel GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Revista de Occidente.

¹² Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, México D.F., Imprenta Universitaria, 1958.

¹³ C. Herman PRITCHETT, *La Constitución Americana*, Buenos Aires, TEA.

¹⁴ Pedro J. FRÍAS, *Derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma; véase también del mismo autor: *El proceso federal argentino*, con un interesante estudio preliminar del Prof. Alberto Castells, Córdoba, 1998.

¹⁵ Véase Jorge Reinaldo A. VANOSI, *Situación actual del federalismo*, Buenos Aires, Depalma, y Alberto Ricardo DALLA VÍA, “Los valores en el federalismo”, en la obra colectiva *Los valores en la Constitución*, coordinada por Germán J. BIDART CAMPOS, Buenos Aires, Ediar.

¹⁶ Antonio LA PERGOLA, “Poder exterior y Estado de derecho”, *Estudios Jurídicos* N° 67, Ediciones Universidad de Salamanca, 1987.

LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA TRIBUTARIA FEDERAL Y EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL ARGENTINA

por PABLO MARÍA GARAT *

SUMARIO: I. ¿Qué es la coparticipación? II. El sistema de coparticipación federal y el poder de imposición. III. La coordinación tributaria en nuestro Estado federal. IV. Evolución de la coordinación tributaria federal desde 1853/60. V. El sistema de coparticipación federal a partir de la reforma constitucional de 1994. VI. Reflexiones finales y una propuesta a modo de conclusión.

I. ¿Qué es la coparticipación?

De manera introductoria creemos que resulta pertinente responder este interrogante intentando -de modo sencillo y preciso- esclarecer al lector y presentar el escenario en el que se desarrolla el acontecer de las relaciones fiscales interjurisdiccionales en nuestro país.

Antes, sin embargo, resulta prudente señalar que el tema de la llamada “coparticipación federal de impuestos” requiere, por su propia naturaleza, un enfoque interdisciplinario si se pretende concluir -siempre provisoriamente- en algún aporte consistente en la definición de una de las cuestiones constitucionales más relevantes que se encuentra pendiente de reglamentación en la legislación inferior (ley convenio) desde diciembre de 1996, conforme con lo dispuesto por la propia Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Nacional según el texto reformado en 1994.

Requiriéndose el análisis interdisciplinario también cabe advertir que la preeminencia del enfoque parcial de alguna de las ciencias involucradas -particularmente, el derecho, la economía y las finanzas públicas- puede conspirar contra el arribo a buen puerto de un aporte integral.

Sin perjuicio de ello, los especialistas del derecho tenemos la obligación de difundir el resultado de nuestra propia reflexión académica y, en tanto sea posible, hacerlo teniendo en cuenta los aportes difundidos desde las otras disciplinas y aun la experiencia de las circunstancias políticas y económicas que han constituido el marco circunstancial de la evolución del debate sobre la cuestión entre nosotros.

Y para comenzar, entonces: la llamada “coparticipación federal” o “coparticipación” a secas es, por lo menos y al mismo tiempo:

a) *Uno de los cinco sistemas clásicos para coordinar el ejercicio del poder de imposición en estados unitarios o federales.* Los otros son: separación de fuentes; concurrencia de fuentes; cuotas adicionales y transferencias condicionadas o incondicionadas. Para entender este primer punto baste señalar que, conforme al texto originario de la Constitución Nacional nuestra organización federal adoptó los sistemas de separación y concurrencia de fuentes, en tanto sus arts. 4º y 67 inc. 2 preveían que las contribuciones o derechos del comercio exterior eran exclusivos del gobierno federal, mientras que las contribuciones internas, directas o indirectas correspondían a las provincias (separación de fuentes). Excepcionalmente, cuando “*la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan*” se admitía que el gobierno federal estableciera también contribuciones directas (según la más extendida interpretación de la Constitución Nacional) y también indirectas (sin la exigencia formal antedicha, según interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos 149:260), (concurrencia de fuentes). El abuso por parte del gobierno federal en el ejercicio del sistema de **concurrencia** derivó en la adopción constitucional en 1994 del sistema de **coparticipación** y el posterior avance reiterado desde dicho nivel gubernamental sobre éste pareciera conducir a la adopción del sistema de transferencias condicionadas (v.gr., ley 26.075 llamada de “financiamiento

educativo”) conviviendo con los otros tres sistemas.

b) La coparticipación es -particularmente y junto con el Presupuesto General de la Nación- el más importante mecanismo de *asignación de recursos públicos para la ejecución de las políticas de Estado (supuesto que ellas se encuentren definidas) o la satisfacción de necesidades públicas explícitas o implícitas*. Esto no solamente es consecuencia de cómo se redistribuye la renta tributaria federal sino también por la recurrencia del gobierno federal al procedimiento previsto en el art. 75 inc. 3 C.N. (antes de la reforma de 1994 utilizado igualmente en el límite de la constitucionalidad) para asignar específicamente todo o parte de los recursos coparticipables. Asimismo, y para demostrar este aserto cabe recordar el nuevo texto del art. 75 inc. 8 C.N., que remite explícitamente al inc. 2 del mismo artículo a fin de exigir la correlación efectiva entre el sistema de coparticipación federal y las leyes de presupuesto nacional, que deben expresar el “... *programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas*”, “*conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo*”. Dichas “*pautas*” hacen referencia a la equidad y solidaridad regional y a dar “*prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional*”.

c) Por lo anterior, la coparticipación es un indudable mecanismo de *redistribución vertical y horizontal de la renta tributaria federal* entre el gobierno federal y las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de éstas entre sí. En efecto, a través de los procedimientos de las llamadas “*distribución primaria*” y “*distribución secundaria*” la “*masa coparticipable*” se ha redistribuido antes que en proporción a las “*competencias, servicios y funciones*” a que hace referencia el nuevo art. 75 inc. 2 C.N., o a lo que cada jurisdicción aporta, conforme con criterios que varían según los acuerdos alcanzados en las denominadas “*leyes convenio*” o en los “*pactos fiscales*” que las han modificado provisoriamente. Tal redistribución ha operado verticalmente en favor del gobierno federal para atender el déficit previsional -a partir de su reforma en los años ‘90- y el servicio de la deuda pública consecuente, y horizontalmente, entre las provincias y la CABA en favor de las menos desarrolladas, a partir de los principios de solidaridad y equidad federal.

d) En esta perspectiva, además, la “*coparticipación*” ha sido también el *marco jurídico para ajustar* -con pretendido fundamento en la “*emergencia económica*” que ha desplazado al orden jurídico constitucional desde la crisis de 1890- *la distribución de la renta tributaria federal a las necesidades del Tesoro Nacional*.

e) La llamada “*coparticipación*” constituye, por otra parte, el sistema por el cual el gobierno federal y las provincias acuerdan también (especialmente estas últimas) normas de *armonización tributaria*, eufemismo en la práctica que ha implicado la autolimitación en el ejercicio de potestades tributarias originarias propias de los sistemas de separación y concurrencia de fuentes. En otro sentido constituye también la oportunidad para coordinar la administración tributaria federal de los recursos coparticipables, lo que aún no se ha logrado sino parcialmente.

f) Finalmente, la coparticipación ha sido considerada (particularmente por ciertos organismos multilaterales de crédito) como el sistema por el cual se limitaría -mediante la adopción de diversas pautas de armonización tributaria y otras restricciones a la autonomía local- el denominado “*gasto público improductivo*” de las provincias, a pesar de no disminuir correlativamente su responsabilidad en el ejercicio de las competencias relacionadas con las necesidades públicas prioritarias como la salud, la educación y la promoción del empleo, entre las más relevantes.

II. El sistema de coparticipación y el poder de imposición

Como segunda cuestión introductoria creemos que resulta indispensable repasar

ordenadamente algunas cuestiones que enmarcan política y jurídicamente el tema bajo análisis.

El **poder de imposición** es parte del poder de *imperium* del gobierno a todos los niveles y conforme con la distribución de competencias que el respectivo ordenamiento constitucional haya establecido. En un estado federal este poder de imposición se encuentra distribuido entre los miembros de la federación, reconocidos como tales, con la finalidad -teórica- de que el ejercicio de éste se corresponda con el de las demás competencias que deben atender con los recursos que a su nivel obtengan.

Este poder de imposición comprende las atribuciones para *crear, modificar, sustituir, eliminar, eximir, asignar y administrar* los recursos tributarios obtenidos por su ejercicio respetando el principio de legalidad -universalmente aceptado- por el cual “no hay tributo sin ley”.

Cuando para coordinar el ejercicio de este poder en un Estado federal se recurre a alguno de los sistemas que ya hemos enunciado (separación de fuentes; concurrencia de fuentes; cuotas adicionales; coparticipación y transferencias condicionadas o incondicionadas) muchas veces solamente se tiene en cuenta el resultado económico-financiero de tal coordinación; o dicho de otro modo: lo que se obtiene efectivamente a cada nivel de gobierno a través de la **distribución coordinada**.

Sin embargo, desde un enfoque estrictamente jurídico debe señalarse que todas y cada una de aquellas atribuciones, cuando no son debidamente coordinadas pueden conducir a un resultado económico-financiero muchas veces contradictorio con el que se habría “acordado” mirando sólo el reparto de la renta tributaria federal.

Entre nosotros veremos que la falta de coordinación adecuada al respecto contribuye, junto con la falta de acuerdo sobre el ejercicio de las competencias concurrentes no tributarias, a la rémora en el dictado de una nueva ley convenio de coparticipación y al proceso de desfederalización evidente en que se encuentra la Argentina.

Baste señalar por ahora que del nuevo texto constitucional no se deduce con la precisión necesaria en materia tan delicada, a quién le corresponderá la atribución para crear, modificar, sustituir, eliminar, o eximir impuestos (“contribuciones”) directos o indirectos una vez que fuere sancionada y aprobada la nueva ley convenio ¹.

Con el marco actual de las leyes 23.548, 23.966 y 24.464 resulta evidente que tales atribuciones han quedado en cabeza del gobierno federal exclusivamente, salvo para la provincia que “denuncie” el convenio formalmente y reasuma tales atribuciones (supuesto que tal denuncia fuere admitida, sobre lo cual tampoco hay coincidencia en la doctrina).

Pero, ¿puede hacer esto una provincia y aun la ciudad de Buenos Aires desde el estricto enfoque jurídico constitucional? Si la respuesta es negativa entonces el sistema de distribución de fuentes originario de la propia Constitución -que la reforma de 1994 no ha querido eliminar-habría fenecido y solamente se admitiría el de la coparticipación. Y entonces cabría preguntarse además qué ocurriría con la provincia que no apruebe la nueva ley convenio: ¿carecería de poder de imposición sobre las contribuciones distribuidas por los nuevos regímenes?

Y si la respuesta, por el contrario, es afirmativa, ¿cómo quedaría la situación del contribuyente frente al fisco si desde dos niveles de gobierno se le exige el mismo tributo? ¿Se trataría solamente de un problema de superposición tributaria que sería admisible en el límite del respeto al principio de no confiscatoriedad, receptado por la propia Constitución Nacional y la jurisprudencia de la Corte?

Pero, aún más, como también veremos más abajo, si como consecuencia de la nueva ley convenio la situación de las provincias y la CABA se mantiene como actualmente, cabe preguntarse desde un enfoque político-jurídico: ¿sólo el gobierno federal dispone constitucionalmente -y en plenitud- del poder de imposición como herramienta de la política económica?

Y derivado de ello, podríamos concluir preguntándonos: ¿debería la nueva ley convenio “coordinar” formalmente **todas** las atribuciones propias del poder de imposición establecido en la Constitución Nacional o solamente la distribución de recursos tributarios a las provincias que, entonces y en 1994, habrían efectuado una nueva delegación de poder en los términos del art.

121 (ex 104) de la Constitución Nacional.

La cita que arriba en nota transcribimos acerca de la última jurisprudencia de la Corte no alcanza -a nuestro entender- para despejar tales decisivos interrogantes y exigirá de los protagonistas para la sanción de una nueva ley convenio definiciones muy precisas.

III. La coordinación tributaria en nuestro Estado federal

Como bien señala Albert de Rovira i Mola ², catedrático barcelonés, conviene distinguir la coordinación financiera, la fiscal, la tributaria y la impositiva.

Así, enseña que “... **la coordinación financiera** -concepto el más amplio y omnicompreensivo- ha de referirse a todas las relaciones recíprocas entre las haciendas estatal, autonómica y local en materia de presupuesto, de ingresos y de gastos. **La coordinación tributaria** ha de referirse solamente a la estructura, contenido y aplicación de todos los tributos. **La coordinación impositiva** ha de referirse únicamente a la estructura, contenido y aplicación de los impuestos. **La coordinación fiscal**, pues, como ámbito intermedio entre la coordinación financiera y la tributaria, ha de referirse a todos los **ingresos, esto es, tributarios y no tributarios**”.

El autor, define a la coordinación como “... *el conjunto de técnicas que tienden a armonizar las estructuras, las actuaciones y los intereses de los sistemas fiscales del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales*” y explica que “*Aludo a estructuras porque la coordinación ha de ser, en primer lugar, normativa... Menciono las actuaciones porque la coordinación ha de existir también en la aplicación del sistema fiscal por la respectiva Administración, en colaboración o cooperación con los demás. Y me refiero a los intereses porque... estos intereses deben ser comunes y no contrapuestos*”.

Por último, en el pensamiento de este autor, los sistemas de coordinación fiscal “*basculan entre la autonomía y el centralismo*”, o entre los sistemas de “*separación de fuentes*” y los de “*transferencias*”.

Recordemos que el especialista que citamos desarrolla su análisis respecto de España, un “*Estado de Autonomías*” -pero Estado unitario al fin- con alto grado de descentralización administrativa y la particularidad constitucional del reconocimiento de los derechos históricos forales de las provincias vascongadas y navarras.

Quizá, si no tenemos aún un nuevo sistema jurídico infraconstitucional (ley convenio) de coparticipación federal se deba a que las “*estructuras... actuaciones... e intereses...*” no han podido coordinarse adecuadamente y, lo que es peor, hasta exhiban síntomas de claro deslizamiento desde la no concretada “*coparticipación*” hacia un mero sistema de “*transferencias*”.

Es más, ya no solamente el lenguaje político corriente y su versión periodística consecuente, hablan de “*transferencias a las provincias*” cuando se refieren a la **distribución** de recursos coparticipables, sino que este grueso error de lenguaje campea aun en la mejor bibliografía especializada y hasta en congresos sobre la materia.

Cuando una idea se impone en el lenguaje resulta luego muy difícil contradecirla en el orden de la realidad. Ni hablar cuando el lenguaje es el de los operadores jurídicos.

Volviendo a nuestro autor, diremos que el claro y preciso encuadre de De Rovira i Mola nos permite plantear varios interrogantes, hoy plenamente vigentes y relacionados con las consideraciones y preguntas que antes efectuábamos acerca del poder de imposición:

a) ¿Es la coordinación financiera, fiscal, tributaria e impositiva -especialmente, la **tributaria** para lo que en este trabajo nos interesa- aplicable a los Estados federales bajo cualquiera de los sistemas posibles? En caso afirmativo: ¿*quid* de la separación de fuentes, cuando no es el adoptado? y ¿con qué características?

b) Si, aun así, la coherencia se mantiene, ¿cómo se evita que la coparticipación, por ejemplo, como uno de tales sistemas de coordinación, provoque el deslizamiento desde la

“autonomía” (sistema de separación de fuentes) al “centralismo” (sistema de transferencias o asignaciones) cuando ello implica la renuncia al menos transitoria por parte de las provincias al ejercicio del poder tributario sobre los denominados “impuestos coparticipables”?

Obviamente, estos interrogantes no se justifican en un Estado unitario con alto grado de descentralización, ya que en ellos la coordinación en tales campos no sólo es deseable sino necesaria.

El problema consiste en que ella no es trasladable, sin más, y bajo cualquier sistema a un Estado federal sin admitir, al menos, cierta mutación del orden de competencias o distribución de poderes propios de tal sistema.

Así, creemos que en un régimen de Estado federal, el nombre de la coordinación posible es el de “concertación” o “cooperación”. ¿Y cuál es la diferencia entre éstos y aquella?

Muy claramente: la que va de ser beneficiario del ejercicio de una facultad ajena por su titular, a ser beneficiario *y titular* de esa misma facultad.

O lo que es igual, la que va de un régimen tutelado (en definitiva, esto es el régimen unitario respecto de los niveles subnacionales), a un régimen de plena libertad y responsabilidad con subsidiariedad (que es la esencia del régimen federal).

Todo esto es aplicable a nuestra realidad y organización constitucional.

En nuestro país nunca se asumió, por todos los niveles de gobierno, el sentido propio de un régimen federal: la *libertad con responsabilidad*.

En un régimen federal éste es el verdadero concepto de *correspondencia fiscal*.

Después de asumido ello es que puede hablarse de justicia, equidad, solidaridad y cooperación.

Por ello, entendemos que el *federalismo* sólo se identifica con la *descentralización* en tanto ésta suponga *reconocer derecho a la decisión antes que delegar poder de decisión*.

Y también por ello, el *federalismo* es aplicación constante del principio de *subsidiariedad* en sus dos sentidos: como respeto de la libertad del nivel más pequeño (lo que constituye verdaderamente acercar la decisión al destinatario de ella) y como acción subsidiaria (solidaria) cuando ese nivel, por causas objetivas no puede ejercer plena y eficazmente sus libertades y facultades (para atender las necesidades a su cargo).

Esto no es hacer filosofía con ocasión de la materia fiscal (lo que de todos modos no viene mal) sino tratar de proponer un razonamiento básico: si el régimen de coparticipación es sólo una “muleta” de un Estado federal “centralizado”, en vías de “descentralización”, terminará siendo, en el mejor de los casos, un eficiente sistema de *asignación por transferencias* pero nunca un régimen de concertación que respete la libertad con responsabilidad de provincias y municipios, propia de tal Estado.

Y esto tampoco es declamativo, ya que la consecuencia de ello, en materia financiera y fiscal será la imposibilidad de lograr que los gobiernos provinciales y municipales asuman definitivamente sus competencias y se hagan cargo de asegurarse los recursos necesarios a través de una mejor administración tributaria.

Por el contrario, se presupuestará mal, se comprometerá el gasto público más allá de los recursos y se recargará sobre la administración tributaria nacional (que hoy no es estrictamente federal) la responsabilidad del ingreso.

Por ello, insistimos en que el camino para la recuperación y fortalecimiento de nuestra organización federal, desde la perspectiva financiera (comprensiva de lo tributario), no comienza por garantizar que a todos nos irá bien (tentación programática y, a veces, demagógica), sino por asegurar los medios concretos para el ejercicio de las libertades o autonomías provinciales y municipales, asumiendo horizontal y verticalmente el compromiso de la subsidiariedad y solidaridad por la redistribución de recursos para que se alcance por dicha vía, cuando ello fuere objetivamente necesario, lo que la Constitución Nacional denomina “*un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional*”.

Esta debería ser la base para la discusión de un nuevo modelo de federalismo fiscal y tributario a partir de nuestra situación actual y en el marco de la reforma constitucional de 1994.

IV. Evolución de la coordinación fiscal federal desde 1853/60

En la primera época de la organización constitucional, y hasta fines del siglo XIX, el gobierno federal respetó la cláusula del art. 4° C.N., sin recurrir a las “contribuciones” (impuestos) para atender sus necesidades fiscales.

Así, entre 1853 y 1891, hay un primer período de clara *separación de fuentes* que se modifica cuando, por la crisis económica de 1890/91, el gobierno federal establece *impuestos internos* en todo el territorio nacional.

Se manifiesta a partir de allí, un predominio del sistema de *conurrencia de fuentes* “de hecho” hasta la crisis mundial del 29/30 que lleva al gobierno federal a apropiarse de fuentes invocando el art. 67 inc. 2 C.N., asumiendo no sólo la facultad de las provincias en materia de impuestos *directos*, sino también competencias, funciones y la prestación de servicios que correspondían a aquellas, consolidándose un proceso creciente de centralización.

En este punto corresponde detenernos en una referencia a la interpretación de los arts. 4° y 67 inc. 2 C.N., hasta la reforma de 1994 en cuanto a si las “*contribuciones...*” a que se refiere el art. 4° son las “*contribuciones directas*” del ex art. 67 inc. 2 o las “*contribuciones indirectas*” que dicha norma no contemplaba como fuente del Tesoro Nacional pero que el gobierno federal hizo suya.

Como bien explica Catalina García Vizcaíno en su obra clásica *Los tributos frente al federalismo*: “... sostenemos que desde un punto de vista estrictamente jurídico es correcta la posición de Jarach. Advierte el mencionado autor cierto paralelismo entre los artículos 4° y 67 de la Constitución Nacional, entendiéndolo que el primero se refiere a las fuentes de ingresos del Tesoro Nacional, mientras que el segundo se relaciona con iguales recursos para atribuirlos a la competencia del Congreso. Fundamenta su postura en las palabras pronunciadas por Gorostiaga en la Convención, y en la tesis que dice expuesta con posterioridad por Alberdi; de ello se infiere que la Nación no tiene facultades en materia de impuestos indirectos”³.

Más allá de las discusiones doctrinarias en torno a la clasificación entre impuestos o “contribuciones” “directas” e “indirectas” así como respecto a si debe interpretarse (como lo hacemos siguiendo a los autores citados) que los arts. 4° y 67 inc. 2 C.N., solamente contemplaban las llamadas contribuciones “directas” reservando las “indirectas” como exclusivas de las provincias, lo cierto es que el gobierno federal se apropió de ellas desde 1891; que la Corte Suprema convalidó ello, en su oportunidad⁴ y, finalmente, que la reforma de 1994 amplió el ex art. 67 inc. 2 (ahora 75 inc. 2) para incorporar formalmente a ambos tipos de contribuciones como fuentes concurrentes entre el gobierno federal y las provincias (y también la Ciudad Autónoma de Buenos Aires agregamos nosotros, por interpretación integral del mismo art. 75 inc. 2).

Concretado y admitido como en consonancia con la interpretación constitucional el ejercicio de facultades concurrentes sobre las contribuciones indirectas, aparecía el problema previsto en el mismo fallo citado por el alto tribunal en cuanto al alcance y posible agravio de la doble imposición respecto de los contribuyentes.

Es entonces que a partir de 1935 se sancionó unilateralmente por el Congreso de la Nación el primer régimen de coparticipación impositiva a través de la ley 12.139, con vigencia desde el 1° de enero de 1935, que concreta la unificación de los impuestos internos y se proponía como una “ley convenio” ya que preveía la adhesión de las provincias.

Es decir que la coparticipación no se adoptó por primera vez como mecanismo de coordinación impositiva, ni como instrumento para la distribución o redistribución de tributos propios de las provincias y del gobierno federal, sino como un mecanismo de asignación y compensación por la detracción de recursos tributarios que el gobierno federal efectuaba en detrimento de las provincias, aun cuando ello hubiese sido convalidado por la doctrina de la

Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Este tipo de normas mereció desde un primer momento la tacha de inconstitucionalidad por parte de importantes tratadistas, así como la aceptación de otros no menos prestigiosos ⁵.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, por su parte, solamente abordó la cuestión *obiter dictum* en el fallo “Madariaga Anchorena, Carlos Juan s/ demanda de inconstitucionalidad” (Fallos 280:297) admitiendo la constitucionalidad de dicho tipo de acuerdos.

Entre 1935 y 1973, tanto los gobiernos constitucionales como los de “facto” mantuvieron el sesgo centralista y agudizaron el proceso de desfederalización, más allá de la materia fiscal.

En 1973, la ley 20.221 trató de transformar a la coparticipación en un mecanismo de coordinación impositiva con efectos redistributivos, para lo cual adoptó el sistema de distribución secundaria en base a parámetros que tenían en cuenta la situación de las provincias menos desarrolladas ⁶.

Sin embargo, esta ley consolidó el avance del gobierno federal sobre las contribuciones directas, con lo cual pareció agudizarse la mutación desde el sistema de separación y concurrencia de fuentes hacia el de coparticipación con tendencia al de asignaciones incondicionadas y condicionadas (estas últimas bajo la forma de *impuestos con afectación específica*, o transferencias de la misma naturaleza).

En 1984, al vencer el régimen de la ley 20.221, bajo la forma de convenios financieros transitorios, se admite un sistema de asignaciones durante 1985, ‘86 y ‘87.

A partir del 1° de enero de 1988 rige un **“régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias”** (art. 1° de la ley 23.548) que, bajo la forma de *ley convenio*, organiza el sistema de coparticipación federal pero admitiendo -ahora más claramente- el avance del gobierno federal sobre facultades tributarias de las provincias y un criterio de “porcentajes fijos” en lugar de los parámetros de la ley 20.221, tornando el régimen menos racional.

Antes de continuar dos reflexiones sobre el título de esta ley:

a) Se trata formalmente de un régimen transitorio que lleva 20 años de vigencia efectiva y que, además, toda vez que fue modificado por acuerdo, también transitorio, del gobierno federal y las provincias lo fue en detrimento de estas últimas, tanto respecto de los recursos percibidos como del ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de fuentes tributarias.

b) Se consolida el término “Nación” para referirse al “gobierno federal” desnaturalizando el lenguaje jurídico en general -y constitucional en particular- que expresamente reserva dicha denominación solamente para la *“formación y sanción de las leyes”* (art. 35 C.N.). A partir de 1994 dicha equívocidad se consagra en la redacción del art. 75 inc. 2 *“... acuerdos entre la Nación y las provincias...”*; todo como si la “Nación” fuere algo distinto de la reunión de todas las provincias por voluntad de ellas mismas para *“constituir la unión nacional”* (Preámbulo de la Constitución Nacional).

A partir de 1989, ocurre un fenómeno singular: el gobierno federal inicia un proceso de devolución de competencias a las provincias en materias concurrentes como la atención de la salud y la educación, pero no renuncia al ejercicio de facultades tributarias en materia de contribuciones *directas* ni propicia la vuelta a un sistema de separación y concurrencia de fuentes. Ni tampoco se modifica la ley convenio para ampliar las atribuciones de las provincias en materia de ejercicio del poder de imposición sino que -en sentido opuesto- los “pactos fiscales” restringen aún más dicho poder ahora en relación con los tributos que las reglas de armonización tributaria de la ley convenio 23.548 habían mantenido como locales y compatibles con el régimen general de distribución.

Las provincias admiten esto y sólo reclaman que la “transferencia” de servicios sea acompañada de la “transferencia” de recursos para atenderla. Esto era razonar como si el nuestro fuera un régimen unitario con descentralización administrativa y sistema de asignaciones (transferencias) condicionadas.

Las urgencias monetarias del déficit fiscal del gobierno federal, atribuido al déficit

previsional y al crecimiento de la deuda externa, pretendieron justificar la violación reiterada de la ley 23.548 que en 1992 llevó la relación de la distribución primaria original del 48,5% para el gobierno federal y el 48,5% para las provincias a un 58% y un 42,6% respectivamente, en forma aproximada (las diferencias corresponden al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional).

Esta crisis fiscal y política se resolvió, provisoriamente, con el *Acuerdo Fiscal Federal del 12 de agosto de 1992 (ley 24.130) y el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993*.

Sin embargo, las provincias temían nuevas violaciones al sistema, a partir del crecimiento de las que se proyectaban como las dos funciones principales del Presupuesto Nacional: el sistema previsional (con su déficit consecuente) y el servicio de la deuda externa por lo cual, en lugar de reclamar la reasunción de las competencias que les correspondían conforme con la Constitución de 1853/60, tanto en materia de servicios como tributarias, admitieron definitivamente el sistema de coparticipación con garantía constitucional.

Complementariamente, la evolución del derecho público provincial fue receptando crecientemente la doctrina de la autonomía municipal, extendida al campo tributario. Ello incluso hasta el exceso de multiplicar los impuestos locales bajo el ropaje de tasas por retribución de servicios, en lugar de mejorar la *performance* en materia de, por ejemplo, la recaudación del impuesto inmobiliario o el establecido sobre la radicación de automotores.

Así, mientras las provincias pretendían poner un freno al avance de los requerimientos del Tesoro Nacional mediante la “constitucionalización” de la coparticipación, los municipios pugnaban por el reconocimiento de sus potestades tributarias como derecho originario y no derivado.

La Convención de 1994, recibió estas cuestiones y el consenso en torno a ellas y reconoció la autonomía municipal -aun en su aspecto “*financiero*”- en el nuevo art. 123 y el sistema de coparticipación federal en el nuevo art. 75 inc. 2. Sin embargo, como veremos, dejó la puerta abierta a la detracción de éste a través de la facultad reconocida al gobierno federal por el inc. 3 del mismo artículo para “*establecer asignaciones específicas de recursos coparticipables*”.

Con ello, la posibilidad de nuevos conflictos y desequilibrios quedó abierta.

Pero, aún más, la falta de acuerdos políticos para la reforma del régimen transitorio de la ley 23.548, el incremento de los dos factores de riesgo de todo equilibrio a alcanzar: el gasto previsional y el servicio de la deuda, más la indefinición respecto de cómo atender los derechos del nuevo sujeto de la relación federal: la *Ciudad de Buenos Aires*, llevaron el debate al plano de las prórrogas reiteradas del *status* alcanzado: por una parte, el mantenimiento del régimen del impuesto a las ganancias en favor del gobierno federal que obtiene así la permanencia de un tributo excepcional y, a cambio de ello, la “garantía” a las provincias del “piso” de coparticipación alcanzado en el Acuerdo Federal Fiscal de 1992.

Esto acreditó varios supuestos:

a) A pesar de que la reforma constitucional de 1994 ratificó el carácter excepcional de la recurrencia a las contribuciones directas por parte del gobierno federal, el sistema parece dirigirse en dirección contraria.

b) Para las provincias parecía más seguro garantizarse una asignación bajo forma de “piso coparticipable” que apostar a un nuevo esquema de administración tributaria.

c) El déficit previsional y el crecimiento de la deuda impedían (y siguen impidiendo ya que el actual superávit del sistema previsional se sostiene en las asignaciones específicas de recursos coparticipables fundamentalmente) al gobierno federal todo acuerdo con las provincias, que no asegure la atención de estas funciones presupuestarias a su cargo.

Hoy, jurídicamente, el régimen se apoya precariamente en:

a. El art. 15 de la ley 23.548 que establece la prórroga automática de su vigencia “*ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente*”.

b. El Acuerdo Fiscal Federal del 12 de agosto de 1992 ratificado por la ley 24.130, y las sucesivas leyes y nuevos “acuerdos”, “pactos” y “compromisos” -con sus consiguientes leyes

ratificatorias por el Congreso de la Nación y las de adhesión de las provincias- que lo fueron prorrogando y ampliando, constituyendo lo que se denomina hoy como marco jurídico del sistema: **la ley convenio 23.548, sus complementarias y modificatorias**, para evitar dejar fuera del análisis alguna norma de este “laberinto” en que se ha transformado nuestro régimen jurídico de coparticipación federal. Dichos acuerdos y leyes son:

b.1. El Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, firmado entre las máximas autoridades provinciales y el gobierno federal el 12 de agosto de 1993.

b.2. Decr. 1807/1993 del PEN dictado el 27 de agosto de 1993, publicado en el Boletín Oficial el 2 de septiembre del mismo año, instruyendo al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco de la Nación Argentina para que en sus respectivos ámbitos apliquen el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

b.3. Ley 24.307 (sancionada el 23 de diciembre de 1993; promulgada parcialmente por decreto 2660 del 27 de diciembre de 1993 y publicada en el Boletín Oficial el 30 de diciembre de 1993) de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Pública Nacional para el ejercicio 1994, que autorizó al Poder Ejecutivo Nacional “... a modificar de la presente las partidas presupuestarias necesarias a efecto de dar cumplimiento y ratificar el Acuerdo suscripto el 12 de agosto de 1993 entre el gobierno nacional y las provincias de: Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, La Pampa, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Tucumán, Corrientes y Santiago del Estero, como así también los que se lograren suscribir con posterioridad a la sanción de la presente, con las restantes provincias argentinas, autorizase también la ratificación de los acuerdos firmados en el marco del presente artículo”.

b.4. Decr. 14/1994 del PEN dictado el 6 de enero de 1994, publicado en el Boletín Oficial el 25 de enero de 1994, ratificando el citado compromiso celebrado entre el gobierno federal y las provincias.

b.5. Ley 24.699 del 25 de setiembre de 1996, publicada en el Boletín Oficial el 27 de setiembre de 1996, cuyo artículo primero estableció: “Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 1998 el plazo para el cumplimiento de las cláusulas del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993”.

b.6. Ley 25.063 sancionada el 7 de diciembre de 1998 y publicada en el Boletín Oficial el 30 de diciembre de 1998, cuyo art. 11 dispuso modificar la fecha de vencimiento del Pacto, llevándola al 31 de diciembre de 1999.

b.7. “Compromiso Federal del 6 de diciembre de 1999” ratificado por ley 25.239 del Congreso de la Nación, sancionada el 15 de diciembre de 1999 y publicada en el Boletín Oficial el 30 de diciembre de 1999. El citado compromiso establecía en sus cláusulas Primera y Segunda: “*Primero:* Proponer al Congreso Nacional prorrogar por el plazo de dos años la vigencia de las siguientes leyes, siempre que con anterioridad no se sancione la ley de coparticipación federal que establece el art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional: Ley N° 24.977. Ley N° 20.628 t.o. (Impuesto a las Ganancias), y sus modificatorias. Ley N° 23.966 (t.o. 1997 y sus modificatorias). Ley N° 24.699, y sus modificatorias. Ley N° 24.919 (prórroga de ganancias y de la ley 24.699). Ley N° 25.063. Ley N° 24.130. El mismo criterio deberá aplicarse a toda otra norma vigente a la fecha del presente compromiso que cree o distribuya impuestos entre la Nación y las provincias... *Segundo:* Hasta la sanción de la ley convenio de coparticipación de impuestos de conformidad al art. 75 inc. 2 y cláusula transitoria sexta de la Constitución Nacional, la masa de fondos a coparticipar a que se refiere el art. 2° de la ley 23.548 y sus disposiciones complementarias y modificatorias, se seguirá distribuyendo de conformidad a lo dispuesto en la misma y en las leyes 23.966, 24.130, 24.699, 25.082 y toda otra norma que disponga asignación y/o distribución específica de impuestos entre la Nación y las provincias”.

b.8. Ley 25.239, sancionada el 29 de diciembre de 1999 y publicada en el Boletín Oficial el 31 de diciembre de 1999, que dispone una amplia reforma tributaria. En su art. 1° dispuso: “Ratíficase, en lo que es materia de competencia del Congreso Nacional, el acuerdo suscripto por gobernadores en ejercicio y gobernadores electos de las provincias, con fecha 6 de

diciembre de 1999, con el nombre de *compromiso federal* y que como Anexo I, forma parte integrante de la presente”. Y con relación a los pactos anteriores estableció: “*Título XIV: Prórroga del Pacto Fiscal Federal*”, art. 17: Prorróganse los plazos establecidos en la *Ley 24.699*, que se cumplían al 31 de diciembre de 1999, de acuerdo a lo dispuesto por la ley 25.063, hasta el 31 de diciembre del año 2001 o hasta que entre en vigencia el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, que reemplace al instituido por la ley 23.548 y sus disposiciones complementarias y modificatorias, lo que ocurra primero”.

b.9. “Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” ratificado por el Congreso de la Nación mediante ley 25.400 sancionada el 7 de diciembre de 2000 y publicada en el Boletín Oficial el 10 de enero de 2001, cuyo Cláusula Cuarta establece: “Proponer al Honorable Congreso de la Nación prorrogar por el plazo de cinco (5) años la vigencia de las siguientes leyes, siempre que, con anterioridad no se sancione la ley de Coparticipación Federal que establece *el art. 75 inc. 2* de la Constitución Nacional:... Ley 24.919 (prórroga de Ganancias ley 25.239 y de la ley 24.699)...”.

b.10. Ley 25.400 que ratificó dicho acuerdo, dispuso: “Art. 3º: Prorrógase hasta el **31 de diciembre de 2005** o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el art. 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, la distribución del producido de los impuestos prevista en las leyes 24.977, 25.067, 24.464, 20.628 (t.o. 1997 y sus modificatorias), 23.966 (t.o. 1997 y sus modificatorias), 24.130, 24.699, 24.919, 25.063, 25.082 con suspensión de su art. 3º, 25.226 y 25.239 conforme al art. 75 inciso 3 de la Constitución Nacional”.

b.11. “Acuerdo Nación-Provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos” del 27 de febrero de 2002, ratificado por ley 25.570, sancionada el 10 de abril de 2002 y publicada en el Boletín Oficial el 10 de mayo de 2002. Dicho Acuerdo establece: “*Propósitos*. 1. Cumplir con el mandato constitucional de dar forma a un régimen de coparticipación de impuestos que permita una distribución de los ingresos fiscales adecuada a las especiales circunstancias que atraviesa la República y que inicie, sobre una base estable, el régimen de coparticipación definitivo. 2. Atender a las inéditas circunstancias económico-sociales que se dan en nuestro país y que imponen dar claridad a la relación fiscal entre la Nación y las provincias, dentro del marco trazado por el artículo fiscal 75 inciso 2, párrafo 3º, de la Constitución Nacional, simplificando los mecanismos de distribución (complicados hoy hasta el extremo por sucesivas excepciones al régimen único establecido en la ley N° 23.548), y otorgando mayor previsibilidad y sustento al financiamiento genuino de la Administración Pública Nacional y Provincial... *Acuerdo del Régimen de Coparticipación Federal. Artículo 1º*: La masa de recursos tributarios coparticipables vigente incorporará treinta por ciento (30%) del producido del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria dispuesto por la ley N° 25.413 y se distribuirá de acuerdo a la ley N° 23.548, complementarias y modificatorias, con excepción de aquellos fondos afectados a regímenes especiales de coparticipación, los que se distribuirán de acuerdo con el artículo siguiente. *Artículo 2º*: Los recursos tributarios asignados a regímenes especiales de coparticipación se distribuirán conforme a las normas que rigen a la fecha y constituirán ingresos de libre disponibilidad para las jurisdicciones partícipes y no se computarán a los fines de las obligaciones a que se refiere el inciso g) del artículo 9º de la ley N° 23.548. *Artículo 3º*: La distribución entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de los regímenes mencionados en los artículos anteriores se efectuará conforme a los índices que surgen de la normativa vigente a la fecha y en la forma prevista en la misma. *Artículo 4º*: Quedan sin efecto todas las garantías sobre los niveles a transferir por el gobierno nacional correspondientes a los regímenes comprendidos en los artículos precedentes. Asimismo, queda sin efecto, en ejercicio de las atribuciones establecidas por el art. 75 inc. 3 de la Constitución Nacional, los Artículos Sexto y Noveno del ‘Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal’, ratificados por el art. 2º de la ley 25.400; así como el art. 4º de la misma. No será de aplicación a lo establecido en los arts. 1º, 2º y 3º del presente, lo dispuesto en el artículo tercero de la Segunda Addenda del ‘Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal’. *Artículo 5º*: Las partes acuerdan dejar sin efecto en los términos del artículo 75 inciso 3 de la Constitución Nacional, los artículos 2º y 3º de la ley N° 25.082. *Artículo 6º*: Las partes acuerdan modificar

en los términos del artículo 75 inc. 3 de la Constitución Nacional el artículo 3° de la ley N° 25.413, el que quedará redactado de la siguiente manera “El setenta por ciento (70%) de este impuesto ingresará al Tesoro Nacional y lo administrará el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la atención de los gastos que ocasione la Emergencia Pública declarada en el artículo 1° de la ley N° 25.561”. **Artículo 7°:** Las partes se comprometen a sancionar un régimen integral de coparticipación federal de impuestos antes del 31 de diciembre de 2002 que, sobre la base de lo establecido precedentemente, incorpore los siguientes componentes: a. La creación de un organismo fiscal federal, conforme a lo previsto en el inc. 2 del art. 75 de la Constitución Nacional. b. La constitución de un Fondo Anticíclico Federal financiado con los recursos coparticipables, a los fines de atemperar los efectos de los ciclos económicos en la recaudación. c. Un régimen obligatorio de transferencia de la información fiscal de todos los niveles de gobierno. d. Mecanismos de coordinación del crédito público y del endeudamiento de los gobiernos provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. e. Evaluación de una descentralización de funciones y servicios desde el ámbito nacional al provincial. f. La implementación de la armonización y financiamiento de los regímenes provisionales provinciales. g. La definición de pautas que permitan alcanzar una simplificación y armonización del sistema impositivo de todos los niveles del gobierno. h. La coordinación y colaboración recíproca de los organismos de recaudación nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios. i. Establecer indicadores de distribución sobre la recaudación incremental, en base a competencias y funciones, que aumenten la correspondencia y eficiencia fiscal. j. La descentralización de la recaudación y la administración de tributos nacionales a las Provincias que así lo soliciten, y sea aceptado por la Nación”.

b.12. Ley 25.570 dispuso: “**Artículo 1°.-** Ratifícase el “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos” celebrado entre el Estado Nacional, los Estados Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Ciudad de Buenos Aires el 27 de febrero de 2002, que consta de trece (13) artículos, cuya fotocopia autenticada como Anexo I forma parte de la presente ley. **Artículo 2°.-** Déjense sin efecto todas las garantías establecidas con anterioridad sobre los niveles a transferir por el gobierno nacional correspondientes a los regímenes de distribución de recursos nacionales coparticipables comprendidos en los arts. 1°, 2° y 3° del “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”. **Artículo 3°.-** Déjense sin efecto, en los términos de lo establecido en el art. 75 inc. 3, de la Constitución Nacional, los artículos sexto y noveno del “Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” ratificado por ley N° 25.400, el art. 4° de dicha ley los arts. 2° y 3° de la ley N° 25.082. **Artículo 4°.-** El artículo 3° de la “Segunda Addenda del Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” ratificada por el art. 2° del decreto N° 1584 de fecha 5 de diciembre de 2001, no será de aplicación a lo establecido en los arts. 1°, 2° y 3° del “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”. **Artículo 5°.-** Sustitúyese, en el marco de lo normado por el art. 75 inc. 3 de la Constitución Nacional, el art. 3° de la ley N° 25.413, el que quedará redactado de la siguiente manera: “**Artículo 3°.-** El setenta por ciento (70%) de este impuesto ingresará al Tesoro Nacional y lo administrará el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la atención de los gastos que ocasione la emergencia pública declarada en el artículo 1° de la ley N° 25.561”. **Artículo 6°.-** Derógase la ley N° 25.552. **Artículo 7°.-** Las disposiciones de la presente ley serán de aplicación a partir del primero de marzo de 2002”⁷. La provincia de San Luis no ha adherido a este Acuerdo.

b.13. Ley 26.078, sancionada el 22 de diciembre de 2005 y publicada en el Boletín Oficial el 12 de enero de 2006 de Presupuesto General de la Nación correspondiente al Ejercicio 2006. Atento el vencimiento de los plazos arriba prorrogados, mediante la inclusión de un artículo en esta norma se estableció: “**Artículo 76.-** Prorrógase durante la vigencia de los impuestos respectivos, o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, lo que ocurra primero, la distribución del producido de los tributos prevista en las leyes Nros. 24.977, 25.067 y sus modificatorias, Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o. 1997 y sus modificatorias), 24.130, 23.966 (t.o. 1997 y sus modificatorias), 24.464 -artículo 5°-, 24.699 y modificatorias, 25.226 y modificatorias y 25.239 -artículo 11-,

modificatoria de la ley N° 24.625, y prorrogarse por cinco años los plazos establecidos en el artículo 17 de la ley N° 25.239”.

c. Además del régimen general de la ley convenio 23.548, sus complementarias y modificatorias, el sistema se completa con los denominados “**regímenes especiales**” de las leyes convenio 23.966 sancionada el 1/8/91 y publicada en el Boletín Oficial el 20/8/91 con sus respectivas complementarias y modificatorias, destinada sustancialmente al financiamiento previsional, cuyo “**Título Tercero**” establece el “*Impuesto sobre Combustibles Líquidos y el Gas Natural*”, distribuyéndose entre el Tesoro Nacional, las provincias y el Fondo Nacional de la Vivienda a partir del 1/1/1996 un 29%, 29% y 42% respectivamente. A su vez, el porcentaje destinado a las provincias se distribuye, conforme al artículo 20 de la siguiente manera: “a) *El sesenta por ciento (60%) por acreditación a las cuentas de cada uno de los organismos de vialidad de las provincias en función de los porcentuales de distribución vigentes para la coparticipación vial que fije el Consejo Vial Federal, de acuerdo a la distribución prevista en el artículo 23 del decreto ley N° 505/58. b) El treinta por ciento (30%) se destinará a cada una de las provincias en función de los porcentuales de distribución vigentes al artículo 3°, inciso c) y artículo 4° de la ley N° 23.548 con afectación a obras de infraestructura de energía eléctrica y/u obras públicas. c) El diez por ciento (10%) restante será destinado al Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), que será administrado por el Consejo Federal de la Energía Eléctrica, dependiente de la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y se aplicará para lo establecido en el artículo 33 de la ley N° 15.336. El Consejo Federal distribuirá los fondos en función a los índices repartidores vigentes o a los que ese Consejo Federal determine en el futuro”.*

Se trata de una ley convenio porque así lo dispone su art. 22.

Finalmente, la ley 24.464 sancionada el 8 de marzo de 1995 y publicada en el Boletín Oficial el 27 de marzo de 1995, que establece el **Sistema Federal de la Vivienda** es también una ley convenio conforme con lo dispuesto por su art. 8°.

Debe tenerse en cuenta que, en todos los casos, además de la ley nacional ratificatoria de los respectivos “acuerdos”, “pactos” y “compromisos” -tanto respecto del régimen general como de los regímenes especiales- debe contarse con las respectivas normas de adhesión provinciales -mediante el procedimiento que cada ordenamiento jurídico local contemple- en tanto la ley convenio sólo puede ser modificada por acuerdo de partes, con todas las consecuencias jurídicas que la ausencia de ello puede acarrear.

Esta fría descripción del llamado “laberinto de la coparticipación” por el profesor Richard Bird durante una visita a nuestro país, pensamos que exhibe el verdadero orden de la realidad y de las conductas en relación con esta cuestión.

Al respecto -y sin que ello implique invadir el campo de los especialistas en finanzas públicas conforme a la advertencia inicial- debe señalarse sin embargo como cuestión determinante a nuestro entender para la sanción de un nuevo régimen de coparticipación federal la referida al financiamiento -vía impuestos coparticipables asignados específicamente- del sistema previsional argentino. Todo el “laberinto de la coparticipación” se explica por las consecuencias de la reforma previsional que -más allá de toda otra consideración- desfinanció fuertemente al Tesoro Nacional. Casi 55.000 millones de dólares de la deuda pública al 2001 se explican por esto y entre 1994 y 2007 las provincias han aportado -mediante los pactos fiscales citados- casi el equivalente al total de su deuda pública⁸. Esto significa que se han endeudado para colaborar con el déficit previsional ya que no podían renunciar especialmente a la atención de la salud y la educación que -en la misma época- le fueron transferidos sin modificarse el sistema de ejercicio del poder tributario entre ellas y el gobierno federal, como hemos visto.

Pensamos que este “laberinto” jurídico se seguirá prorrogando -incluso con la posibilidad de un mayor deslizamiento francamente inconstitucional hacia el sistema de transferencias condicionadas de recursos coparticipables- en tanto no se resuelvan al menos las siguientes cuestiones:

a) Quién, cómo y con qué recursos atiende cada una de las competencias concurrentes no tributarias que distribuye la Constitución Nacional entre el gobierno federal, las provincias

(incluyendo a sus municipios) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

b) Quién, cómo y con qué recursos atiende el gasto previsional nacional.

b) Quién, cómo y con qué recursos atiende el servicio de la deuda externa e interna.

c) Qué competencias asume la Ciudad de Buenos Aires y cómo coparticipa del régimen del art. 75 inc. 2.

d) Como se evita la detracción unilateral de la futura masa coparticipable (una vez acordada), vía el establecimiento de asignaciones específicas por parte del Congreso de la Nación.

Resuelto esto, se podrá abordar otra cuestión decisiva, *previa* o al menos *concomitante* con la discusión del régimen del régimen de coparticipación federal: *la reforma del sistema tributario nacional, provincial y municipal*.

Recién convenida esta reforma podrá discutirse, con posibilidades de consenso, un nuevo régimen de coparticipación federal, puesto que mal podrá debatirse la distribución sin tener claro qué se distribuye, lo que supone, a la vez, resolver como mínimo las cuestiones apuntadas.

Entonces sí podrán considerarse aspectos sustantivos como la composición de la masa coparticipable; la distribución primaria y secundaria; las garantías del régimen; la cuestión del equilibrio regional; la participación de los municipios en el régimen y, aún, como sería deseable, un sistema federal de administración tributaria que asegure la eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos.

Sobre cada uno de estos elementos caracterizantes de los regímenes de las leyes 20.221 y 23.548 no me extenderé -existiendo suficiente literatura explicativa al respecto- en razón de los necesarios límites de este trabajo ⁹. Pero dando por conocidos ellos, me permitiré algunas reflexiones en particular:

a) La definición de la “masa coparticipable” implica la decisión de reglamentar o no el inc. 3 del art. 75 C.N. Este dice: “*Corresponde al Congreso:... Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara*”. Si no se ponen límites cualitativos y cuantitativos a esta atribución ello entra en franca contradicción con toda la arquitectura que *infra* analizaremos establecida por el inc. 2 del mismo art. 75 ¹⁰.

b) La definición de la distribución primaria resulta clave para el avance de los “acuerdos previos” a que se refiere el art. 75 inc. 2 C.N.; pero ello está en directa relación con las cuestiones previas arriba enumeradas.

c) Por último que, como expresáramos más arriba, aun satisfechos estos supuestos previos queda por verse si el sistema de coparticipación -como sistema de coordinación financiera- es realmente compatible con el federalismo de la Constitución. Si la respuesta por la afirmativa no surge clara y expresa sólo quedará una nueva reforma constitucional o la sanción de una ley convenio que coordine integralmente el ejercicio del poder de imposición entre todos los niveles de gobierno de nuestra federación.

Esta ha sido, sintéticamente, la historia de los intentos de coordinación (concertación) tributaria y su evolución desde 1853 hasta la fecha.

Estos, creemos, son también los pasos lógicos a seguir para alcanzar un sistema equilibrado de coparticipación y cumplir el mandato constitucional.

V. El sistema de coparticipación federal a partir de la reforma constitucional de 1994

Para lo que constituye la materia de este análisis jurídico-institucional de la coordinación financiera, fiscal, tributaria e impositiva federal en nuestro país, la Constitución Nacional, a partir de la reforma de Santa Fe - Paraná de 1994 nos presenta el siguiente eje temático:

1. Reconocimiento de la *autonomía municipal* dentro de nuestro *régimen federal* (art. 1°), con el alcance y contenido que determinen las provincias, a través de sus constituciones provinciales, en el orden institucional, político, administrativo, económico y *financiero* (arts. 5°

y 123).

2. Reconocimiento de la Ciudad de Buenos Aires como un nuevo sujeto formal de la organización del Estado federal (art. 129).

3. Admisión de la **región** como creación de las provincias para el **desarrollo económico y social** (art. 124).

4. Reconocimiento del **dominio originario** de las **provincias** sobre los **recursos naturales** en su territorio (art. 124).

5. Ratificación del **principio de legalidad** en materia **tributaria** (art. 99 inc. 3).

6. Atribución al **gobierno federal** de la facultad de **aprobar tratados de integración** que **deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales** en condiciones de **reciprocidad e igualdad** (art. 75 inc. 4).

7. Atribución al **Congreso de la Nación** de facultades para legislar en cuestiones que afectan la **materia tributaria**:

1.1. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 75 inc. 8 sancionar el **Presupuesto General de la Administración Nacional**.

1.2. Dictar la legislación sustantiva o de fondo (art. 75 inc. 12).

1.3. Reglar el comercio interjurisdiccional (art. 75 inc. 13).

1.4. Promover el progreso del país (art. 75 inc. 18). Lo que también resulta competencia de las provincias a partir del nuevo art. 125.

1.5. Proveer al **desarrollo humano** y el **crecimiento armónico** de la Nación, promoviendo el **equilibrio de provincias y regiones** (art. 75 inc. 19).

1.6. Dictar la **legislación necesaria** para el cumplimiento de los **fines específicos** de los **establecimientos de utilidad nacional** (art. 75 inc. 30).

Distribución de **competencias** en materia **tributaria** entre el **gobierno federal** y los **gobiernos de provincias** (arts. 4°, 9°, 10, 11, 12, 17, 20, 25, 75 incs. 1, 2 y 3) y la adopción del **régimen de coparticipación** como **sistema constitucional de coordinación** (art. 75 incs. 2 y 3).

Consideremos cada una de estas cuestiones en particular, así como su interrelación.

1. La reforma de 1994 reconoció (por la integración de los arts. 5° y 123) el régimen municipal como **régimen municipal** de autonomía que deben **asegurar** las provincias a sus municipios, determinando que ella abarca los aspectos institucional, político, administrativo, económico y **financiero**.

Estableció además que el alcance y contenido de dicha autonomía sería **reglado** por las constituciones provinciales.

Como lo anticipáramos, esto ya había sido desarrollado por el ciclo constituyente provincial entre 1985 y 1994.

Sobre esta cuestión nos extenderemos en un apartado especial más adelante.

2. La reforma de 1994 ha incorporado formalmente a la **Ciudad de Buenos Aires** como sujeto de las relaciones del régimen de nuestro Estado federal.

Goza de una autonomía de grado superior a la municipal (puesto que sólo resulta limitada por la Constitución Nacional), pero distinta a la de las provincias, en razón de la reserva de competencias del gobierno federal en su territorio, mientras éste sea el de la Capital de la Nación.

En lo que a este análisis interesa en particular debemos señalar que, como veremos luego, el art. 75 inc. 2 incorpora a la **ciudad de Buenos Aires formalmente** como partícipe del régimen de coparticipación federal.

Esta es la diferencia sustantiva con el texto constitucional anterior que guardaba silencio al respecto.

3. Por el art. 124 se establece que “las provincias podrán crear **regiones** para el desarrollo económico y social y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines”.

Esto se relaciona con lo que venimos comentando en tanto que este reconocimiento constitucional de la *región*, como ámbito formal de naturaleza interprovincial, complementa lo dispuesto en el art. 75 incs. 2 y 19. En cuanto a la necesidad de promover un desarrollo *equilibrado* del país, particularmente a partir de las políticas fiscales, considerando todas sus realidades territoriales.

4. El mismo art. 124 reconoce expresamente, ahora, lo que venía afianzándose en la Constitución material, el derecho judicial y aun la legislación inferior, a saber: el *dominio originario* de las provincias sobre los *recursos naturales en su territorio*.

Esta ratificación formal de tal derecho de las provincias dota de mayor certidumbre al ejercicio de sus competencias en materia tributaria, especialmente sobre actividades como las del sector hidrocarburífero o de la hidroelectricidad o el turístico, respecto de los cuales se han suscitado no pocos conflictos.

5. La reforma ha limitado absolutamente la facultad del Poder Ejecutivo Nacional para dictar *reglamentos de necesidad de urgencia en materia tributaria*.

Ello inhibe toda recurrencia a dichos instrumentos no sólo respecto de los particulares, sino también en la relación del gobierno federal con las provincias dentro del régimen de coparticipación que, expresamente se señala, “no podrá ser reglamentado” (art. 75 inc. 2).

6. Por el art. 75 inc. 24, la reforma ha introducido una cláusula destinada especialmente a reglar las relaciones de la Nación con los países vecinos en el marco de los procesos de integración.

Por ella, se reconoce al gobierno federal la facultad de *delegar competencias y jurisdicción en organizaciones supraestatales*, en condiciones de *reciprocidad e igualdad* y siempre que ello forme parte de un *tratado de integración aprobado por el Congreso de la Nación*. Esto comprende la materia *tributaria*.

7. Al establecer las atribuciones del Congreso de la Nación, en el art. 75, la reforma ha mantenido alguna de las facultades legislativas del gobierno federal, con implicancias en la materia tributaria, pero ha modificado otras.

De acuerdo con lo dispuesto en el inc. 8 corresponde al Congreso: “*Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión*”. Las “pautas” a que remite el texto son: “... *será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional*”. Esto confirma lo anticipado en cuanto a la concordancia formal y dispositiva de nuestra Constitución Nacional entre la sanción de la ley convenio de coparticipación federal y las de las leyes de presupuesto nacional consecuentes como principales instrumentos constitucionales de asignación de los recursos públicos dentro de nuestra organización federal. Por esta razón hemos postulado en otro trabajo que el Senado de la Nación debería, también, ser cámara de origen para el tratamiento del proyecto de ley de presupuesto de la Administración Nacional. Ello se justifica además en que el esquema se completa con la atribución constitucional por la cual el mismo órgano es cámara de origen para “*Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones*” (inc. 19, segundo párrafo, del mismo art. 75).

Se han *mantenido* las de los incs. 12, 13 y 18 referidas respectivamente al dictado de la legislación de fondo; a la facultad de reglar el comercio internacional e interprovincial y a la llamada “cláusula del progreso” merced a la cual ha podido el gobierno federal establecer exenciones de tributos locales a determinadas actividades con propósito de interés nacional.

Quizás, en estos dos últimos casos, hubiera sido conveniente recoger la evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que permite deslindar con precisión competencias federales y provinciales.

De todos modos, ésta parece suficientemente afianzada, como para garantizar el respeto a

ese deslinde.

Por último, la reforma recoge la importante evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de facultades de las provincias en los *establecimientos de utilidad nacional* ubicados dentro de su territorio.

Así es como se ha modificado el antiguo art. 67 inc. 27, ahora 75 inc. 30, para eliminar la facultad exclusiva de legislación del gobierno federal en tales sitios.

Ahora, se determina que “Las autoridades *provinciales* y *municipales* conservarán los *poderes de policía e imposición* sobre estos establecimientos, en tanto *no interfieran* en el cumplimiento de *aquellos fines*”.

8. *Distribución de competencias en materia tributaria entre el gobierno federal y los gobiernos de provincia. Sistema de coparticipación federal*

En primer lugar, como hemos visto, si bien se mantiene la organización federal formal y la distribución de competencias entre dos niveles gubernamentales: el gobierno federal y los gobiernos de provincia, se introduce el reconocimiento expreso de la ***autonomía municipal***, con lo cual se admite un tercer nivel de gobierno con las competencias que le reconozca la respectiva Constitución Provincial en materia institucional, política, administrativa, económica y, particularmente para lo que nos interesa aquí, en materia ***financiera***.

Por otra parte, se han introducido modificaciones en el régimen de distribución de competencias tributarias entre el gobierno federal y los gobiernos de provincia.

Así, el nuevo art. 75 (antes art. 67) dispone: “Corresponde al Congreso:... 2) Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

3) Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara...

19) ... Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas el Senado será Cámara de origen...”.

Conforme con la nueva estructura normativa constitucional, tenemos que:

Se mantiene:

a) La configuración del Tesoro Nacional en los términos dispuestos por los arts. 4° y 75 inc. 1 C.N..

b) La distinción entre contribuciones directas e indirectas.

c) La competencia exclusiva del gobierno federal para imponer contribuciones indirectas externas (derechos aduaneros), bajo el requisito de la uniformidad.

d) La competencia excepcional del gobierno federal para imponer contribuciones directas con los mismos requisitos del texto anterior.

Se introduce:

a) Expresamente la competencia *concurrente* del gobierno federal para imponer contribuciones *indirectas internas*, lo que se encontraba *implícito* en el texto anterior según jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

b) Imperativamente (según nuestra opinión) el sistema de *coparticipación*, como mecanismo de coordinación financiera en materia de contribuciones *indirectas internas*, y *directas* establecidas *transitoriamente por el gobierno federal*.

c) La competencia del *gobierno federal* para asignar específicamente, en forma *total o parcial*, los recursos coparticipables, por tiempo *determinado*.

d) Los criterios de *distribución* de los recursos coparticipables:

i) De correspondencia entre las competencias, servicios y funciones y los recursos.

ii) De equidad, solidaridad y prioridad para el logro de un grado equivalente de desarrollo en todo el territorio nacional.

e) El reconocimiento de la *autonomía municipal*, y la consecuente admisión -en nuestra opinión- de un poder tributario *originario* (también en nuestra opinión) de los municipios, con los límites y alcances que determine cada constitución provincial.

Como vemos, más allá de la ratificación expresa de las competencias del gobierno federal para imponer contribuciones indirectas internas y del reconocimiento explícito de la autonomía municipal, ambas cuestiones admitidas por el derecho judicial antes de 1994, la reforma introduce dos cambios trascendentes desde la perspectiva del federalismo fiscal:

i) Adopta la *coparticipación* como el mecanismo constitucional imperativo de coordinación en materia de contribuciones indirectas, y directas transitorias impuestas por el gobierno federal. Este sistema de coordinación, además, incorpora formalmente a la ciudad de Buenos Aires, junto con las provincias. Sobre la cuestión de la “imperatividad” de la coparticipación hay en la doctrina opiniones encontradas. Algunos sostienen que los recursos son coparticipables pero no necesariamente “coparticipados”; otros que los impuestos directos no deben coparticiparse ya que por su propia naturaleza son excepcionales y ello contradice que se los transforme en “coparticipables” puesto que -en principio- constituyen una fuente exclusiva de las provincias. El debate está abierto. Nuestra opinión la expresaremos enseguida.

ii) Crea una nueva fuente de recursos exclusiva del gobierno federal al permitirle establecer *asignaciones unilaterales*, totales o parciales, de los recursos coparticipables, condicionadas por un plazo y un destino *específico* determinados por ley especial del Congreso de la Nación, aprobada por mayoría especial.

VI. Reflexiones finales y una propuesta a modo de conclusión

En primer lugar debería admitirse que resulta evidente el esfuerzo de los convencionales constituyentes del '94 por reflejar la evolución de la constitución material y el derecho judicial en materia de coordinación tributaria federal.

Sin embargo, la Constitución establece un marco de reglas para la vida nacional, que no sustituye a la vida misma.

En esta materia, la realidad se ha encargado de señalárnoslo, aun antes de 1994. Así hay nuevos elementos que enriquecen o hacen más complejo el debate en torno a un acuerdo fiscal federal:

- Las consecuencias del modo en que se transfirieron a las provincias las competencias absorbidas previamente por el gobierno federal en materia de salud y educación, entre otras.
- La privatización de los servicios públicos y la evolución del mantenimiento en tal condición.
- La cuestión de la deuda pública externa e interna.
- La cuestión del financiamiento previsional.
- El reconocimiento de dos nuevas jurisdicciones locales: la *provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur* y la *Ciudad de Buenos Aires*.

Por otra parte, hay consenso en interpretar que la sociedad en su conjunto, demanda respuestas en esta materia, a dos grandes interrogantes: *¿Cómo se proveen más y mejores bienes y servicios públicos y con qué grado de presión tributaria?* y *¿cómo se alcanza la “igualdad de oportunidades” en todo el territorio nacional a que hace referencia el texto constitucional?*

En definitiva, tanto por razones políticas como jurídicas, o económico-financieras, plantear hoy el debate en torno de la coordinación tributaria en nuestro Estado federal, supone algo más que discutir un nuevo sistema de coparticipación federal.

Supone admitir la propuesta constitucional del '94 de promover un *federalismo cooperativo y solidario, con garantía de equidad*, antes que un mero aglomerado de localismos dispersos.

Supone admitir que el federalismo es expresión de las *libertades locales, armonizadas* en la *unidad del bien común nacional*.

Y supone también aceptar que estas libertades, como toda libertad, necesitan de los medios y recursos para poderse ejercer.

Hablábamos más arriba que constituye un derecho y un deber del especialista efectuar un análisis crítico pero también efectuarlo con espíritu propositivo. No es más que la obligación de la Universidad en orden a aportar ideas y propuestas al debate de los grandes temas nacionales.

Ideas que podrán ser aceptadas o rechazadas pero constituirán siempre el aporte sin el cual dicha institución queda trunca en el cumplimiento de sus propósitos y fines.

En esta perspectiva es que hemos analizado el sistema de coparticipación federal en el marco de nuestra organización constitucional.

Y también en esta perspectiva es que efectuaremos dos aportes propositivos al debate sobre la cuestión, partiendo de muchas de las observaciones y opiniones que hemos desarrollado a lo largo de este trabajo.

El primero trata de realizar un inventario de los puntos sobre los cuales debiera, como mínimo, establecerse el o los acuerdos previos a que se refiere la Constitución.

El segundo consiste en algo así como una *cláusula para el ejercicio de las competencias concurrentes entre el gobierno federal y las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, como marco imprescindible -a nuestro entender- para la posterior discusión de los aspectos característicos del sistema de coparticipación federal. Como ha señalado Orlando Braceli, es muy difícil discutir este tema sin discutir y resolver “*qué hace*” el Estado a cada nivel de gobierno para la provisión de los bienes públicos.

Cuestiones fundamentales a coordinar por los acuerdos previos a la sanción y aprobación de una nueva ley convenio de coparticipación federal

Entendemos que debe apuntarse a la creación de un verdadero *Sistema Federal de Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal* ¹¹ mediante la sanción y aprobación de la ley convenio a que hace referencia el art. 75 inc. 2, segundo párrafo, C.N., con los siguientes fines:

1. Coordinar todo cuanto hace al ejercicio de las competencias, servicios y funciones que, de conformidad con la Constitución Nacional y los acuerdos interjurisdiccionales que se celebren en su consecuencia, correspondan al gobierno federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2. Coordinar la correspondencia entre las competencias, servicios y funciones con los recursos totales de las respectivas jurisdicciones.

3. Coordinar la política y administración tributaria de los tres niveles de gobierno, armonizando el ejercicio de las competencias en esta materia en el marco del respeto irrestricto a la distribución de fuentes establecida en la Constitución Nacional, más la indispensable adecuación a los principios de unicidad del contribuyente ¹², simplicidad de los instrumentos y coparticipación federal y provincial que se establezca con criterio de equidad y solidaridad regional y provincial. A tales efectos, coordinar las acciones necesarias para organizar la administración tributaria de los recursos que se incluyan en los regímenes de coparticipación federal con participación de todos los niveles de gobierno.

4. Coordinar los niveles de inversión y gasto público en relación con las respectivas competencias, servicios y funciones.

5. Coordinar las acciones que propendan a la armonización en la elaboración y sanción de los presupuestos en los tres niveles de gobierno del Estado federal, incluyendo a los municipios en conformidad con lo que dispongan los respectivos ordenamientos constitucionales provinciales. Todo ello a fin de asegurar la mayor productividad de la inversión y el gasto público.

6. Coordinar el ejercicio de las competencias en materia de crédito público por parte de todos los niveles de gobierno en orden a preservar el crédito de la Nación en su conjunto.

7. Coordinar la política financiera y fiscal de todos los niveles de gobierno en orden a la promoción de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

8. Coordinar las acciones necesarias para el fortalecimiento de los procesos de creación de regiones decididas por las provincias en los términos del art. 124 C.N., así como cuando las provincias lo requieran para fortalecer dentro de sus territorios los procesos de relaciones intermunicipales para el desarrollo de microrregiones.

9. Determinar por consenso las reformas que exigiere, en el futuro, el sistema de coparticipación federal cuyas bases se acuerden.

10. Constituir el foro institucional natural para todo cuanto hace a la consolidación de un federalismo de concertación en materia económica, financiera y fiscal.

Distribución de competencias, en el orden constitucional formal y material, entre el gobierno federal y las provincias y éstas con sus municipios. Acuerdo para el ejercicio de las competencias concurrentes. Corrección de las deformaciones que han debilitado a nuestro Estado federal en esta materia; el nuevo escenario a partir de la reforma constitucional de 1994

Hemos sostenido que la descentralización en un Estado federal no puede constituir sino la devolución de competencias que corresponden constitucionalmente a las provincias y municipios, y que habían sido absorbidas ilegítimamente por el gobierno federal, o bien la delegación de aquellas que le corresponden a este último.

Como también enseña Orlando Braceli, a quien seguimos en esta introducción del tema, en la actualidad discutir las transformaciones del Estado -a cualquier nivel-, supone responder a tres preguntas claves que implican una concepción de él: *¿Qué actividades debe realizar?; ¿Quién decidirá respecto de ellas y en orden a su ejecución?, y ¿Dónde se las va a desarrollar?*

A ello se debe agregar que, por existir tres niveles de gobierno, y un cuarto, la región que si

bien no constituye un nuevo nivel de gobierno, representa un ámbito institucionalizado de relación interjurisdiccional; la coordinación entre ellos resulta esencial para que pueda aspirarse a un razonable nivel de éxito en las transformaciones propuestas. Particularmente dado el alto grado de interrelación entre las competencias de los distintos niveles lo que nos lleva, asimismo, al tema de la *descentralización* y la *integración* de las acciones de gobierno, al que nos hemos referido anteriormente.

Al respecto, toda reforma con características tales como las que aquí se plantean, exige una clara distribución de competencias entre ambos niveles de gobierno, lo que permitirá contestar racionalmente la primera de las tres preguntas planteadas.

Desde el enfoque jurídico, esta determinación acerca de las actividades, que en general se deciden mantener como incumbencia total o parcial del Estado y luego, en particular, se expresan como de rango federal, provincial o municipal, normalmente se encuentra en la propia Constitución Nacional y en las constituciones provinciales. Sin embargo en el orden de la realidad ello a veces no manifiesta una coincidencia exacta.

Por lo tanto, la primera cuestión a resolver tiene que ver con el ejercicio efectivo de sus competencias constitucionales concurrentes entre los tres niveles de gobierno.

Esto resulta esencial también para producir la más importante de las reformas, a saber, aquella que transforma el *proceso de decisiones* de gobierno y asegura su eficaz y eficiente ejecución.

Visto esto mismo en el orden de la coordinación financiera en general y tributaria en particular, resulta que todo lo expuesto constituye el presupuesto indispensable para determinar qué recursos se reconocen a cada nivel; cómo se administran éstos y cómo se asignan a la satisfacción de las necesidades definidas como de competencia federal, provincial o municipal.

En definitiva, estamos hablando de modificar el proceso de toma y ejecución de decisiones de gobierno, a fin de asignar los recursos a la satisfacción de las necesidades (expresadas por un correcto sistema de información de base territorial), coordinando el ejercicio de las competencias concurrentes propias de cada nivel dentro del Estado federal en el marco estricto de nuestra organización constitucional federal.

Y esto nos lleva de nuevo a la estrecha relación -reconocida ahora formalmente por la Constitución Nacional (incs. 2 y 8 del art. 75 C.N.)- de la ley convenio de coparticipación federal y el sistema de regímenes que ella regule, con el Presupuesto General de la Nación.

Si adoptáramos el esquema clásico expuesto por el consenso académico de los especialistas en finanzas públicas para distinguir las funciones de gobierno en la perspectiva fiscal, podríamos concluir con la mayor parte de la doctrina en que el gobierno federal debería asumir la política exterior y la defensa nacional, así como las funciones de prestación de servicios indivisibles, distribución de la renta, estabilización económica y promoción del desarrollo equilibrado, siempre que ello beneficie al conjunto de todos los habitantes del país, mientras que las provincias y los municipios deben asumirlas en aquellos casos cuyo beneficio se limite a su propio ámbito territorial extensivo al marco regional. Particularmente en el suministro de bienes y servicios públicos divisibles.

Si analizamos ahora la distribución de competencias de la Constitución Nacional de 1853/60, observaremos que este enfoque encuadra perfectamente con su arquitectura.

El gobierno federal tiene a su cargo la política exterior, la defensa, la paz interior, la política monetaria, el crédito externo, el comercio interjurisdiccional, garantizar la protección integral de la familia y la seguridad social. Tiene además la competencia genérica y, entendemos, subsidiaria respecto de las provincias y municipios, en todo "*lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, ... al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y desarrollo científico y tecnológico... al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio...*". Tiene también la competencia de sancionar las leyes de organización y de base de la educación que aseguren su carácter común.

Para todo ello, ejerce con exclusividad la facultad de dictar la legislación de fondo y dispone de los ingresos fiscales provenientes del comercio exterior, de las rentas de su patrimonio, y de las contribuciones que establezca conforme con lo establecido en la misma Constitución Nacional.

Las provincias, y sus municipios dentro del juego de las autonomías locales, se reservan todas las demás competencias para proveer los bienes y servicios públicos esenciales que demandan las respectivas comunidades en su jurisdicción territorial, y para concurrir con el gobierno federal a fin de colaborar en el ejercicio de las funciones propias de éste. Particularmente tienen la competencia de asegurar el régimen municipal, la educación primaria y la administración de justicia, y promover el desarrollo integral de sus respectivas comunidades.

Para ello disponen de los recursos provenientes de las contribuciones directas e indirectas sobre las personas, cosas y actividades sujetas a su jurisdicción, y de la renta de su patrimonio.

Este enfoque técnico-constitucional privilegia la eficacia sobre la eficiencia. Busca ordenar los medios al fin.

Si la finalidad de la organización nacional fue preservar la unidad en la diversidad, a través de la forma de Estado federal, éste es el fin a tutelar.

En cambio, si sólo importa el eficiente suministro de bienes y servicios públicos que la comunidad, en abstracto considerada, demanda, da lo mismo adoptar la forma de Estado unitaria o federal. Sólo interesa una correcta aplicación de las técnicas correspondientes a la descentralización administrativa.

Considerado lo anterior, cabe señalar que la evolución de la Constitución material ha sido negativa para la consolidación del Estado federal de la Constitución Nacional de 1853/60, en materia de distribución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos de provincia.

Frente a ello, desde principios de la década del '80 se observa una tendencia a la refederalización del país que no se ha terminado de concretar adecuadamente. Queda especialmente por delante una definición que hace a la estructura y dinámica del Estado federal: en materia de competencias concurrentes, especialmente, las referidas a la salud, la educación, la promoción económica y social, la protección del medio ambiente y la seguridad, todavía hay una excesiva superposición antes que coordinación entre los tres niveles de gobierno, siendo casi inexistente la coordinación regional o microrregional.

Solamente a partir de un reordenamiento -conforme al orden jurídico constitucional- de las competencias a 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, se encuentra directamente vinculado con la necesidad de promover y alcanzar un desarrollo de provincias y regiones con equidad, como lo establece el art. 75 incs. 2 y 19 C.N.. Por otra parte, antes de poder acordar un nuevo sistema de distribución de recursos coparticipables o ley convenio de coparticipación, debe resolverse cómo se financia el sistema previsional nacional. De lo contrario no abandonaremos el "laberinto de la coparticipación" en el que nos encontramos desde 1992, y por el cual cada vez que ha hecho falta atender con más recursos su déficit se ha echado mano constitucional o inconstitucionalmente a los recursos coparticipables.

Proponemos en este marco, a modo de cláusula para el ejercicio federal coordinado de las competencias servicios y funciones gubernamentales, la siguiente: *"A los fines de lo establecido por el art. 75 inc. 2, tercer párrafo, de la Constitución Nacional, se entiende que el gobierno federal tiene a su cargo la política exterior, la defensa, la paz interior, la política monetaria, el crédito externo, el comercio interjurisdiccional y la seguridad social. Tiene además la competencia subsidiaria respecto de las provincias, a fin de 'garantizar la protección integral de la familia' y concurrente en todo 'lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, ... al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores... a la investigación y desarrollo científico y tecnológico... al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de*

su territorio...’. Tiene también la competencia de sancionar las ‘leyes de organización y de base de la educación que aseguren su carácter común’.

Para todo ello, ejerce con exclusividad la facultad de dictar la legislación de fondo y dispone de los ingresos fiscales provenientes del comercio exterior, de las rentas de su patrimonio y de las contribuciones que establezca conforme a lo determinado en la misma Constitución Nacional. Además dispone de los porcentajes en la distribución del régimen general de coparticipación federal que se acuerda por el presente y las asignaciones específicas de recursos coparticipables que se establezcan o modifiquen de conformidad a lo que manda el art. 75 inc. 3 de la Constitución Nacional.

Las provincias se reservan todas las demás competencias para proveer los bienes y servicios públicos esenciales que demandan las respectivas comunidades en su jurisdicción territorial, y para concurrir con el gobierno federal a fin de colaborar en el ejercicio de las funciones propias de éste. Particularmente tienen la competencia de asegurar el régimen municipal, la educación primaria y la administración de justicia, y promover el desarrollo integral de sus respectivas comunidades. Se acuerda además que, en materia de educación primaria, secundaria y terciaria no universitaria; atención de la salud en todos los niveles de complejidad; asistencia social integral y promoción del empleo y acceso a una vivienda digna, las competencias servicios y funciones corresponden a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de modo ordinario y permanente, correspondiendo a la Nación atender las demandas derivadas de emergencias nacionales o regionales en circunstancias extraordinarias que así lo exijan.

Para todo lo anterior, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires disponen de los recursos provenientes de las contribuciones directas e indirectas sobre las personas, cosas y actividades sujetas a su jurisdicción, y de la renta de su patrimonio, así como de los porcentajes en la distribución del régimen general de coparticipación federal que se acuerda por el presente y los que se le determinen en los regímenes especiales de recursos afectados específicamente en forma permanente o que resulten de asignaciones específicas de recursos coparticipables y/o subsidios del Tesoro de la Nación, establecidos y/o acordados por el Congreso de la Nación en los términos de los incs. 3 y 9, respectivamente, del art. 75 de la Constitución Nacional.

Todo lo acordado en este punto debe entenderse también como acuerdo interjurisdiccional para el ejercicio de competencias o poderes concurrentes. Para ello se considera como pauta fundamental lo establecido por el art. 121 de la Constitución Nacional y la aceptación del principio de subsidiariedad como criterio para el ejercicio efectivo de las competencias dentro de nuestro Estado federal, en todo aquello que no contradiga expresas disposiciones constitucionales”.

NOTAS

* Profesor de Derecho Constitucional en grado y posgrado de la Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica Argentina.

¹ En la causa “El Cóndor Empresa de Transportes S.A. v. Provincia de Buenos Aires”; Fallos 324:4226 del 7 de diciembre 2001, ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación que: “9... *asume tal calidad la eventual violación, por parte de una provincia, del compromiso de abstenerse de ejercer la función legislativa en facultades impositivas propias, aunque esa transgresión pueda también exteriorizarse como un conflicto entre dos leyes locales*”. En efecto, la Constitución Nacional establece la imperativa vigencia del esquema de distribución de impuestos previsto en la ley convenio, sancionada por el Estado Nacional y aprobada por las provincias, la que “no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada”, de modo que una hipotética transgresión a la ley local de adhesión -y, por ende, a dicha norma federal-, se proyecta como una afectación de las nuevas cláusulas constitucionales, sin que en ello incida el carácter local de la norma mediante la cual pudiera efectivizarse la alteración del sistema vigente en el orden nacional”. Comentando este fallo señala Rodolfo Spisso que “La extensa regulación que el art. 75 incs. 2 y 3 C.N. hace del sistema de coparticipación tributaria que se refiere a la formación de la voluntad contractual, a la distribución de los fondos coparticipados..., **ha omitido consignar el compromiso por parte de las provincias de abstenerse en forma parcial de ejercer su potestad tributaria, lo que hace a la esencia del sistema conforme las distintas leyes que se han venido dictando desde la sanción de la ley 12.139 de Unificación de Impuestos Internos al Consumo.** Al mencionar la eventual violación a esa abstención que no viene impuesta por la Constitución en forma expresa, sino por la ley federal que instituye el sistema y por las leyes locales de adhesión como un supuesto que se proyecta como una afectación al sistema, el tribunal cimero está reconociendo que la inhibición por parte de los gobiernos locales de ejercer la potestad tributaria respecto de

tributos análogos a los nacionales coparticipados hace a la esencia del régimen, y suscita cuestión constitucional, aunque el compromiso venga instituido en la ley y no en el texto de la Ley Fundamental” (Rodolfo SPISSE, Lexis Nexis N° 20023633 del 7 de agosto 2004).

² Albert DE ROVIRA I MOLA en *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*, Barcelona, Escola d'Administración Pública de Catalunya, 1984.

³ Catalina GARCÍA VIZCAÍNO, *Los tributos frente al federalismo*, Buenos Aires, Depalma, 1975.

⁴ Causa: “Sociedad Anónima Mataldi, Simón Limitada c/ Provincia de Buenos Aires”, 28 de setiembre 1927; Fallos 149:260: “... Que los antecedentes de doctrina y jurisprudencia sobre la cuestión propuesta deciden que, en general, los atributos indirectos al consumo interno, o sean los impuestos aludidos, pueden ser constitucionalmente establecidos por la Nación y por las provincias, en ejercicio de facultades concurrentes y sin óbice alguno determinado por incompatibilidades de orden institucional. El poder impositivo del gobierno central a este respecto, así como la potestad concurrente de los estados para establecer los mismos gravámenes sobre la misma materia imponible se ha derivado de la inteligencia atribuida a la cláusula del art. 4° C.N..., **interpretándose por consideraciones de orden jurídico y fundamentos de carácter económico**, que si bien dicha cláusula **no encierra una delegación de poder expreso a favor de la Nación contiene la facultad implícita de crear y percibir los referidos impuestos federales al consumo (Fallos 121:264)**, los que tiene ya, sobre la sanción legal, la **consagración de los hechos en el largo período de su funcionamiento**, en el que se han seguido como renta fiscal, el **constante progreso del país en los diversos órdenes de su actividad económica y constituyen en la actualidad una fuente de recursos de que a la Nación acaso no le fuera dado prescindir sin afectar fundamentalmente su situación financiera**.”

Que la facultad constitucional de la Nación relativa a estos impuestos, sea cual fuere la amplitud que se le asigne, **no tiene sin embargo, los caracteres de exclusividad con que se le han acordado otros, tales como los referentes a la organización tributaria aduanera, derechos de importación y de exportación, renta de Correos, etc., con relación a los cuales existe la delegación expresa de poderes que no comprende el gravamen de los consumos internos, debiendo deducirse, en consecuencia, que las provincias conservan al respecto virtuales facultades impositivas y pueden ejercitarlas en concurrencia con las de la Nación, dentro del alcance y con las limitaciones determinadas por la Ley Fundamental...** Antonio Bermejo - José Figueroa Alcorta - Roberto Repetto - Ricardo Guido Lavalle” (la negrita nos corresponde).

⁵ Dino Jarach, Segundo V. Linares Quintana, Germán Bidart Campos. En favor de su constitucionalidad: Carlos María Giuliani Fonrouge, Horacio A. García Belsunce. Ver: José O. CASÁS, “El federalismo fiscal, evolución histórica”, en *El federalismo fiscal a partir de la reforma constitucional*, Buenos Aires, Criterios Tributarios, 1995.

⁶ Así, la ley convenio 20.221 establece: “Art. 3°.- La distribución entre las provincias adheridas del monto que resulte por aplicación del artículo 2°, inciso b) se efectuará de acuerdo con el siguiente criterio: a) Directamente proporcional a la población, sesenta y cinco por ciento (65%); b) En proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, siempre que la provincia no pertenezca a dicha área, veinticinco por ciento (25%); y c) A las provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de provincias, y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y dicho promedio, diez por ciento (10%). Art. 4°.- A los efectos de la aplicación del inciso b) del artículo 3°, se entiende como brecha de desarrollo de cada provincia a la diferencia porcentual entre su nivel de desarrollo y el correspondiente al área que comprende a la Capital Federal y a la provincia de Buenos Aires. Para la determinación del nivel de desarrollo de cada provincia, se aplicará el promedio aritmético simple de los siguientes índices: a) Calidad de la vivienda, según surja del último Censo Nacional de Viviendas; b) Grado de educación de los recursos humanos, según surja del último Censo Nacional de Población; y c) Automóviles por habitante, correspondientes al año del último Censo Nacional de Población”.

⁷ Para una correcta interpretación del alcance de este Acuerdo, ratificado por los fiscos contratantes, conviene atender el Fallo C.S.J.N. del 20 de diciembre de 2005, “Provincia de Salta c/ Estado Nacional”.

⁸ Fuente: propia en base a información del Ministerio de Economía de la Nación y de los gobiernos provinciales.

⁹ Particularmente acaba de publicarse un artículo sumamente didáctico de Mariano D. Pandelo en “Periódico Económico Tributario”, año XIV, N° 388, del 12 de febrero de 2008. También se puede consultar el sitio web de la Comisión Federal de Impuestos www.cfi.gov.ar.

¹⁰ Ver Rodolfo SPISSE, “La desnaturalización del sistema de coparticipación tributaria federal, instrumento de destrucción de la República Federal”, E.D., Suplemento de Derecho Tributario, N° 11849, año XLV, Buenos Aires, 26 de setiembre de 2007.

¹¹ Propuesta efectuada en el marco de la participación en la redacción del Anteproyecto “Sistema Básico de Concertación para la Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal”, Programa Argentino de Desarrollo, Senado de la Nación, vol. I, diciembre de 2001.

¹² Principio desarrollado especialmente por el Dr. Aníbal Oscar Berteza, asesor jurídico de la Comisión Federal de Impuestos.

LA RUPTURA DEL PACTO FEDERAL EN LO FISCAL

por GUILLERMO BARRERA BUTELER *

SUMARIO: 1. Federalismo y pacto. 2. Los aspectos fiscales en el pacto. 3. El pacto originario y su contexto. 4. El cambio del contexto y la reformulación del pacto en el siglo XX. 5. El nuevo contexto del siglo XXI. 6. La ruptura del pacto.

1. Federalismo y pacto

Si concebimos al federalismo, no sólo como una técnica de descentralización del poder sino, antes y prioritariamente como un modo de vivir en común entre comunidades ¹, es decir como una forma de relacionarse entre sí un conjunto de grupos humanos, necesariamente habremos de llegar a la conclusión de que el federalismo se basa en un pacto. Es más, la misma palabra “federal” trae consigo la idea de acuerdo o concertación de voluntades, ya que proviene de la palabra latina *foedus-foederis*, que significa alianza.

No hay federalismo sin un *pactum foederis* que le sirva de base, aun cuando éste no aparezca formulado de manera solemne y formal como un acto multilateral, tal como ocurre habitualmente en la forma federativa denominada *Estado federal*, que en general prefieren formalizar su acto fundacional bajo la forma de una constitución-ley, que formalmente asume la apariencia de un acto unilateral emanado de una única voluntad nacional. Es lo que ocurre con nuestra Constitución Nacional que, según su Preámbulo es sancionada por los representantes “del pueblo de la Nación Argentina”, pero no puede ocultar su naturaleza de pacto cuando; a renglón seguido, reconoce que así se procede “en cumplimiento de pactos preexistentes”. Ocurre que “en el Estado federal, la Constitución escrita es la encarnación del convenio” ².

Desde tales reflexiones cobran pleno sentido las palabras de Pi y Margall cuando decía que “fuera del pacto se puede ser descentralizador, no federal” ³.

2. Los aspectos fiscales en el pacto

En ese pacto, las distintas comunidades federadas acuerdan los diversos aspectos que hacen a la vida en común, y uno de esos aspectos que, no por instrumental deja de ser determinante en la relación federal, como en cualquier tipo de relación humana, es el de la distribución de los recursos y los gastos. Por eso podemos hablar de un pacto federal fiscal, no haciendo referencia a los acuerdos interjurisdiccionales que se celebraron entre el gobierno federal y las provincias en 1992 y 1993 ⁴, sino al acuerdo básico y fundamental que rige las relaciones fiscales entre los distintos sujetos federales que, en principio y desde un punto de vista jurídico formal, estuvo expresado en la Constitución Nacional de 1853 y no debería haberse modificado sino mediante el procedimiento establecido por el art. 30 para la reforma constitucional pero que, como bien sabemos, fue reformulado a lo largo de la vida institucional de nuestro país recurriendo a las formas jurídicas más variadas que produjeron verdaderas mutaciones constitucionales sin reforma (decisiones unilaterales del gobierno federal asentidas tácitamente por las provincias, leyes convenio, acuerdos interjurisdiccionales formales) y, en algunos casos, reformas constitucionales ⁵.

La cuestión fiscal, es decir la distribución de los recursos y los gastos entre los diversos sujetos federales, ha sido históricamente una cuestión particularmente conflictiva en la relación federal argentina, incluso desde antes de la Constitución de 1853. Bien conocemos hasta qué punto el manejo de la Aduana y sus recursos tuvo un peso determinante en el proceso histórico previo y posterior a 1853; cómo incidió en la secesión de Buenos Aires y provocó

enfrentamientos armados entre la Confederación y esa provincia que culminaron con el triunfo militar de la primera y consecuente incorporación de la segunda, aunque reservándose el derecho de revisar la Constitución, como era lógico si entendemos que ésta es la expresión del *pactum foederis*.

Por eso es acertado concluir con Bidart Campos que recién en 1860 se cierra el ciclo constituyente que se abre en 1853, porque es recién allí que el pacto obtiene en consentimiento de todos los sujetos federales.

3. El pacto originario y su contexto

Las bases fundamentales del pacto 1853/1860 en materia fiscal eran las siguientes:

1º) La fuente de ingresos fiscales más importante dentro del contexto existente y que se avizoraba conforme al proyecto de país que se ponía en marcha eran los impuestos aduaneros o externos y éstos pasaban a manos de la Confederación, es decir del conjunto de las provincias.

2º) Las provincias retenían para sí la facultad de crear y percibir por su cuenta los impuestos internos.

3º) Como válvulas para flexibilizar excepcionalmente la rigidez del sistema de separación de fuentes fiscales y por aplicación del principio de solidaridad federal, se previó para el caso de que una provincia atravesare una situación de emergencia, los aportes del Tesoro Nacional y, para el caso en que la situación de emergencia afectare a la Confederación, la atribución excepcional y por tiempo limitado del Congreso federal de crear impuestos internos directos.

Este acuerdo aparecía razonable y viable para regir por un largo tiempo los aspectos fiscales de la relación federal, máxime con los mecanismos de flexibilización mencionados, dentro del contexto que surgía, por una parte, del modelo de país agroexportador con un mercado interno pequeño, ya que ello hacía que el comercio exterior tuviera una fuerte incidencia en la riqueza nacional y, por tanto, hacía que los impuestos externos asignados a la Confederación, aparecieran como una fuente de ingresos más que suficiente para atender con holgura las responsabilidades del gobierno central. Por otra parte, la conclusión anterior se confirma aún más si tenemos en cuenta que se había organizado constitucionalmente un Estado basado en el principio de subsidiariedad federal, en virtud del cual las funciones de este nivel de gobierno habían sido concebidas como limitadas, acotadas y excepcionales.

4. El cambio del contexto y la reformulación del pacto en el siglo XX

Sin embargo, dicho contexto fue distorsionándose entre fines del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX en virtud de una serie de factores, de entre los cuales considero importante destacar tres:

1) Por una parte, parece claro que a partir de 1860 la fuerza centralizadora y desfederalizante que hasta entonces estuvo encarnada en Buenos Aires, pasó a encarnarse en el gobierno central ⁶, institución que habían creado las provincias imaginándolo un instrumento suyo pero que, por razones cuyo análisis excede este trabajo, escapó a su control. Adviértase que sugestivamente, a partir de la reforma de 1860 este gobierno central, que antes se llamaba “Confederación”, pasó a llamarse “Nación” ⁷.

De tal manera, cada vez que la Nación necesitó incrementar sus ingresos en razón de una crisis económica, echó mano a recursos que según el pacto originario eran provinciales, pero no lo hizo utilizando como estaban previstos los mecanismos de flexibilización del sistema de separación de fuentes, sino de manera tal que se apropió de ellos definitivamente.

Así, frente a la crisis de 1890, la Nación impuso una interpretación distorsionada de la Constitución Nacional, que violenta la regla del art. 121 C.N., atribuyendo carácter concurrente a los impuestos indirectos internos cuando el Congreso Nacional creó en 1894 un impuesto al

consumo, argumentando el ministro de Hacienda que esa atribución estaba implícita en la mención genérica del art. 4º C.N. a “*las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general*” mediante el dictado de la ley de impuestos internos.

Más adelante, frente a la crisis mundial de 1930, la Nación hace uso de la facultad excepcional de crear impuestos internos directos al crear en 1932 el impuesto a los réditos, pero la violación de la Constitución se pone de manifiesto con el solo hecho de observar que el carácter excepcional y la vigencia “*por tiempo determinado*” de ese impuesto transitorio se prolonga hasta nuestros días en virtud de sucesivas prórrogas del plazo legal, con lo que nuestro país lleva ya setenta y cinco años de “vigencia transitoria” de un régimen de distribución de ingresos fiscales excepcional y previsto para una emergencia determinada.

2) No es un dato menor que a lo largo del siglo XX, el modelo de país agroexportador fue siendo reemplazado por otro en el que el mercado interno asumía un rol preponderante, lo que trajo como consecuencia una disminución relativa de los ingresos aduaneros como fuente de ingresos públicos. Esta circunstancia importó una alteración del contexto que sirvió de fundamento al pacto originario y de alguna manera explica la alteración de sus bases. Aclaro que la explica, pero no la justifica y mucho menos justifica los métodos aplicados para lograrla, esto es como imposición unilateral violatoria de la Constitución y sin el concurso de la voluntad de las provincias, aunque ésta haya venido luego ratificando los “hechos consumados”, mediante las leyes convenio de coparticipación.

3) Finalmente, creo importante señalar que en este período también puede observarse cómo el principio de subsidiariedad federal fue desplazado por la arrolladora fuerza centralizante del modelo de Estado intervencionista, que condujo a una inmensa concentración de funciones en el gobierno central, porque los nuevos roles que se asignaron al Estado fueron asumidos por aquél y no por las provincias, pese al claro texto del art. 121 C.N. (entonces art. 104).

La alteración del contexto trajo aparejada la necesaria reformulación del pacto federal en lo fiscal que, como hemos anticipado se llevó a cabo a pesar del texto constitucional mediante decisiones unilateralmente impuestas por el gobierno central y luego convalidadas, si es que así puede decirse, mediante el consentimiento tardío que prestaron las provincias a las leyes convenio de coparticipación. Este estado de cosas, al margen de la Constitución, ha sido denominado por Frías como “*modus vivendi impositivo*”⁸.

La reforma constitucional de 1994, al asignar en el inc. 2 del art. 75 carácter concurrente a los impuestos internos indirectos e incorporar la coparticipación federal, lo que hizo fue asumir el proceso ya cumplido y consolidado, brindándole sustento jurídico constitucional a las nuevas bases del pacto federal en lo fiscal y estableciendo reglas que, en el marco de las nuevas bases, tienden a tutelar los derechos de las provincias.

5. El nuevo contexto del siglo XXI

Sin embargo, la llegada del siglo XXI nos coloca frente a un nuevo contexto, que importa un cambio sustancial de las circunstancias que dieron lugar a la reformulación del pacto que se gestó a lo largo del siglo XX y obtuvo su marco normativo constitucional recién con la reforma de 1994. Entre las circunstancias que caracterizan al nuevo contexto es necesario destacar:

1) La crisis del Estado intervencionista en todo el mundo y la marcada tendencia a la descentralización de las funciones estatales, que produjo un notable achicamiento de las funciones y responsabilidades que había asumido el gobierno central, tanto como consecuencia de la progresiva privatización de servicios y funciones, cuanto por el proceso de provincialización y municipalización de éstas, que en nuestro país se viene desarrollando a partir de la década de 1980 y en virtud del cual, gran parte de los servicios y funciones que continúan a cargo del Estado ha sido transferida a las provincias y municipios.

2) El modelo de país encerrado en su mercado interno se ha tornado inviable como consecuencia de la globalización. Por otra parte, a partir del 2002 y como consecuencia de la

política cambiaria adoptada por el gobierno central a partir de la caída del régimen de convertibilidad de la moneda, parece advertirse en gran medida un retorno al modelo de país agroexportador. Aquel con “la próxima cosecha” superaba las crisis económicas y ello ha permitido al gobierno central hacerse de una nueva y formidable fuente de ingresos con las denominadas “retenciones agropecuarias”, que en definitiva no son otra cosa que impuestos externos, que le corresponden en forma exclusiva al gobierno federal y, por ende, no son coparticipables.

Esta nueva y cuantiosa fuente de ingresos ha generado, como es de público conocimiento, un fuerte y sostenido superávit fiscal federal pero, como contrapartida, la nueva política económica y cambiaria nos muestra a fiscos provinciales que, de no contar con ingresos provenientes de regalías, languidecen día a día, porque sus tributos de recaudación propia no se actualizan automáticamente con el avance de la inflación. Es decir que el llamado “impuesto inflacionario” tampoco es coparticipable. Por eso es cierto que, como se ha afirmado, los ingresos fiscales nacionales están “dolarizados”, mientras que los ingresos fiscales provinciales están “pesificados”.

6. La ruptura del pacto

Pese a ello, el gobierno federal aprovecha los beneficios que le reporta el cambio de contexto, pero de ninguna manera intenta restituir a las provincias los ingresos que les sustrajo para cubrir las necesidades que le surgieron en el contexto anterior. Contrariamente a la actitud que asumió frente al anterior cambio de contexto, cuando se apresuró a reformular las bases del pacto federal aun mediante decisiones unilaterales y hechos consumados, buscando luego el consentimiento de las provincias para formalizar tal reformulación, hoy vemos a un gobierno central que no da muestra alguna de querer revisar las bases del acuerdo de convivencia y aprovecha los beneficios extras que obtuvo durante el anterior contexto, sumados a los que le llegan por el nuevo.

Con sólo formular las siguientes preguntas, la respuesta salta a la vista:

¿Qué razones justifican, que el gobierno central siga percibiendo para sí el impuesto a las ganancias, creado transitoriamente hace casi ocho décadas para superar una situación de emergencia que entonces se vivía, dentro del nuevo contexto de un fisco federal con superávit que, entre otras cosas puede pagar por anticipado su deuda con el Fondo Monetario Internacional?

¿Qué explicación puede darse, después de diez años de mora del Congreso, a la ausencia total de tratativas tendientes a arribar a los acuerdos con las provincias que sirvan de base al nuevo régimen de coparticipación que manda la Constitución?

¿Hay algún motivo que pueda justificar, dentro del actual contexto de progresivo incremento de los ingresos provenientes de impuestos externos y de servicios y funciones estatales provincializados, para que el gobierno central se siga llevando “la parte del león” en la recaudación de los impuestos internos? Si la respuesta quisiera buscarse en la necesidad de llevar a cabo políticas sociales, debe responderse que ellas no constituyen un poder delegado en el gobierno federal sino, en el mejor de los casos un poder concurrente, por lo que no se justifica que el gobierno central tome recursos de las provincias para llevarlas adelante, porque éstas pueden hacerlo por sí solas con ese mismo dinero.

¿Qué razón hay para mantener en la órbita del poder central recursos que según la letra y el espíritu de la Constitución Nacional son originariamente provinciales, si de todos modos gran parte de esos recursos tienen que ser destinados, como Aportes del Tesoro Nacional (A.T.N.) a las provincias para que puedan cumplir con sus compromisos elementales y seguir subsistiendo? No hace falta ser demasiado perspicaz para advertir que la única explicación es que el gobierno central prefiere distribuir discrecional y “graciosamente” esos recursos, en lugar de devolvérselos a sus legítimas dueñas, porque así los puede utilizar como un recurso para

doblegar a las provincias y exigir determinadas conductas políticas a sus gobernantes y representantes en el Congreso Nacional. El bochornoso proceso previo a la sanción de la ley 26.080, que reformó la composición del Consejo de la Magistratura en abierta violación al art. 114 C.N., es uno de los varios ejemplos que se podrían mencionar.

Lo dicho pone de manifiesto que la conducta asumida por el gobierno central frente al nuevo contexto, aferrándose a las ventajas que obtuvo al reformularse el pacto en el contexto anterior, para sumarlas a las que le ofrece el nuevo contexto, con la consiguiente pauperización de los fiscos provinciales, es claramente incompatible con la buena fe que debe presidir el cumplimiento de los acuerdos, no sólo los celebrados entre los particulares sino también y con mayor exigencia, porque el imperativo ético es más fuerte en este caso, los que celebran entre sí los Estados.

Basta aplicar principios ético jurídicos básicos para advertir que el obrar reñido con la buena fe de parte de uno de los sujetos federales que integran el acuerdo implica de su parte una ruptura del pacto.

Una ruptura del pacto federal como la que advertimos, importa una gravísima crisis de la relación federal, entendida la palabra crisis en el sentido originario de la voz griega que implica, no sólo trance, sino también y, sobre todo, mutación. Pero aun desde el punto de vista médico, Hipócrates sostenía que las crisis pueden ser saludables o fatales, según que conduzcan a la mejoría o al agravamiento o muerte del enfermo.

Para que la crisis sea saludable resulta imprescindible iniciar de inmediato la tarea de construcción de un nuevo pacto, que importe una reformulación total del sistema de distribución de recursos y gastos en la relación federal argentina de manera tal que, dentro del nuevo contexto, pueda cumplirse el objetivo de la Constitución; esto es, que cada uno de los sujetos federales cuente con los medios necesarios para el cumplimiento de sus propios fines, que surgen de su propia naturaleza y del reparto de atribuciones que hace aquélla, sin necesidad de auxilios “graciosos” de nadie. Si el contexto ha variado sustancialmente, también deben variar sustancialmente las bases del acuerdo.

De no procederse así, el pronóstico es grave, porque no parece haber otro final que la muerte del federalismo argentino. En este sentido ha dicho Ferrando Badía que *“roto el pacto, queda muerta la sociedad. Se cae en el separatismo o en el unitarismo. Los dos significan muerte, bien de la Nación como unidad superior en el separatismo, bien de los elementos vivos de la Nación, en el caso del unitarismo”*⁹.

NOTAS

* Profesor titular de Derecho Público Provincial y Municipal, U.N.C.

¹ Esta idea está desarrollada con mayor amplitud en el libro de mi autoría titulado *Provincias y Nación*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996, cap. 1.

² Horacio Daniel PIOMBO, *Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos*, Buenos Aires, Depalma, 1994, pág. 18.

³ F. PI Y MARGALL, *Las nacionalidades*, 3ª ed., Madrid, Imprenta de Enrique Rubiños, 1882, pág. 446.

⁴ Se alude al acuerdo suscripto el 12 de agosto de 1992, ratificado por ley 24.130, generalmente conocido como “Pacto Federal Fiscal” y al que se suscribiera el 12 de agosto de 1993, denominado “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” y conocido como “Segundo Pacto Fiscal Federal”.

⁵ Esto ocurrió en 1866, bajo la presidencia de Mitre, al agregarse entre las atribuciones del Congreso la de establecer impuestos a las exportaciones, y en 1994, con las modificaciones introducidas en los incs. 2 y 3 del art. 75.

⁶ Esta idea está desarrollada con mayor amplitud en *Provincias y...* cit., cap. 3.

⁷ Adviértase que la reforma de 1860 eliminó del texto de la Constitución Nacional, salvo la mención que conserva en el art. 35, la palabra “Confederación”, sustituyéndola por “Nación”. Así el “Presidente de la Confederación”, pasó a ser el “Presidente de la Nación”, el “Congreso de la Confederación”, pasó a ser el “Congreso de la Nación”, la “Corte Suprema de Justicia de la Confederación” pasó a ser la “Corte Suprema de Justicia de la Nación”, etc..

⁸ Pedro J. FRIAS, *El comportamiento federal en Argentina*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 1964, pág. 11.

⁹ Juan FERRANDO BADÍA, “El pensamiento político de Pi y Margall: las claves de su sistema”, en *Estudios en Homenaje al Prof. Diego Sevilla Andrés*, Universidad de Valencia, pág. 403.

ASPECTOS FISCALES DEL FEDERALISMO, CON ESPECIAL REFERENCIA AL PODER TRIBUTARIO DE LOS MUNICIPIOS

por JOSÉ RAÚL HEREDIA *

SUMARIO: I. Preliminar. II. Introducción. III. Monopolio del poder y la cuestión del Tesoro. IV. Un golpe a las autonomías: la llamada “ley de responsabilidad fiscal”. V. Diagnóstico e instrumentos de superación. El poder tributario de los municipios.

I. Preliminar

Sumamos nuestra palabra en estas *Jornadas sobre Federalismo Económico y Fiscal*, que celebramos en el ámbito del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, con especial interés por la temática que se ha elegido, por la jerarquía de los expositores y porque rendimos en este ámbito un merecido homenaje al entrañable maestro, Dr. Pedro J. Frías, hasta hace poco el director del Instituto con el desempeño superlativo, sostenido por largo tiempo, que nos consta a todos.

II. Introducción

El tema específico de este panel, *Aspectos fiscales del federalismo*, merece, según creemos, una consideración previa acerca del poder real en Argentina. Porque el federalismo tiene todo que ver con el *diseño constitucional del poder*, lo que llamamos, siguiendo a Frías, *federalismo preceptivo*, por un lado, y, por otro lado, y esencialmente, tiene que ver con el ejercicio del poder en concreto, en la práctica histórico-institucional, es decir, en relación con los *comportamientos institucionales* a través de los cuales, ha dicho también Frías, vive o no vive la Constitución.

El miembro correspondiente de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba en México, Dr. Diego Valadés, al afirmar que la Constitución es el estatuto jurídico del poder, subraya que ella regula cuatro formas de relación con el poder: el *derecho al poder*, el *derecho del poder*, el *derecho ante el poder* y el *control del poder*¹. El *federalismo*, así, pertenece al derecho del poder, pero también al derecho ante el poder y al control del poder.

Es que la forma federal de gobierno como está definida en la Constitución de la Nación [art. 1°], inseparable de la forma representativa y republicana, es esencial en el diseño constitucional del poder, pero, al mismo tiempo, se erige en una *garantía frente al poder* y es, en la ingeniería constitucional del poder, un *instrumento de control* del poder. Recuérdese que Carlos Erro decía que el federalismo es una exigencia de la libertad, y lo concebía así el Dr. Carlos Colautti.

Hasta aquí el *deber ser constitucional*. Los comportamientos institucionales en Argentina, según sabemos, se han distanciado de la Constitución; como afirmó Segundo V. Linares Quintana, en nuestro país ha ocurrido una verdadera desnaturalización del modelo (federal) a través de un lamentable proceso de *perversión* constitucional, que ha alcanzado límites extremos en el campo de las relaciones económicas entre la Nación y las provincias².

Nuestro maestro Pedro J. Frías habló ha tiempo de la *sucursalización* de las provincias, o sea, la atenuación de sus autonomías operativas, y señaló tres factores decisivos:

“a) la disciplina de los partidos nacionales, los liderazgos carismáticos, la unificación de

la jefatura del partido oficial en la Presidencia de la República;

b) los cuatro interregnos constitucionales del cuarto de siglo, que sumados a las frecuentes intervenciones federales, allanan por largos años la autonomía de las provincias, debilitan su clase política, y acentúan la subordinación al gobierno central;

c) el deterioro del sector público argentino que ha creado, entre otras cosas, una dependencia financiera de los Estados particulares hacia el Tesoro nacional, que mediante la emisión monetaria y los aportes potestativos a las provincias, es el único que puede cubrir las consecuencias negativas de la política económica nacional³.

Asimismo, afirmó: "... también ha crecido la centralización por una distorsión cumplida por el gobierno central sin adecuada resistencia de las provincias: -la ausencia de una política provincial y municipal; -el *modus vivendi* impositivo que por cuarenta años empobreció a las provincias y que permitió a un fisco nacional rico asumir servicios específicamente provinciales, deprimir la calidad del sector público local y tomar una participación creciente en los ingresos tributarios de las provincias a través del régimen de participación impositiva..."⁴.

Esto dicho hace muchos años ya. ¿Qué podríamos decir hoy? Hablamos de un Estado constitucional para subrayar el regreso, a partir de 1983, de la concepción que asigna a la Constitución el rol de Ley Fundamental, esto es, de norma no subordinada a otra y fuente de todas las demás.

Empero, no puede obviarse que el imperio de la Constitución se ha visto gravemente afectado en la etapa democrática iniciada en el señalado año, fundamentalmente por el llamado *derecho de la emergencia* que ha importado un desarrollo de los poderes llamados *emergenciales* por parte del Poder Ejecutivo en desmedro de los otros dos poderes y del equilibrio entre éstos. Sobrevino así un *derecho de la crisis* que puso en crisis al derecho. O, como se ha dicho, para reflejar un semejante fenómeno en los países de Europa, especialmente vinculado a la época de guerra o mejor de entreguerras, aun salvando las distancias, *el derecho de emergencia puso de manifiesto la emergencia del derecho* [Werner Kági].

Esa decadencia del Estado constitucional había sido notablemente caracterizada en su evolución como *el desmontaje de la Constitución*. Es manifiesta la importancia de esta cita⁵:

"*El desmontaje de la Constitución afectó a todos sus elementos esenciales: / a. Las normas que constituyen la relación ciudadano-Estado se ven afectadas decisivamente por la expansión de las funciones estatales, es decir, de las tendencias hacia el Estado 'autoritario' y 'totalitario'. Los derechos fundamentales pierden su sentido absoluto. A partir de la teoría de la falta de límites al poder de revisión de la Constitución que les privó de su carácter pre-estatal e incondicional, ahora se debilita aún más su fuerza normativa, en el sentido de que también el legislador común y el Poder Ejecutivo se exceden de esos límites. Finalmente, aquéllos pierden, en general, su sentido jurídico normativo. A menudo, el individuo, en una situación total de carencia de garantías, vuelve a enfrentarse al poder absoluto del Estado. / b. Igualmente, el orden de competencias básicas del Estado, está por perder su carácter imperativo. La concentración de los poderes sustituye la división de los poderes. Por vía de la 'mutación constitucional' (Verfassungswandlung), desde hace ya mucho tiempo, el peso se traslada cada vez más al 'Poder Ejecutivo'. Mediante las prácticas de las delegaciones y la concentración de poderes a través del derecho de emergencia, se pone completamente en peligro el sentido objetivo (normativo) del orden de competencias. Cuánto más, si el contrapeso de la Justicia (la jurisdicción constitucional) no se fortalece sino, por el contrario, se debilita cada vez más. La ley es desplazada como centro dominante de la vida constitucional; y en su lugar entran las formas autoritarias del 'acto de gobierno' (Regierungsaktes) y de la 'Media-Ley' (Mázname)⁶. / c. También las normas referidas a la forma democrática del Estado, es decir, a la competencia del pueblo en el Estado, se ven necesariamente afectadas por las tendencias autoritarias. El procedimiento legislativo abreviado desplaza al ordinario; la urgencia conduce a un 'estrangulamiento del referendium'; incluso las modificaciones de la Constitución se realizan despreciando el poder constituyente del pueblo. / d. Finalmente, a través de las tendencias autoritarias, que en un sistema de Estado federal también significan siempre centralización, se pone en cuestión el*

carácter iusnormativo imperativo de la delimitación de competencias en el Estado federal, la autonomía municipal y la descentralización”.

Todas estas notas están presentes en la realidad institucional de Argentina hoy, aunque no todas con igual intensidad.

III. Monopolio del poder y la cuestión del Tesoro

1. Haciéndonos cargo de que los poderes están constituidos en lo formal, no puede soslayarse que ha sido y es característica de nuestro sistema institucional, en la realidad, la concentración y la centralización del poder en el Presidente a partir de la práctica del dictado por éste de decretos de necesidad y urgencia, de la repetida delegación legislativa por el Congreso -unos y otros prohibidos como regla y autorizados excepcionalmente en la Constitución [arts. 76 y 99 (3), C.N.]-, del dictado de leyes de emergencia prorrogadas, coonestadas por la Corte Suprema, del otorgamiento a ministros de Economía y jefes de gabinete de poderes extraordinarios, del vaciamiento paulatino de atribuciones propias del Congreso, del debilitamiento de éste por el exceso de subordinación partidaria que profundiza la *sucursalización* [Frías] de las provincias -en favor de un manejo discrecional de los recursos del Tesoro y de la incondicional adhesión política de los gobernadores, más delegados que autónomos-, y del permanente acrecimiento de la *perversión* [Linares Quintana] de la forma federal de gobierno que anula las autonomías de las provincias y de los municipios [allí está la llamada ley de responsabilidad fiscal, número 25.917, por ejemplo].

De modo que la *revalorización* de la Constitución como norma vinculante, fenómeno que es dable observar en el ámbito propio de los derechos humanos por virtud de la directa aplicación de las normas de los tratados y convenciones internacionales -que rigen en el país con los alcances señalados progresivamente en diversos pronunciamientos de nuestra Corte Suprema- ⁷ convive con este *desmontaje de la Constitución* que aquí referimos específicamente en relación con el acrecentamiento del poder y la pareja disminución o anulación de su control.

2. Ese agravamiento del centralismo nos ha llevado a afirmar que en Argentina vivimos en un monopolio del poder, en el sentido que no sólo se adoptan decisiones de un modo unitario, con desmedro de las autonomías provincial y municipal, sino que prácticamente una persona podría convertir en ley todas sus voluntades.

Piénsese, a más de lo ya dicho, que el debilitamiento del Congreso hasta casi su anulación conlleva la práctica desaparición del *control político del poder*, en el marco de otros aspectos, como la ausencia o debilitamiento extremo de la oposición política, o la tendencia a “regimentar” la prensa en general, a lo que cabe añadir el debilitamiento del *control jurídico* en instancias en que el Poder Judicial aparece “acosado”.

3. Pues bien, en ese marco institucional debe repensarse hoy la cuestión del tesoro, que es, a no dudar, la gran cuestión de nuestro federalismo. Juan Llach rescató este pensamiento de Quesada:

“La cuestión del tesoro es, en el fondo, el eje de toda la política argentina desde la emancipación. Las luchas civiles, las disensiones partidistas, las complicaciones políticas, el enardecimiento de unitarios y federales, de porteños y provincianos, el caudillaje mismo, todo ha nacido de ahí y ha gravitado a su alrededor; tocar esta cuestión es ‘picar en arena candente’; aclararla, es encontrar el hilo de Ariadna, que nos guía en el laberinto de la política argentina (Quesada, 1898, p. 82)” ⁸.

En nuestros días, no sólo es dable confirmar ese aserto sino que todo es aun más complejo. Pueden reflejarse los alcances de esa complejidad acudiendo a noticias difundidas en ocasión de debatirse el proyecto de ley de responsabilidad fiscal, al que nos referimos en el acápite siguiente ⁹.

Nadie niega el desorbitado endeudamiento de las provincias, que ha incrementado la deuda pública. Tampoco es posible eludir la necesidad de que se transiten caminos de responsabilidad

fiscal. Pero el creciente endeudamiento externo ha sido obra de los distintos ministros de Economía, designados por los presidentes, quienes han actuado sin control alguno en épocas de facto y con poderes extraordinarios repetidas veces, sin control del Congreso, existiendo éste, en violación flagrante de la atribución que le ha conferido el inc. 7 del art. 75 C.N..

IV. Un golpe a las autonomías: la llamada “ley de responsabilidad fiscal”

1. La llamada *ley de responsabilidad fiscal* -una de las exigencias que planteó el Fondo Monetario Internacional (FMI) a nuestro país- ¹⁰ fue sancionada por el Congreso en agosto de 2004; lleva el número 25.917 y fue reglamentada por el decr. 1731/2004, publicado el 9 de diciembre de 2004.

Dos notas iniciales, no las únicas, deseo destacar acerca de esta ley. Una, se refiere al camino seguido para su sanción; no se ha acudido a la *concertación* sino a la imposición centralista, ubicado el gobierno federal en situación de fuerza respecto de los gobiernos provinciales. Ello queda demostrado por las resistencias originarias expresadas por algunos gobernadores ¹¹, también por legisladores ¹², así como por demoras en el proceso de adhesión de las provincias, aunque finalmente conjuradas. Es cierto que la ley no alumbró con el contenido textual que exigió el FMI ¹³ y que reclamó al Congreso el Presidente ¹⁴. Pero se acudió a los hechos consumados, más que al acuerdo previo.

La otra nota está referida a que esta ley, en verdad, se imaginó como una suerte de compensación por la imposibilidad existente hasta ahora para sancionar la ley de coparticipación federal de impuestos. Con ella, se satisfacía en algo al FMI y se entendían sorteadas las exigencias constitucionales impuestas para la sanción del régimen de coparticipación ¹⁵.

2. En una apreciación global, si quisiéramos sintetizar el concepto, desde luego en nuestra opinión, podríamos adoptar la expresión del gobernador Verna, de La Pampa: “*es una ley unitaria*” [Clarín, 21 de junio de 2004].

No descuidamos las dificultades que ostenta la negociación con el FMI, y sus presiones y aun imposiciones que terminan por no respetar la forma federal de gobierno argentino.

Como lo ha enseñado hace muchos años *Pedro J. Frías*, el camino es la *concertación -la convergencia, mucho más noble que la subordinación-* entre los niveles de gobierno para hacer posible el federalismo.

La ley, es cierto, prevé un mecanismo de adhesión de las provincias, lo que aparece como respeto hacia sus autonomías. Pero en los hechos, sabemos, las provincias no tienen mayor margen para resistir una ley semejante. Y los municipios son los grandes ausentes, a los que se les imponen decisiones adoptadas sin ninguna participación suya. Y sin casi culpas.

Recordamos lo que se dijo en el seno de la Convención de 1994:

En el país hay mil setecientos municipios y sólo inciden en un 2,1 % del producto bruto interno, y la proporción de sus presupuestos sumados con relación al gasto público total, es el siguiente, según el informe sobre “El gasto público consolidado” publicado en La Nación del 20 de enero del corriente año; Gasto público argentino de 1994: Nación, 39 mil millones de dólares, es decir, 56,4 %; provincias, 24.700 millones de dólares, 35,7 % y los municipios, 5.460 millones de dólares que representan el 7,9 %. Basta comparar este magro 8 % del gasto municipal argentino con el 25 % del gasto municipal en Alemania, a cuyos municipios les corresponde el 65 % de la inversión pública” [intervención del convencional Del Campo, v. Diario..., pág. 3190].

Hoy, los municipios superan los dos mil en Argentina, pero las proporciones en el gasto y en los recursos no han variado en lo sustancial desde 1994 en cuanto a los magros porcentajes de participación de los mismos.

Parece justa, pues, la queja acerca de su omisión (Verna) y justo el pedido de algunos gobernadores de revisar el texto propuesto [Clarín, 21 de junio de 2004].

3. Esta ley debió ser el resultado de una concertación mediante pacto expreso entre las provincias y el gobierno federal, con intervención de los municipios en cada provincia. Es un camino largo y lleno de dificultades pero es el único que contempla verdaderamente nuestro sistema federal de gobierno. Podría decirse que no se ha podido sancionar la ley de coparticipación federal todavía porque no se alcanza el consenso necesario. Pero no queda otra cosa que insistir una y otra vez hasta alcanzar el acuerdo.

Se trata de un nuevo y desgraciado instrumento de penetración del poder central y de avasallamiento a las autonomías, provincial y municipal. Se dirá que la responsabilidad fiscal hay que alcanzarla alguna vez y de algún modo. Sin embargo, de un lado, ello sólo es posible en el marco de las potestades y competencias asignadas en la Constitución y, de otra parte, el gobierno federal no se caracteriza, aunque haya mejorado, por su apego a la responsabilidad fiscal, queja de varios gobernadores.

Con notable anticipación, Gorostiaga, “el insigne arquitecto y redactor por excelencia de la Constitución de 1853”, realizando una verdadera interpretación auténtica de la norma constitucional [hoy, art. 75 (8)], dice Vanossi, como diputado, en 1862, afirmaba: *“si en una época pacífica y normal, hubiese provincias que vinieran anualmente al Congreso en demanda de subsidios, creo que no debía acordárselos. La soberanía de las provincias es esencial en el sistema de gobierno trazado en la Constitución. La subvención concluiría por subordinarlas al gobierno nacional, y comprometería su independencia interior...”*¹⁶.

Las provincias han venido perdiendo independencia hasta arribar a la situación que hemos descrito más arriba. Su endeudamiento con “Nación” [gobierno federal] ha permitido y permite todas las injerencias del poder central, acrecido éste hasta el aniquilamiento de toda idea de autonomía.

Las erráticas prácticas institucionales, por lo general coonestadas por la Corte Suprema de Justicia a lo largo del tiempo, nos han llevado a esta realidad de decadencia de la forma federal de gobierno. Tiene virtualidad memorar nuevamente este pensamiento de Linares Quintana:

“... Por medio del sistema de leyes-contratos -o sea actos del Congreso Nacional que establecen el régimen, al cual adhieren las legislaturas provinciales, sin poder, en el hecho, obtener modificación alguna- se creó en nuestro país la coparticipación nacional-provincial de numerosas contribuciones que, de acuerdo con la distribución de los poderes impositivos estatuida por la Constitución Nacional, corresponden a las provincias./ De este modo operóse en el país la indebida penetración del gobierno federal en el reducto institucional de la autonomía provincial...”

No olvidó señalar el insigne jurista citado, desde luego, la imprudencia en la administración por los gobiernos provinciales de los recursos con que cuentan: *“... el mejor plan del gobierno central para promover el desarrollo de las provincias fracasará si éstas no corrigen la mala administración de sus fondos”*¹⁷.

4. Podríamos evidenciar la afectación de las autonomías en un examen en particular de la normativa de esta ley. Pero ello excede estas notas.

Aunque es dable destacar que ella es una contracara de la ley de coparticipación. Y, téngase en cuenta lo que dice la Constitución:

“Una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación.... [art. 75 (2), párrafo segundo, C.N.]”.

Los acuerdos fatalmente deben existir; es una exigencia expresa de la Constitución. Y la redacción no deja dudas acerca de que estos acuerdos son previos a la ley, no posteriores: eso quiere decir “sobre la base...”. Si ello es así, lo mejor es hacer derechamente lo que ella ha previsto, no sólo en esta norma citada, como forma federal de gobierno.

Y en cuanto a los municipios, es cierto que el art. 25 los menciona, lo que podría resultar beneficioso en tanto se les reconoce personalidad propia, pero lo hace para exigirles que soliciten autorización. También lo hace al prever su adhesión expresa, por invitación de las provincias, lo que está mejor: lástima el contenido al que deben adherir.

Es igualmente importante señalar que no parece posible sostener la validez constitucional

de la composición del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. El Congreso no tiene potestad para decirle a las provincias quiénes integrarán un consejo federal. Lo debe decidir cada una de ellas en el marco de sus propias previsiones constitucionales. Podría haber dicho que cada una designará un representante, por ejemplo.

5. Queda todavía por examinar lo que ocurre respecto de los municipios en el interior de cada provincia. Suele repetirse allí, en estos días con mayor evidencia, el *centralismo prepotente*. Los municipios, así, convidados de piedra en el proceso de sanción de la ley de responsabilidad fiscal, han debido, ello no obstante, adherir a sus normas, que, sin duda, a falta de *convergencia* previa y por el tenor de varias de sus previsiones, afecta sus autonomías¹⁸.

V. Diagnóstico e instrumentos de superación. El poder tributario de los municipios

1. Como reclama nuestro entrañable Pablo Garat, no hay que quedarse sólo en el diagnóstico. Miguel Angel Asensio, ha precisado que “*El sistema fiscal muestra visibles desequilibrios horizontales, con provincias ‘dotadas’ y otras ‘menos avanzadas’, verdadero nudo gordiano para la organización financiera y la coordinación fiscal. El federalismo fiscal argentino sobrelleva otro desequilibrio, el vertical, al concentrarse los principales recursos en el nivel nacional, con menores potestades tributarias en las provincias*”. Este es un diagnóstico.

El mismo autor muestra un camino: “*Hay que discutir el esquema actual de participación de impuestos, como también la descentralización tributaria¹⁹ y el perfil de las instituciones que la reglan*”²⁰.

2. En el seno de la Comisión Redactora de un documento llamado “Marcos alternativos para una ley de coparticipación federal de impuestos”, conformada en el seno de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del Senado de la Nación, se propició la sanción de seis leyes en forma conjunta, a saber²¹.

1. Ley de reforma tributaria de base estructural.
2. Ley de coparticipación federal de impuestos.
3. Ley de responsabilidad fiscal.
4. Ley de reforma del sistema previsional.
5. Ley de reforma del Estado.
6. Ley de presupuesto 2003 con proyecciones plurianuales.

El camino que se ha seguido con el dictado de la ley de responsabilidad fiscal ha sido muy otro.

3. En *El poder tributario de los municipios* hemos sostenido la plena autonomía municipal sobre la base de asumir la *dignidad institucional* del municipio y el reconocimiento de la *autarcía*, esto es, la suficiencia de recursos propios obtenidos en ejercicio de un poder inherente, originario e inderogable por las otras esferas. Y hemos propiciado la inversión de la actual situación, en que el gobierno federal se lleva la mayor parte de los recursos y transfiere responsabilidades a los niveles subnacionales.

La centralización de la recaudación en nuestro país, según sabemos, ha permitido el desigual crecimiento de las regiones -muchas veces, ahogadas por políticas dictadas desde el centro, sin apreciación y con desprecio absoluto de las realidades locales-, ejercicio de la prepotencia que subordinó voluntades políticas provinciales. Cabe repetir, ella fue causa esencial en el proceso de *sucursalización* [Frías] de las provincias, comportó la *perversión* [Linares Quintana] de la Constitución y nos ha conducido paulatinamente al actual *desmontaje* [Kägi] de la Constitución.

La descentralización fiscal puede y debe hacerse en base al reparto de competencias que la Constitución ha consagrado para los cuatro niveles de gobierno, conforme con lo que hemos sostenido²² resguardando la previsión del art. 75 (2, III párrafo)²³.

Para hacer posible el programa constitucional, a saber, “*proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, al crecimiento armónico de la*

Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones” [75 (19)] sólo debe respetarse ese reparto de competencias que auspicia la *solidaridad*; hemos propugnado que es dable concebir, asentados en el art. 75 (2), C.N., tres bloques de recursos: el de *suficiencia*, el de la *autonomía* y el de *solidaridad* ²⁴. Conste que una Nación sólo es viable sobre la base de fuertes relaciones horizontales.

4. Acaso pueda rescatarse este pensamiento en cuanto contiene una propuesta sobre políticas públicas: “*Es necesario avanzar en cuatro políticas básicas: una política macroeconómica que asegure la estabilidad, ya que son los pobres quienes sufren más las crisis y la inflación; una política educativa que asegure escuelas de calidad para los pobres; una política asistencial que provea alivio para la pobreza sin clientelismos ni desincentivos al trabajo, y una política fiscal que recaude impuestos con pocas distorsiones y evasión, y asigne esos fondos a un gasto público social eficiente y focalizado*” ²⁵.

Hemos pensado que el municipio debe cumplir un rol esencial -como se le asigna hoy en Occidente- en toda estrategia de desarrollo humano y que es insoslayable su intervención en toda política pública. Por ello, es preciso respetar su dimensión institucional y sus potestades, entre éstas, la de imposición. Remitimos a lo que sobre este asunto llevamos escrito ²⁶.

NOTAS

* Académico correspondiente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba en Comodoro Rivadavia, Chubut, y miembro correspondiente en Chubut del Instituto de Federalismo.

¹ Diego VALADÉS, *Constitución y democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002. Conocimos al destacado jurista en oportunidad de su incorporación como académico correspondiente a la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, en setiembre de 2003.

² Segundo V. LINARES QUINTANA, *Régimen constitucional de las relaciones económicas entre la Nación y las provincias*, Anales, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Segunda Epoca, año XXXVI, N° 29, 1991.

³ Pedro J. FRÍAS, *Introducción al derecho público provincial*, págs. 4-5.

⁴ Pedro J. FRÍAS, ob. cit., pág. 7.

⁵ Werner KÄGI, *La Constitución como ordenamiento jurídico fundamental del Estado. Investigaciones sobre las tendencias desarrolladas en el moderno derecho constitucional*, Dykison, reimpresión [1945], Estudio preliminar de Francisco Fernández Segado y traducción de Sergio Díaz Ricci y Juan José Reyven, Madrid, 2005.

⁶ Los traductores aclaran que con el referido término, que traducen como “Media-Ley”, podría entenderse que el autor se refiere al decreto-ley u ordenanza de necesidad.

⁷ Véase, por ejemplo el pronunciamiento recaído *in re* “Giroldi, Horacio David y otro s/ recurso de casación” -causa N° 32/93-, fallada el 7 de abril de 1995.

⁸ Citado por Juan LLACH, en “Un nuevo contrato fiscal federal. Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa” (IAE, Universidad Austral). Trabajo presentado a la XXVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires, 14 al 16 de noviembre de 2001.

⁹ Diario Clarín del 4 de julio de 2004.

¹⁰ Idem. A raíz de la sanción de esta ley por el Congreso, los legisladores Mario Alejandro Hilario Cafiero, Claudio Raúl Lozano, Héctor Teodoro Polino, Patricia Cecilia Walsh y Eduardo Gabriel Macaluse promovieron acción de amparo impetrando la declaración de inconstitucionalidad. En uno de los pasajes de la demanda, se lee: “Escapando a un criterio delegativo pero aludiendo igualmente a urgencias y requerimientos del P.E.N., a instancias del Fondo Monetario Internacional, se hicieron las modificaciones a la ley de quiebras; se derogó la llamada ley de subversión económica; se acordaron las compensaciones a los Bancos por la pesificación asimétrica, etc.”.

¹¹ Un gobernador, el de la provincia de La Pampa, cuando aún era proyecto la ley de responsabilidad fiscal, se refirió a ella como *una ley unitaria*. Y el diario Clarín informó acerca de las objeciones a la propuesta redactada en la Casa Rosada, provincia por provincia. Informó también que “... el proyecto ingresó al Congreso por el Senado, dado que la Casa Rosada entiende que es allí donde tienen más peso los acuerdos políticos que se logran con los gobernadores. Según la promesa hecha a la misión del FMI, los senadores lo aprobarían a fin de mes” [repárese en el comportamiento institucional del Senado, ¡que debió ser la cámara de las autonomías provinciales!].

¹² Informó, asimismo, el diario Clarín: “La ley de responsabilidad fiscal. El PJ apeló a todas sus mañas para ganar una votación en el Senado. Hicieron votar tres veces un mismo artículo. La primera la habían perdido, porque algunas provincias no querían permitir que la Nación pueda penalizar a las que se apartan del tope al gasto público” [edición del 9 de julio de 2004].

¹³ “La responsabilidad fiscal es clave para el gobierno porque emparcharía el incumplimiento ante el Fondo Monetario por no tener una nueva ley de coparticipación. / El corazón del proyecto de responsabilidad fiscal es ponerles un tope al endeudamiento y al gasto en las provincias. Y al gobierno le serviría para que el poderoso Grupo de los Siete considere aprobar la quita de la deuda propuesta por Argentina. / La votación del Senado salió con fórceps y con más cambios de los que quería el Gobierno. Los que siguen son los puntos que lograron las provincias. / La Nación aceptó que renegociará las deudas con las provincias porque, de hecho hay once que no están en condiciones de cumplir con las pautas de este proyecto. Es el cambio más importante, ya que las provincias suman un stock de deuda de 70.000 millones de pesos y tienen vencimientos fuertes en el 2005. / La Nación también está obligada a presentar, antes del 31 de agosto (es decir antes de enviar al Congreso la ley de presupuesto) sus estimaciones de gasto y endeudamiento. Esto no estaba incluido en la redacción original del Ministerio de Economía” [ibídem].

¹⁴ “... esta ley se convirtió en una virtual obsesión para el jefe del Estado desde que no logró avanzar sobre la nueva coparticipación federal, otro de los puntos incluidos en el último acuerdo con el FMI. / El conflicto, en rigor, excede lo estrictamente parlamentario. Aquí, la puja se dirime entre el Poder Ejecutivo y los gobernadores...” [diario Clarín, edición del 4 de julio de 2004].

¹⁵ Legisladores opositores plantearon que debían debatirse conjuntamente una y otra ley.

¹⁶ Jorge R. VANOSI, *La influencia de Juan Benjamín Gorostiaga en la Constitución Argentina y en su jurisprudencia*, citado por Segundo V. LINARES QUINTANA, *Régimen constitucional de las relaciones...* cit., págs. 519-541 (v. pág. 533).

¹⁷ V. LINARES QUINTANA, op. cit., págs. 534-535.

¹⁸ Creemos que lo único rescatable de esta ley es que menciona a los municipios en forma expresa, lo que demuestra el reconocimiento de su personalidad jurídica aunque más no sea para imponerles ‘instrucciones’. Pero a las que deberían adherir expresamente. Y como esta ley tiene que ver con la coparticipación sin duda, entonces, se concreta nuestra idea de que ellos son sujetos también de ésta, según lo hemos sostenido en nuestra tesis *El poder tributario de los municipios “a las duras y a las maduras”*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, octubre de 2005.

¹⁹ En un trabajo titulado: *El federalismo fiscal y la coparticipación de impuestos. Propuestas para una nueva ley de coparticipación federal* [de Carlos RAIMUNDI y Mariano TILLI, publicado con el título de “Coparticipación: hacia un nuevo contrato social” por la editorial Corregidor en 1996 (V. página web del Centro de Estudios Nuevo Milenio, Cuaderno de Política Fiscal N° 2)], se ha afirmado que “... la descentralización de las potestades impositivas no genera un sistema de reparto solidario y equitativo y, por lo tanto, afecta la realización del federalismo”.

²⁰ Diario Clarín, Secciones Opinión, Tribuna Abierta, sábado 23 de agosto de 2003.

²¹ Propuso también la Comisión: “El diseño de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos incluye inexorablemente los siguientes puntos: / a) Masa de recursos a distribuir: la determinación de los recursos que integrarán la masa a transferir a las jurisdicciones provinciales implica visualizar posiciones extremas de centralización de recursos con cambio radical de régimen tributario (Sturzenegger - Mesdrich) hasta la máxima descentralización y eliminación del régimen de coparticipación (Jorge Avila, CEA) pasando por sistemas de distribución de recursos sobre la base anual presupuestaria (Carlos Pérez -Fundación Capital). / Se discuten también propuestas intermedias que señalan la necesidad de que las provincias recauden el impuesto a las ganancias de las personas físicas, los impuestos internos y a los combustibles, los impuestos patrimoniales y un impuesto a los ingresos brutos. Por su parte, Juan Llach promueve un mecanismo de reemplazo del impuesto al valor agregado nacional vigente. / De acuerdo al grado de centralización y/o descentralización tributaria se promoverá un mecanismo de identificación de las fuentes de financiamiento. / Por esta razón, la nueva ley de coparticipación debe inexorablemente discutirse en forma conjunta con la reforma tributaria de base estructural pues también la misma delimitará las competencias por diferentes niveles de gobierno. / b) Determinación de metas fiscales con base a criterios de responsabilidad fiscal. En este sentido, las metas conjuntas de resultados fiscales deben actuar con sistemas de incentivos explícitos y penalidades para quienes incumplen estas obligaciones de las partes. El cumplimiento de la política fiscal del sector público argentino consolidado, con severas penalidades (incorporadas al Código Penal) constituye la base para la generación de confianza en las instituciones fiscales. / c) Diseño de un presupuesto 2003 con proyecciones macro económicas y fiscales sostenibles en los próximos ejercicios presupuestarios a los efectos de garantizar la viabilidad financiera y fiscal del sector público argentino. De nada vale debatir una ley si no existen garantías de recursos, erogaciones y metas de déficit y/o superávit fiscal primario y total. / d) Definición de competencias entre diferentes niveles de gobierno para determinar el nivel óptimo de asignación de recursos y mecanismos de provisión de bienes públicos y/o privados del estado. Esto significa una profunda reforma del estado con especificación de principios, competencias y acciones. El Estado nacional podrá proveer de bienes públicos, como ser defensa, seguridad internacional, preservación del medio ambiente, calidad de servicios sanitarios -vegetal y animal- relaciones exteriores y culto, inteligencia del Estado. Esto significa pensar en un Estado que cumpla pocas funciones, pero de alta complejidad y alta calificación. / Los estados provinciales deberían garantizar la provisión de bienes mixtos y privados, preferentemente salud, seguridad, educación y justicia con agregados específicos vinculados a infraestructura social básica, políticas compensatorias y distributivas y estrategias e incentivos para el desarrollo de provincias y regiones. / Los estados municipales, previa reorganización, deberían garantizar la provisión de bienes públicos locales, promover el desarrollo de estrategias productivas locales y propiciar un ambiente favorable para la formación de recursos humanos y la preservación y potenciación de nuestra cultura, valores, tradiciones, creencias y actitudes. / e) La reforma previsional consiste en visualizar los criterios de centralización o descentralización del sistema, la definición de la continuidad del régimen mixto y el financiamiento del sistema mediante la restitución de los aportes y contribuciones como principal fuente de financiamiento. / Por último, la ley de coparticipación federal de impuestos será aquella que surja de un nuevo diseño del sector público en

sus tres niveles, del sistema tributario y previsional que se adopte; del diseño de política económica y de la articulación de los recursos a distribuir; del modelo de financiamiento del gasto público en cada jurisdicción; de la eliminación de regímenes distorsivos; de la factibilidad de propiciar una sanción de ley de bancarrota para el sector público a la usanza del modelo americano y de criterios que modifiquen los sistemas de distribución en el margen hacia el futuro”.

²² Ver *El poder tributario de...* cit..

²³ “La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

²⁴ *El poder tributario de...* cit..

²⁵ Leonardo Gasparini, director del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (UNLP).

²⁶ V. *El poder tributario de...* cit..

NUEVA MIRADA A LAS FINANZAS FEDERATIVAS ARGENTINAS DEL SIGLO XXI

por MIGUEL ANGEL ASENSIO *

“En Estados Unidos hay cuatro administraciones distintas, cuatro presupuestos: la Unión tiene el suyo; los Estados, los condados, las comunidades o cabildos tienen igualmente el suyo”... “Esa manera de administración dividida o descentralizada, peculiar de las federaciones...

será la que convenga al gobierno económico de la Confederación Argentina” (J.B. ALBERDI, citando a Odent, traductor de Story, 1856) ¹.

“En un solo instante el gobierno quiere, el ministro manda, el prefecto comunica, el alcalde ejecuta, los ejércitos marchan, las escuadras navegan, se toca a rebato, retumba el cañón, y la Francia está en pie” (M. CORMENIN, autor francés citado por J.B. Alberdi, 1856) ².

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El todo y las partes. 3. La dinámica económica argentina y el federalismo financiero. 3.1. Cambios en la estructura de recursos. 3.2. Cambios en la estructura de gastos. 3.3. Instituciones fiscales y responsabilidad fiscal. 3.4. El financiamiento educativo como “mandato” financiado. 4. Desequilibrios horizontales y “deuda regional”. 5. Conclusiones.

1. Introducción

Tanto el paradigma federativo angloamericano como el francés cual referencia unitaria, que rescatamos en las glosas precedentes tomadas de una de las construcciones cumbres del pensamiento alberdiano, nos sirven como telón de fondo y estímulo para que, superando una cierta fatiga connatural a los emprendimientos intelectuales reiterados, resulte factible abordar otra vez, aunque más no sea rápidamente, el problema de las relaciones financieras intergubernamentales en Argentina.

Alentamos entonces, que ciertas omisiones y valores entendidos y asunciones conceptuales implícitas, puedan mitigarse por referencia a contribuciones anteriores. Sentado ello, quizás una manera heterodoxa de comenzar con el tema del título es señalando que la composición del esquema de coordinación fiscal intergubernamental en Argentina es bastante más que la conocida ley de coparticipación de impuestos. Y al mismo tiempo, agregar que ello sea probablemente cierto en otros casos a escala internacional.

En efecto, como apuntamos antes, la coordinación financiera entre varios niveles de gobierno, no sólo alude a coordinación de recursos. Entre otros aspectos, los gastos también importan. Y deberíamos anticipar que tampoco es posible terminar allí. La ingeniería financiera que se ha denominado “constitución fiscal” ³ es un entramado más amplio.

Recordemos una vez más, también, que federalismo fiscal no es igual a finanzas federales ⁴. Si bien es frecuente que usemos la primera notación, con ella se alude a un cuerpo teórico y de principios de donde se derivan criterios para la implementación de esquemas empíricos, los que pueden ser aplicados tanto en contextos constitucionalmente federales como unitarios. El federalismo, por su parte, es un sistema institucional.

Como lo recuerda R. Vishwanathan apoyándose en Wheare, el federalismo es la resultante política *cuando un número de estados busca unidad sin unificación* ⁵, pasándose a compartir los poderes legislativos y ejecutivos de tales gobiernos soberanos para entrar en un contrato constitucional que es preservado por una autoridad judicial independiente, y que es operacionalizado a través de una cámara alta. Por otra parte, el federalismo fiscal es una construcción teórica para determinar los niveles a los cuales las tres funciones presupuestarias de asignación, estabilización y distribución ⁶ deben ser desempeñadas dentro de un país para lograr una performance y crecimiento económicos eficientes y mejoradores del bienestar” ⁷.

Si bien la consecuencia de las prescripciones oatiano-musgravianas puede ser una hacienda con poderes importantes en materia de gestión macroeconómica y redistribución, la escuela de elección pública, temiendo un “gran gobierno”, ha postulado una descentralización más desinhibida y audaz ⁸. En el ámbito del federalismo institucional, tal aspecto nos remite a la correspondencia entre federalismo y descentralización. Si bien es un componente sustantivo tal paralelismo, éste no se verifica necesariamente a escala internacional. De hecho, hay unitarismos más descentralizados que ciertos federalismos ⁹.

2. El todo y las partes

En sentido básico, un acuerdo de distribución de recursos, que alude al problema de la asignación tributaria entre niveles de gobierno, se combina con uno de asignación de gastos y otro de transferencias, para formar un esquema de federalismo fiscal o coordinación financiera intergubernamental. Lo que conocemos como modelo ampliado, debe incluir acuerdos sobre otras instituciones fiscales, particularmente, las referidas al endeudamiento, por una parte, y prescripciones sobre la operatoria de la relación entre las esferas de gobierno que pujan por recursos y funciones, es decir, un “acuerdo relacional”. Sin embargo, es entendible que tradicionalmente se discuta sobre impuestos, o impuestos en combinación con transferencias, lo que nos lleva a un enfoque acotado que hemos denominado “minimalista”.

A esta última visión pertenece una estructura de subtipos que gira en torno a la mayor o menor autonomía e interconexión en materia de fijación y percepción de impuestos por parte de los integrantes de un sistema. Separación, concurrencia, sobretasas, transferencias, participaciones, créditos fiscales, etc., responden a esta imagen que tiene una tradición valiosa y respetable ¹⁰.

Si a las remisiones de recursos implícitas en las asignaciones o subvenciones las unimos con los giros o remesas por participar gravámenes entre niveles de gobierno, solemos encontrarnos con la categoría general de transferencias. Desde ese punto de vista, un esquema de participación suele aparecer identificado con las transferencias o con cierto tipo de transferencias. Esto termina de complejizar un campo donde en rigor las transferencias son de una gran variedad de tipos, como lo indica la doctrina y lo hemos puntualizado en otros trabajos ¹¹.

El uso de la *participación de impuestos* se verifica en diversos contextos, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo ¹². Sin embargo, en la medida que implica recaudación por un nivel y reparto de fracciones hacia otros actores, suele destacarse que aparece un tradicional problema de incentivos. En tal sentido, se ha consignado que el principal problema que encierra es que para el recaudador, una unidad monetaria adicional de recaudación no resulta equivalente al mismo ingreso en su presupuesto ¹³.

Con la misma idea, tales participaciones han sido enunciadas como *entitlements*, que podríamos traducir como “derechos de percepción”, los cuales rigidizan los presupuestos y el perfil de gastos de los “transferentes”. Bajo esa perspectiva, ha sido común la intentona de sustraer recursos de tal fondo coparticipable, lo que puede lograrse, entre otros medios, a través de la creación de impuestos asignados exclusivamente al nivel central. Un caso resonante ha sido el de Brasil.

Desde otro ángulo, el sistema de participación puede analogizarse a la administración de un consorcio. El administrador tiende a visualizar los problemas del edificio en su conjunto, como “unidad”. Eso suele llevar automáticamente a gestionar con tal visión el fondo común de recursos contenidos en el “estanque fiscal” cuyas compuertas opera. Ello es crucial en instancias de crisis.

Como si lo anterior fuera poco, juega también la alimentación del contenido y la derivación posterior, cual sistema de irrigación, del flujo del estanque. Conforme con los criterios que se adopten para su implementación, la participación puede ser proporcional o devolutiva, por un lado, o redistributiva, por el otro. Como diría Shoup, la aplicación del segundo criterio hace que

aquella se transforme en subsidio ¹⁴. A su vez, pueden priorizarse indicadores que denoten *necesidad fiscal* (requerimientos funcionales o de gasto), de una parte, o *capacidad fiscal* (aptitud económica y de recaudación de ingresos), de la otra. Australia refleja el primer modelo, donde suele enfatizarse el cómputo detallado del costo de los distintos servicios públicos ¹⁵, mientras que Canadá refleja el segundo ¹⁶.

3. La dinámica económica argentina y el federalismo financiero

Trece años después de la Constitución de 1994 y veinte posteriores a 1988, la sociedad y la economía argentinas han registrado diversas transformaciones. Con esa perspectiva, la Argentina actual deriva tanto de los cambios anteriores como emergentes de la crisis de 2001. El esquema de finanzas federales, que ya estaba cruzado por desequilibrios horizontales y verticales, concentración procentral de recursos, institucionalidad fiscal insuficiente y relaciones intergubernamentales no consolidadas, ha sido impactado por algunos de esos cambios, al tiempo que no ha reflejado varios otros.

Antes del fin del siglo XX, el desequilibrio vertical imponía las remesas coparticipatorias, el horizontal un prorrateo redistributivo, legitimaba además un tercero en discordia que era el sistema de seguridad social y no era ajeno a la ya inequívoca presencia de los compromisos de la deuda externa, que condicionaban ambos la magnitud del déficit del presupuesto nacional. Al considerar estos dos últimos rubros en tal esquema de caja única de tipo consorcial, usualmente no visualizados ¹⁷, en un contexto donde el cambio en el sistema monetario que implicó la convertibilidad dependía crucialmente del equilibrio fiscal, el deterioro progresivo de la situación macroeconómica y macrofiscal fue llevando a sucesivos ajustes para regular el acceso al “estancamiento” y el movimiento de las compuertas que regulaban los flujos financieros hacia los actores.

Bajo esa visión unitaria, los giros o remesas hacia provincias fueron adaptándose a límites, pisos, techos, ocupaciones o “invasiones” inconsultas de *espacio fiscal* ¹⁸, etc., cambios todos dependientes del marco global y la dinámica de transformación negativa que fue adquiriendo el sistema económico hacia el final del siglo. Los acuerdos o pactos fiscales regularon esa mutación, que sin alterar los porcentajes nominales de la coparticipación, los alteraban de facto introduciendo “precoparticipaciones”, detracciones y otros artilugios, conformando el llamado “laberinto” o “destilería” ¹⁹. Sin embargo, se articuló mediante lo que denominamos la “era de los pactos”, que en última instancia y paradójicamente legitimaba las “dos esferas de soberanía” de las que se hablaba en el siglo XIX, aunque restringiendo adicionalmente a una de ellas.

Casi en el medio, se sancionó la C.N. 1994, cuando aquel proceso estaba iniciado; ella no lo detuvo y, en todo caso, lo legitimó ²⁰. Esta última no desconoció “ganadores”: las provincias poseedoras de recursos naturales del subsuelo, el conurbano bonaerense, el gobierno nacional mismo como concurrente en la imposición indirecta y de manera no inmediata, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conjunto de los municipios, que recibirían el reconocimiento de la autonomía en los términos estipulados por la misma Carta Magna ²¹.

3.1. Cambios en la estructura de recursos

Producido el estallido y concretada la macrodevaluación del signo monetario, en un contexto donde mejoraban los precios internacionales, empezaron a verificarse circunstancias paulatinamente diferentes. Comenzó a recuperarse la economía en un movimiento ascendente que ratificaba implícitamente su antigua dependencia del corsé cambiario y, con ella, principiaron su incremento los recursos ligados al comercio exterior. En tal contexto, el objetivo de balancear equidad con eficiencia en la política económica restableció la figura de las retenciones a las exportaciones agropecuarias, a fin de evitar un impacto pleno de los precios internacionales en la canasta de consumo doméstico. Potenciados además por mejoras en los

precios mundiales, los ingresos fiscales del comercio exterior han sido apropiados exclusivamente por el gobierno nacional a partir de la interpretación prevaleciente de la Constitución Nacional ²². A ello se agregó la disposición mayoritaria en favor de la Nación de los ingresos del impuesto a los créditos y débitos bancarios (popularmente conocido como impuesto al cheque).

Composición de la recaudación argentina (Nación + Provincias) ²³

<i>Conceptos</i>	<i>Recaudación</i> 2001 ²⁴	<i>Recaudación</i> 2006	<i>Participaciones</i> <i>en Total 2001</i>	<i>Participaciones</i> <i>en Total 2006</i>
I.Nacionales	17,50	23,57	82,78	85,12
I.Provinciales	3,64	4,12	17,22	14,88
<i>Totales</i>	21,14	27,69	100,00	100,00

El cuadro anterior muestra muy sintéticamente el nuevo escenario, que ratifica las menguadas potestades fiscales de las provincias. Ha aumentado la recaudación de manera muy marcada con relación al PBI, pero tal aumento se concentra abrumadoramente en el gobierno nacional. De una participación central previa a la distribución por coparticipación que sin incluir municipios era claramente superior al 82% en 2001, se arriba a otra que excede el 85% en 2006. A su vez, mientras la presión tributaria nacional creció en casi un 35%, la originada en impuestos al comercio exterior, que incluyen los derechos de exportación, casi se quintuplicó ²⁵.

Consecuentemente, a una situación donde ya existía un socio dominante en el acceso al contenido del estanque fiscal, se arriba a un escenario donde tal socio, es decir, el gobierno central, opera como un sostenido beneficiario hegemónico en un escenario que originariamente estuvo justificado por la crisis. Esta última vuelve a reiterar y legitimar la escena que autorizara la fuerte afectación de 1992 para seguridad social. Entonces sería la deuda previsional, ahora la deuda social representada por una multitud de nuevos pobres la que impondría la construcción de un entramado protectorio explicitado por la “barrera” de retenciones, de un lado, y por un esquema de subsidios masivos, por el otro. Además, la multiplicada e irresoluta deuda externa volvería a demandar fondos sustantivos para su atención, derivados de un superávit fiscal alimentado en buena medida de los nuevos gravámenes que nutren el Tesoro Nacional. En suma, la coyuntura histórica impuso nuevos recursos, pero en lo esencial, ellos fluyeron hacia el nivel central.

3.2. Cambios en la estructura de gastos

Se ha señalado para los países desarrollados una evolución donde en varios casos los gobiernos centrales han reducido su participación como prestadores de servicios u oferentes de bienes públicos, para ser responsables de buena parte del gasto en seguridad social y otros tipos de transferencias, así como titular de un margen dominante de servicios de la deuda. Esto como tendencia de largo plazo operante hasta fines del siglo XX.

Curiosamente, Argentina, por razones distintas, había empezado a reconocer importantes obligaciones por pasivos derivados de su fragilidad fiscal, aspecto que ya era visible a fines de la década de 1980. A principios de la primera década del nuevo siglo, los subsidios de subsistencia esencialmente alimentaria implementados para atender a los nuevos pobres se agregaron a tal perfil central, el que además se vio esencialmente marcado por su papel en la devolución de la deuda externa.

Sin embargo, alumbrando la segunda mitad de dicha década, la continuidad de la recuperación, las mejoras en el empleo y, por ende, en los ingresos por aportes a la seguridad social mejoraron las finanzas del subsector. A ello se agregaron los crecientes y sostenidos incrementos por retenciones a las exportaciones que han sostenido el superávit fiscal agregado y

los compromisos externos. Mientras tanto, no se han producido alteraciones en las retenciones de la masa coparticipable -y, por ende, a provincias- para alimentar el sistema de jubilaciones.

En el medio, gravámenes específicos han alimentado fondos fiduciarios destinados a obras de infraestructura, rubro que preciso es consignar reconocía sustanciales abandonos desde años anteriores. Como función, empero, fue rápidamente asumida en sus facetas dominantes por el gobierno nacional, cuando también deberían ser actores infraestructurales claves, las provincias argentinas. Los excedentes por ejecución presupuestaria también han fortalecido la inversión en infraestructura nacional, que han mejorado asimismo en los niveles subnacionales.

En ese marco, se ha generado un componente creciente en el presupuesto nacional que es derivado de la política de subvenciones al consumo de poscrisis. Esta ha consistido en permitir deslizamientos primero y mejoras abiertas después en materia salarial, pero frenando la canilla de los precios de servicios públicos para asegurar el crecimiento efectivo del salario real. La consecuencia es un crecimiento sistemático en el costado del gasto de los subsidios para el sistema de transportes en los aglomerados urbanos, como elemento emblemático, que implica financiar, como el bolsón de nuevos pobres, al aglomerado de Buenos Aires y Gran Buenos Aires. Como resultado, se produce una succión de recursos de las provincias exportadoras, que se redistribuye concentradamente en el área más poblada y según se defina la más dotada del país. El impacto para el federalismo es obvio ²⁶.

3.3. Instituciones fiscales y responsabilidad fiscal

Llega el momento aquí para referirse a una reforma que alude a uno de los componentes de nuestro esquema ampliado de federalismo fiscal. Hemos remarcado en otras partes lo que consideramos una diferencia entre instituciones-norma e instituciones-órgano. También hemos señalado ciertas figuras predominantes en el ámbito internacional, así como sus atributos, de cara a las insuficiencias del esquema argentino.

Y allí han emergido casos paradigmáticos como el modelo dual australiano para transferencias de recursos y deuda, ejemplificado en la CGC (Commonwealth Grants Commission) y el ALC (Australian Loan Council) por un lado, el español con el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el hindú con una Comisión de Finanzas y otra de Planeamiento, o el canadiense con mecanismos como el Consejo de la Federación, entre otros mencionables.

En cualquier caso, aparece claro que un problema es el del reparto de recursos comunes o la asignación de transferencias de igualación regional basadas en determinados criterios, por un lado, de los problemas de acceso responsable al endeudamiento o conducta fiscal concertada, por el otro. Las llamadas *externalidades financieras o fiscales* en contextos con pluralidad de actores han aparecido hace tiempo en el escenario intergubernamental ²⁷.

En paralelo con ello, el florecimiento mundial de normas o reglas macrofiscales, ejemplificado de manera sobresaliente por el esquema de Maastricht para la cuasi-megafederación europea, movió el tablero de este tipo de encuadramientos que se difundió en el mundo en varios casos, aunque la legislación de Nueva Zelandia resultó emblemática. En Sudamérica, la ley brasileña ha sido un disparador de referencia, pues, entre otras cosas regula la probable designación clientelar de agentes públicos en los últimos meses de mandato. Se aprecia empero, que se alude a aspectos que pueden o no tener que ver con el federalismo financiero como problema.

Argentina ya había sancionado una ley de solvencia fiscal antes que la brasileña de 2001. Sin embargo, en 2004 se sancionó un régimen más completo y abarcativo, entendible como conjunto de normas de buena conducta fiscal esencialmente dirigidas a mejorar la transparencia y controlar el gasto y el endeudamiento en el nivel subnacional. En tal perspectiva, la norma exuda una concepción asimétrica donde el actor prevalente no resulta colocado en una posición asimilable a los últimos.

Pero la “institución-norma” fue acompañada por una “institución-órgano”. En efecto, se crearía el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal para entender en la aplicación de la ley,

donde las reglas de votación colocarían al nivel central en una posición prevalente de la que había carecido en el antiguo organismo interviniente en las cuestiones de “reparto de recursos”, la Comisión Federal de Impuestos ²⁸. La resultante es la emergencia de una estructura de órganos dual, actuantes en autonomía uno de otro, pero donde no se ha instaurado una instancia de coordinación superadora tal cual emergería de un Consejo Federal de Coordinación Económica y Fiscal como el propuesto a mediados de la década de 1990 ²⁹.

3.4. *El financiamiento educativo como “mandato” financiado*

Ha sido tradicional en la literatura de países federales maduros aludir a los denominados *unfunded mandates*, o mandatos no financiados. Se trata de disposiciones que incluso son descentralizantes hacia estados o provincias pero que no contemplan provisiones precisas de financiamiento. Eso ha sido señalado insistentemente en el caso de Estados Unidos. Incluso, el caso argentino de transferencia de servicios educativos y de salud en la década de 1990, creando una asignación “presecundaria”, significó tomar de la porción provincial los fondos necesarios para afectar al financiamiento de tales obligaciones funcionales adicionales.

Assumiendo la consideración de un sector sensible y de incuestionable importancia se dictó la denominada ley de financiamiento educativo, que como tal estableció mandatos obligatorios, con financiamiento, pero que se insertaban como una cuña dentro de los grados de libertad provinciales en servicios bajo su órbita y que tipificaban el federalismo aceptado hasta fines del siglo vencido.

En efecto, bajo un objetivo global incuestionable, que aparece una vez más fortalecido por estudios internacionales que siendo en algunos casos parcialmente contradictorios ubican a Argentina en una posición sin duda preocupante en materia educativa, se modificó la superestructura normativa respectiva, apartándose de una ley “federal” para pasar a otra “nacional”, previendo una mecánica financiera específica. En esto parecen evaluables dos puntos: el deslizamiento hacia una visión unitaria por sobre la consolidada de tipo descentralizante proveniente de la etapa anterior y en ciertos aspectos de la Constitución Nacional, por un lado ³⁰, y el ajuste a un enfoque federativo en materia de recursos, por el otro ³¹.

El primer aspecto implica un intento de recuperar un terreno donde se había pasado a una lógica de “Ministerio sin escuelas”, fortalecedor neto del rol provincial excepto en el terreno universitario, a otro donde vuelve a ser la Nación la que impone el ritmo a jurisdicciones que se suponen no acertaron, no tienen capacidades suficientes o requieren guía en la materia, más allá de los mecanismos de coordinación preexistentes. Aquí es clara una visión centralista, donde se asume que tales capacidades existen en el centro, lo cual relegitima a un ministerio menos orientador y más interventor, y que son inexistentes en la periferia. Esto se contrapone, obviamente, con modelos como el estadounidense, donde la construcción de su sistema educativo se realizó descentralizadamente, durante mucho tiempo no existió un secretario nacional para el tópico y donde al igual que en Canadá, hasta las propias universidades son estatales o provinciales.

En el segundo aspecto, el financiero, y a partir de una particular interpretación del art. 75 C.N. de 1994, se utiliza la vía de la “afectación específica” para utilizar recursos coparticipables a fin de instrumentar una decisión nacional -aceptada empero aunque no sin hesitaciones de algunas- por las provincias. En tal sentido, se fijan porcentajes del PBI a alcanzar en el gasto educativo agregado de las dos jurisdicciones (Nación y provincias) y tanto la parte nacional (40%), como la provincial (60%) se detraen de las respectivas porciones de la masa coparticipable.

La fórmula adoptada se aparta de la lógica de las asignaciones específicas que había tratado de impedir la ley 23.548 y que se ratificaron en la Constitución de 1994. En realidad se creaba una partida de gastos obligatorios que se detraen en bloque de fondos que de otra manera se podrían haber utilizado para otros destinos. Nos asalta de inmediato la alteración de la lógica

alemana en su *Finanzausgleich*, que es enfática en cuanto a que los Länder poseen soberanía presupuestaria para la aplicación de sus recursos ³².

La norma argentina que comentamos, redujo los grados de libertad para fijar sus presupuestos por las provincias y de hecho restringió tal soberanía presupuestaria, lo que había efectivizado también al imponer límites de endeudamiento distintos a los establecidos por sus propias constituciones, lo cual fue en dicha ley de responsabilidad fiscal otro paso centralizante de dudosa constitucionalidad. Y apresurémonos a decir que no se está evaluando la virtualidad de tales objetivos -ello debe ser objeto de otro análisis- sino el lugar del federalismo como sistema, o al menos de cierta visión del federalismo -la no centralista- en este escenario.

4. Desequilibrios horizontales y “deuda regional”

Siendo usual y casi a la moda hablar de distintas “deudas”, corresponde ahora enfatizar, no necesariamente por adhesión a esas modas sino a fin de instalar el problema federativo o de funcionamiento y operación de una nación que al menos nominalmente se dice federal, en la agenda de la política pública, como lo hemos hecho antes de ahora, sobre el problema regional ³³.

Como se sabe, la raíz o la base para que las unidades constitutivas de un arreglo federativo tengan capacidad fiscal, es que posean previamente capacidad económica. Consecuentemente, el origen de los desequilibrios fiscales horizontales, son los desequilibrios económicos horizontales. No es lo mismo Nunavut que Alberta en Canadá, ni Nueva Gales del Sur que Queensland en Australia, los Estados del este en Alemania que los occidentales y pocos lo que la próspera Baviera. La plétora económica usualmente implica plétora fiscal y capacidades diferentes.

Sin embargo, pese a que ello exige importantes transferencias de equiparación o igualación entre tales unidades constitutivas, una observación general es que existiendo, las diferencias en los países desarrollados no son tan agudas como en los menos desarrollados. Por ello, en Canadá el ingreso per cápita de las áreas más ricas no es muy superior a dos veces el de las menos aventajadas; lo propio en otros casos. En el mundo de los no ricos, las realidades son diferentes. De allí el viejo apelativo de Belindia o el más reciente de Corgola para Brasil ³⁴. Lamentablemente, algo asimilable aunque quizás menos extremo puede verificarse en Argentina, donde el origen de los conflictos históricos que retardaron varias décadas el logro de la Constitución, reconocían una aguda desigualdad entre regiones. Entonces, su expresión serían las diferencias entre la próspera Buenos Aires y el resto.

Muy sumariamente, se procura apuntar que quizás antes de pensar en el desequilibrio fiscal, que es una consecuencia, corresponda pensar en la causa, que es el desequilibrio regional, el cual pasados muchos años, sigue existiendo en proporciones muy superiores al mundo desarrollado y en algunos casos tiende a aumentar. En tal sentido, una buena política en materia de federalismo fiscal, es tener otra mejor en materia de federalismo económico. Saldar a largo plazo y mitigar en el corto y mediano la deuda regional, puede resultar una mejora más profunda del esquema de coordinación fiscal, que el mero y pantanoso camino de la disputa por meros coeficientes de reparto del famoso estanco común.

En otros términos, además de una política fiscal es obvia la necesidad de una política regional. La implementación de las denominadas intervenciones estructurales, que es el rótulo ilustrado para enmarcar las políticas regionales y de cohesión en la UE no es otra cosa ³⁵. Y aquí sí resultaría fundamental el uso del poder de intervención o *spending power* del centro, donde además de inversiones compatibles con la expansión de las regiones habrá que instalar los intratables temas de la legitimación o deslegitimación del aglomerado Buenos Aires, en tanto realidad inexcusable que condiciona muchas acciones de desconcentración espacial en la Argentina. Y si existe una Argentina de dos velocidades, habrá que pensar en la posibilidad de invertir la potencia y dotar de rapidez a la hoy rezagada. No haciéndolo, continuarán las peleas por apenas unos puntos en un prorrateo impositivo.

5. Conclusiones

La Argentina de mediados de la segunda mitad de la primera década del siglo ha registrado cambios tanto respecto del momento en que se dictó la última ley de coparticipación federal como después de la Constitución Nacional de 1994. Tanto los avances como los retrocesos en el proceso económico nacional hacen que el mapa de los equilibrios y desequilibrios regionales haya cambiado desde entonces. La minería ha transformado ciertos entornos, el cultivo de soja se extiende en áreas no tradicionales, hay provincias regalíferas ³⁶, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ha introducido casi subrepticamente en el sistema al recibir transferencias educativas. Así, ha habido tendencias que afectaron tanto el entorno pampeano como extrapampeano que como mínimo requerimiento deberían ser objeto de medición. Las poco estimuladas estadísticas de producto bruto geográfico, entre otras, deberían ser priorizadas para detectar estos fenómenos identificadores del estadio contemporáneo del federalismo económico.

Juegan en el escenario financiero a transformar, no sólo realidades económicas, sino también las políticas, que en cierto modo implican una suerte de esclavitud hacia las áreas densamente pobladas, así como otras profundamente culturales. No se puede afrontar un federalismo desde la base que reemplace a otro concebido desde la cúspide, si como en el siglo XIX hay partes de la periferia para las que resultan funcionales los acuerdos con el centro, y recíprocamente.

Es difícil que la operación federativa se optimice si los actores no se sujetan a reglas homólogas para ambas partes y se admita que la relación fiscal y federal reconozca de partida la existencia de un “hermano grande” que concentre no sólo potestades sino el dinamismo federativo. Este es un componente sociológico crucial. Si raramente las innovaciones se generan en una periferia normalmente pasiva y lo usual sea esperar movimientos de piezas “desde el centro” la evolución será siempre hacia un federalismo centralizador que tendrá mucho de unitarismo.

Si importantes medios y núcleos de pensamiento, siguen pensando sólo desde el centro, la minusvalía de la periferia crece. En tal contexto, una fiscalidad donde el 80% de los recursos pasa por el nivel nacional es un matiz casi coherente con el modelo, donde nuevos impuestos a las exportaciones, no previstos en la lógica constitucional del siglo XIX, establecen un socio fiscal hegemónico en el escenario intergubernamental. Aun suponiendo una abstención coyuntural o temporal a esta discusión, discutir una reasignación de las potestades tributarias que relegitime la imposición patrimonial en provincias, que evalúe la cesión de ciertos impuestos específicos, plantee un IVA subnacional o una sobretasa provincial del impuesto a las ganancias es valioso, pero para ello debe emerger una visión *bottom-up* ³⁷, que en sí es casi una revolución política y cultural. Para tomarlas hay que cambiar de estado mental y actitudinal.

En ese ambiente, sin instituciones que protejan las “esferas de soberanía” o que no hagan una interpretación restrictiva del principio de supremacía, el destino es unitario. Sin núcleos orgánicos que permitan expresarse a la periferia, entre ellos, un Senado poderoso como enclave más territorial-regional y menos político-partidista, la resultante serán siempre medidas “procentrales”, salvo que la caja nacional no esté en quiebra. En esos momentos, suele resultar atractivo descentralizar. El problema entonces, es el fondo, o, si se quiere el modelo de fondo, y el modelo no es sólo económico o fiscal, por importante que nos parezca y por necesario que sea su cambio, que de todos modos no es razonable posponer.

En Argentina se han producido cambios en el esquema financiero intergubernamental que han respondido a la lógica del “zapatero remendón”, que ha sido funcional a la racionalidad centralista, ha cristalizado una suerte de *impasse* estructural -que no ha impedido diversos cambios puntuales, hasta furtivos ³⁸-, que no han sido pocos. Contra una coparticipación “globalizante” en tanto basada en la idea de una sola “bolsa fiscal” distribuida entre el conjunto, se ha ido acentuando el modelo que denomináramos de “pequeños cántaros” ³⁹, cuya reversión es compleja ⁴⁰.

El federalismo moderno, es innegable, gana y se enriquece en componentes organizacionales al tiempo que quizás atenúe los políticos. Pero incluso como modo organizacional, tiene lógicas que es necesario auscultar y respetar. De otro modo, las inercias argentinas, pueden seguir conduciendo a un horizonte en el que federalismo sea sólo la denominación indolora del unitarismo.

Referencias

- ALBERDI, Juan Bautista, *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*, Buenos Aires, Escuela de Educación Económica, 1856.
- ANDERSON, George, *Federalism: An introduction*, Toronto, Oxford University Press-Forum of Federations, 2007.
- ASENSIO, Miguel Angel, *La economía argentina como incógnita*, Buenos Aires, Eudeba, 1988.
- *Coparticipación de impuestos y coordinación fiscal intergubernamental en la Argentina*, Buenos Aires, CECYT, 1990.
 - *Federalismo fiscal. Fundamentos. Análisis comparado y el caso argentino*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2000.
 - “Federalismo fiscal e instituciones fiscales. Lecturas para Argentina”, en *Documentos y aportes para la Administración Pública y la gestión estatal*, Santa Fe, UNL, N° 3, 2003.
 - “Financiamiento local y participación tributaria”, en *Revista de Derecho Público*, vol. 2, *Derecho municipal*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2004.
 - “Condiciones para la reforma del federalismo fiscal argentino”, en CIPPEC, *La coparticipación en su laberinto*, ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal, Buenos Aires, setiembre, 2005.
 - *La descentralización fiscal en el Cono Sur y la experiencia internacional*, Buenos Aires, Buyatti, 2006.
- BIRD, Richard M., *Federal finance in comparative perspective*, Toronto, Toronto University Press, 1986.
- “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization”, *National Tax Journal*, vol. 46, N° 2, June, 1993.
- BULIT GOÑI, Enrique, “Consideraciones sobre la coparticipación de impuestos y su reforma”, *Jornadas de Economía*, Tandil, 1996.
- COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS, Proyecto de ley de coparticipación federal de impuestos, “Sistema Básico de Concertación para la Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal”, Buenos Aires, IEFPA, noviembre, 1998.
- CUADRADO ROURA, Juan R. y MANCHA, Tomás, “Política regional y de cohesión”, en JORDÁN GALDUF, Josep M., *Economía de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2000.
- HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN, Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos, *Elementos para la discusión de una nueva ley convenio de coparticipación federal de impuestos*, Buenos Aires, mayo, 2001.
- KRAUSE-JUNK, G. y MÜLLER, R., *Fiscal decentralisation in selected industrial countries*, Economic Commission for Latin America and The Caribbean, Regional Project on Fiscal Decentralization ECLA/GTZ, Serie Política Fiscal N° 48, Santiago de Chile, 1993.
- MC LURE, Charles E., “Topics in the Theory of Revenue Assignment. Gaps, Traps and Nuances”, in BLEJER, Mario y TER MINASSIAN, Teresa, *Macroeconomic Dimensions of Public Finance. Essays in Honour of Vito Tanzi*, Routledge Series in the Modern World Economy, London-New York, Routledge, 1997.
- MUSGRAVE, Richard A., *Teoría de la hacienda pública*, Madrid, Aguilar, 1965.
- MUSGRAVE, Richard A. y MUSGRAVE, Peggy, *Hacienda pública teórica y aplicada*, Madrid, McGraw-Hill, 1992.

- SHAH, Anwar, *Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries*, Washington, D.C., The World Bank, 1994.
- SHAH, Anwar y BOADWAY, Robin, *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*, Washington, D.C., The World Bank, 2007.
- SHOUP, Carl S., *Hacienda pública*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1980.
- VISWANATHAN, Renuka, "Regional Equity", in *Unity in Diversity. Learning from Each Other*, Conference Reader 4th International Conference on Federalism, New Delhi, 2007.
- WHEARE, Kenneth, *Federal Government*, Oxford University Press, New York, Galaxy Book, 1964.

NOTAS

* Miembro invitado del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

¹ Juan Bautista ALBERDI, 1856, pág. 271.

² M. CORMENIN, citado por J.B. ALBERDI, 1856, pág. 269.

³ Aquí tomamos la expresión de A. SHAH, 1994.

⁴ Quizás una advertencia primigenia sobre este punto es la de Richard M. BIRD, 1986. Véase una anotación sintética de este punto, así como de la experiencia internacional en M. A. ASENSIO, 2005.

⁵ Al aludirse a Wheare, se remite a una de las referencias emblemáticas del federalismo doctrinario anglosajón del último medio siglo (véase WHEARE, Kenneth, 1963). Para una síntesis caracterizadora de las federaciones véase G. ANDERSON, 2007.

⁶ Aquí la referencia también emblemática se corresponde con la aportación fundante de uno de los orientadores claves de la teoría de la hacienda pública desde la segunda mitad del siglo XX, Richard A. Musgrave (R.A. MUSGRAVE, 1965).

⁷ Véase R. VISHWANATHAN, 2007, pág. 235.

⁸ El modelo de federalismo fiscal más conocido proviene de las contribuciones de Wallace Oates (W. OATES, 1972), con una fuerte racionalización de Musgrave (MUSGRAVE-MUSGRAVE, 1992). En este caso, lo que se descentraliza es la provisión de bienes públicos a los niveles intermedios y locales. La escuela de la opción pública, orientada por Buchanan, postula una descentralización más amplia.

⁹ Véase M.A. ASENSIO, 2000 y 2006. Junto a la existencia de constituciones escritas, el federalismo reconoce atributos como la no centralización, la división territorial del poder, la existencia de elementos que mantienen la unión, la existencia de elementos que mantienen la no centralización, la vigencia de un sistema de revisión judicial del orden constitucional, entre otros.

¹⁰ Hemos considerado los enfoques básico, ampliado y minimalista en M.A. ASENSIO, 2004, pág. 259.

¹¹ Véase ASENSIO, 2000 y 2006; A. SHAH, 1994 y R. BOADWAY y A. SHAH, 2007.

¹² Entre los primeros es típico el caso de Alemania.

¹³ Ello es así porque una determinada proporción debe ser compartida con otros miembros del sistema.

¹⁴ Véase Carl S. SHOUP, 1980, pág. 793 y ss..

¹⁵ En este caso se ha enfatizado, entre otros aspectos, la inclusión en los coeficientes (*relativities*) del costo de protección contra tiburones. La población es un indicador aproximado de necesidad.

¹⁶ Aquí de lo que se trata es de compensar (igualar) la falta de capacidad de recaudación para proveer servicios públicos en paridad de condiciones por parte de las distintas provincias (*equalization grants*). El producto regional es un indicador aproximado de capacidad.

¹⁷ La omisión frecuente de que el subsistema de seguridad social era un integrante esencial del sistema hacendal o financiero público argentino desapareció cuando su irrupción "dentro" de la fórmula de financiamiento federativo lo hizo visible. Lo propio sobre la omnipresencia de los servicios de la deuda en el presupuesto nacional, aspecto inescapable para el "administrador del consorcio". Para un énfasis en este aspecto, véase H. Senado de la Nación, Comisión de Coparticipación de Impuestos, 2001.

¹⁸ El concepto de "espacio" o "lugar" fiscal, el *tax room* de la literatura anglosajona ha sido magistralmente examinado por Richard BIRD, 1986. Se refiere a la intervención conjunta o acceso simultáneo en una masa ideal o efectiva de capacidad contributiva nacional o regional. Se vincula al principio de "unidad del contribuyente" señalada por Dino Jarach, y que se refiere a la observación simple de que todo sale de los bolsillos de éste y de lo que se trata es de ocupar tal bolsillo por los distintos niveles de gobierno, y que al enflaquecerse expresa la efectivización tributaria de su propia capacidad contributiva (véase nuevamente HSN-CCI, 2001).

¹⁹ La idea de "laberinto" se encuentra también en R.M. BIRD, 1993.

²⁰ Cuando se sancionó la Constitución de 1994, se había modificado el reparto de la imposición de combustibles y tenían fuerza legal los dos pactos federales de 1992 y 1993. El primero establecía la detracción para el financiamiento impositivo de la seguridad social y el segundo afectó las potestades tributarias de las provincias.

²¹ Véase M.A. ASENSIO, 2000.

²² Parecería factible decir “prevaliente” pero no “inevitable” pues existiría la posibilidad de su “coparticipabilidad” por ley según cierta doctrina (E. BULIT GOÑI, 1995).

²³ Sobre la base de cifras de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. No incluye recaudación de municipios.

²⁴ Como porcentaje del PBI. Lo propio con respecto a cifras de 2006.

²⁵ Si aludiéramos exclusivamente a los derechos de exportación, el resultado es que entre 2001 y 2007 se decuplicaron. Ello abre un interrogante sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas nacionales si las circunstancias externas cambiaran, lo que afortunadamente no se avizora como probable en el muy corto plazo con respecto a la elaboración de este artículo.

²⁶ Se verifica una transferencia interregional e intersectorial de ingresos. Tales ingresos son además económicos, por un lado, y fiscales, por el otro.

²⁷ Nos hemos ocupado de tales externalidades, que pueden resultar positivas o negativas, en M.A. ASENSIO, 2003.

²⁸ Ya en este organismo han existido criterios fluctuantes para ponderar sus potencialidades de “independencia” en términos de las facultades previstas por la ley 23.548. Tal calificativo es un atributo central en la célebre CGC australiana, aunque históricamente parece haber sido motivo de alguna tensión.

²⁹ Proyecto de la Comisión Federal de Impuestos. Véase CFI, 1996.

³⁰ El art. 5º de la ley nacional de educación sentencia que “El Estado nacional *fija* la política educativa y controla su cumplimiento...”. El art. 15 del mismo texto señala que “El Sistema Educativo Nacional *tendrá una estructura unificada* en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión...”. Entre otros, cabría evaluar su correspondencia con la misión constitucional provincial delimitada en el art. 5º de la Carta Magna.

³¹ Leyes 26.075 de financiamiento educativo y 26.206 nacional de educación.

³² Ver G. KRAUSE-JUNK y R. MÜLLER, 1993.

³³ Véase nuestro: *La economía argentina como incógnita* , Buenos Aires, Eudeba, 1988.

³⁴ “Belindia” como combinación de Bélgica y la India; “Corgola” como mezcla de Corea y Angola.

³⁵ Para las políticas regionales de la UE, véase J.R. CUADRADO ROURA y T. MANCHA, 2000.

³⁶ Que como las mineras perciben esa renta por la explotación de recursos naturales en su territorio. En esos casos opera el conjunto de especulaciones que refieren a lo que Mc Lure denominó “el accidente geográfico” y donde hay diferencias en los tratamientos internacionales del tema (1997). Musgrave también se ha expresado sobre él (MUSGRAVE-MUSGRAVE, ob. cit.).

³⁷ Aludimos al enfoque base-cúspide como opuesto al vertical jerárquico.

³⁸ Los cambios puntuales, aunque no por ello menos sustantivos, se han impuesto siempre a los cambios integrales del sistema, lo que estaría en la lógica constitucional de 1994, pero no se ha logrado desde entonces.

³⁹ En rigor, el educativo es otro “cántaro” que se distribuye en porcentajes distintos a los del régimen general de coparticipación e incluye explícitamente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Véase el Anexo I de la ley 26.075 de financiamiento educativo.

⁴⁰ Para una mención a este esquema de “bolsas o recipientes separados” que denominamos de “pequeños cántaros”, véase M.A. ASENSIO, 2006.

FEDERALISMO FISCAL, SU DETERIORO

por NORBERTO BERTAINA *

Deseo comenzar mi intervención agradeciendo a las autoridades de la Academia y del Instituto de Federalismo la invitación que me formularan para participar de estas jornadas. Muy especialmente quiero agradecer la distinción de haber sido designado miembro invitado del Instituto. En la nota que dirigiera el director me indicaba enviar por carta el formulario de aceptación; he preferido hacerlo más formalmente, por lo que pido al Dr. Antonio María Hernández reciba en manos esta aceptación.

Para abordar el tema, conviene señalar que las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal, por lo tanto tenemos dos jurisdicciones distintas para administrar recursos y gastos, lo que origina desde el comienzo de nuestra organización nacional disputas respecto de la potestad tributaria de cada una, como por la distribución de las funciones de gobierno entre jurisdicciones, a lo que debemos sumar las competencias en ambos sentidos de los municipios.

Podríamos entonces remontarnos a las distintas soluciones encontradas a través del tiempo en materia de recursos como a la evolución de las transferencias de funciones, desde la separación de fuentes y facultades concurrentes, pasando por la delegación de competencias, orígenes de la coparticipación federal, hasta la actual dependencia de las provincias y municipios de los recursos que distribuye arbitrariamente el poder central.

Prefiero encarar directamente el tema desde las más recientes manifestaciones recogidas en el texto constitucional, aquellas que tienen que ver con el objeto de este encuentro. El decr. 2446 del 24 de diciembre de 1985, encomendó al Consejo para la Consolidación de la Democracia la elaboración de un dictamen referido a la reforma constitucional que ya entonces se analizaba.

Este Consejo, presenta su primer informe el 7 de octubre de 1986, acerca del cual me detendré en algunos de sus párrafos que considero relevantes. En uno de sus pronunciamientos sostiene que debe redefinirse el Senado de la Nación para consolidar un auténtico Estado Federal. Textualmente cito:

“Nuestra propuesta se asienta en la creencia de que el sistema federal es una técnica de división, equilibrio y compensación de los poderes que responde eficientemente a los reclamos de la expansión de la cultura tecnológica y a la necesidad que plantea el desarrollo de la sociedad nacional. Esta tendencia que, según parece, es inexorable en las sociedades llamadas altamente desarrolladas, también ha comenzado a afectar a la sociedad argentina por estar inmersa dentro del mundo occidental. La defensa del Estado Federal (o de la ‘federalidad’) constituye un ‘valor’ que sostiene la conciencia nacional y la cultura política del país; por ser tal, puede ser, precisamente, en punto de apoyo de la perspectiva crítica de la implacable sociedad tecnocrática que se avecina; sería como una forma de “nacionalizar” una tendencia que puede crear temores y peligros, especialmente para los que defienden el coeficiente de humanidad que tiene nuestra cultura occidental. Creemos que el Estado Federal es la mejor respuesta, desde un punto de vista organizativo de los poderes del Estado, a los efectos negativos que se advierten de la natural concentración del poder que impone la expansión de la cultura tecnológica; se trataría de un instrumento legal que permite defender mejor los derechos humanos, las libertades ciudadanas, el funcionamiento de la democracia política y el pluralismo ideológico de la cultura nacional, además de ampliar las bases de la participación en las decisiones”.

En el segundo de los informes, el Consejo para la Consolidación de la Democracia, reitera

que debe jerarquizarse el rol del Senado *“en el control de la ejecución del presupuesto. Deben también crearse mecanismos de vinculación entre el Senado y los consejos federales, como el de educación, de inversiones, de radiodifusión, etc.”*.

“Por otra parte como un elemento más que propende a la jerarquización de este cuerpo, se consideró conveniente que los ex presidentes de la Nación tengan la condición de senadores vitalicios. Podrán participar en las deliberaciones del Senado pero sin voto para que no se vea afectada la representación igualitaria de las provincias”.

Aquí me detengo brevemente, debemos observar cómo los integrantes del Consejo intentaron definir con claridad que los senadores representan a las provincias, no a los partidos políticos, como ocurre con la cláusula consagrada en el art. 54 C.N. de 1994.

En el segundo de los informes del Consejo o informe complementario, profundiza el interés puesto en el rol del Senado para la defensa del federalismo, cuando señala que el principal de los problemas que debe enfrentar para fortalecerlo es el *“enorme desequilibrio económico que se da entre las diversas provincias. Este desequilibrio llegó a un punto tal que, al día de hoy hay varias provincias que carecen de recursos propios suficientes, lo que determina una dependencia indebida del poder central”*. Es del caso advertir que esto lo escribieron en 1986; no puedo imaginar lo que dirían veinte años después. Volveré sobre el punto más adelante.

Decía también el dictamen que *“aunque todos los impuestos fuesen cobrados por ellas (las provincias) y ninguno por la Nación, habría provincias que no podrían garantizar a sus habitantes los servicios mínimos”*. Hoy podríamos agregar que ha sido tal el abandono de sus potestades tributarias en que incurrieron muchas provincias, que no podrían pagar los sueldos de sus empleados, como tampoco pueden pagar las jubilaciones de sus agentes, por lo que transfirieron las Cajas o requieren del auxilio de la Nación para el pago de sus compromisos. No se trata sólo de la incapacidad por la disparidad de grado en el desarrollo económico que se da en nuestra geografía económica, sino por la comodidad de requerir y obtener auxilio financiero en nuestra distorsionada atribución de capacidad de imponer tributos a la población, operada en los últimos años en favor de la Nación, con la anuencia de las provincias, sin que se escuche en el Senado reclamo alguno.

Señalaba el Consejo que tampoco es solución dejar en manos de las provincias la facultad de recaudar todo lo que en cada una de ellas es posible, porque se acentuarían las disparidades y sostuvo: *“Esto debe llevarnos a dos reflexiones: la primera es que el problema no se soluciona únicamente a través de la modificación de diversos textos jurídicos, sino que se exige de una política de crecimiento armónico e integrado del país. La segunda, que el gobierno nacional debe cumplir un rol activo en la distribución y asignación de recursos. Paradójicamente, el fortalecimiento del federalismo que tiene como objetivo aumentar el grado de autonomía de las provincias, exige al mismo tiempo para concretarse que se incrementen los lazos de solidaridad entre ellas”*.

Asumo el riesgo de ser reiterativo; intentaré demostrar más adelante, que en la situación actual, las provincias, mejor dicho sus gobernantes, no están preocupados por recaudar, sino por gastar y obtener los recursos de la Nación, no importa cómo, incluso cuando no los obtienen de la Nación lo hacen endeudándose peligrosamente. Lo mismo podemos apuntar respecto de los municipios.

Continúa el Consejo, en lo que parece pieza fundamental para analizar la cuestión que nos convoca, diciendo que *“como lo ha dicho en su dictamen preliminar, está convencido que la reforma constitucional debe tender a convertir al Senado de la Nación en el órgano fundamental del federalismo argentino, constituyéndose en el ámbito donde se dé la concertación entre la Nación y las provincias. Es en el Senado donde deben discutirse la coparticipación impositiva, las regalías a las provincias por la explotación de sus recursos naturales, los planes de fomento regionales, el código de minería, etc.”*.

Resulta oportuno destacar que al tratar el tema de las regalías, no señala solamente a las que se otorgan por la explotación de recursos hidrocarburíferos, sino por la explotación de sus recursos naturales. Todos podemos recordar que en tiempos difíciles para el país, las provincias

con abundantes regalías por el petróleo, no sólo disfrutaron de una holgada situación financiera, sino que incluso colocaron fondos en el exterior, de los que todavía no se conoce con exactitud dónde están, cuál es su monto y por qué no regresan. En tanto, otros recursos naturales, no inagotables porque la explotación agropecuaria consume nutrientes, no sólo que no genera regalías para las provincias donde se producen, sino que las retenciones que sustentan el superávit fiscal actual son dispuestas con exclusividad por el Estado Nacional (El ingreso proveniente de retenciones está presupuestado en 3,13% del PIB [2007], débitos y créditos bancarios 1,87, con lo que totalizan 5%, sobre un total de 24,36% del PIB, que es la previsión del total de recursos de la Nación).

La Constitución Nacional recoge las recomendaciones del Consejo, en tanto que dispone que la ley convenio de coparticipación federal tendrá como cámara de origen el Senado (art. 75), como que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (art. 122).

Hoy parecen ser letra muerta, ya que antes de la finalización de 1996 debió establecerse el régimen de coparticipación, como asimismo es el Poder Ejecutivo el que dispone de los subsidios que otorga a provincias o municipios, cuando es atribución del Congreso acordarlos a las provincias, cuyas rentas no alcancen a cubrir sus gastos ordinarios (art. 75 inc. 9). Como tampoco se reconoce a las provincias regalía alguna por la exportación de sus recursos naturales, antes bien, a las retenciones por exportaciones se las considera recurso no coparticipable por la Nación.

Esta ruptura del orden establecido por la Constitución constituye evidentemente el desconocimiento del sistema republicano. No existe República cuando son avasalladas las facultades del Senado por disposiciones arbitrarias del Poder Ejecutivo, al propio tiempo que son sometidos los gobernadores e intendentes a espurias negociaciones.

La holgada situación del fisco nacional, producto del crecimiento económico de los últimos años, dado el inusitado aumento de la demanda de nuestra producción agrícola, unido a las innovaciones tecnológicas que permitieron acompañarla con un aumento de la oferta, posibilitaron, al mismo tiempo lograr lo que Argentina necesitaba: superávit de la balanza comercial y superávit fiscal, los que debieran alentar los cambios sustantivos que nos faltan. Inversión en infraestructura, ferrocarriles que vuelvan a integrar el país, energía suficiente para que ese crecimiento se convierta en desarrollo, en lugar de otorgar fuertes sumas de dinero para cubrir los faltantes de los gobiernos de provincias y municipios. También es el momento oportuno para lograr que el Senado tenga la iniciativa en materia de coparticipación. Por el contrario, la recaudación nacional sirve para otorgar subsidios, que generalmente van dirigidos a provincias y municipios según las circunstancias, pero también y fundamentalmente a empresas que acuerdan políticas de precios para beneficio de los habitantes de la Capital Federal y el Conurbano bonaerense, que es donde se concentra al mayor número de votantes; subsidios a empresas de transporte que no se transparentan y permiten costos de boletos urbanos en trenes, colectivos y subterráneos que sirven a la Capital de la República y el Conurbano bonaerense fundamentalmente.

No obstante, es necesario reconocer que la situación política que vive el país, torna ilusorio el planteo de lograr equidad, transparencia y que las jurisdicciones locales tengan recursos reconocidos por un sistema que contemple, tanto las necesidades de satisfacción de obligaciones como de impulsar el crecimiento de las provincias y regiones más pobres. Tanto el Poder Ejecutivo como los gobiernos locales encuentran comodidad en que la recaudación se obtenga fácilmente mediante retenciones y que los favores se distribuyan discrecionalmente.

Analicemos lo que ocurre con las provincias. La situación es alarmante: en 2006 mostrarían un superávit primario prácticamente nulo -cuando en 2004 fue de \$ 6.460 millones (1.4% del PBI)- y un resultado financiero deficitario (-0,3% del PBI); hay provincias con inusitados incrementos de sus gastos en personal (en 2005, Buenos Aires aumentó este gasto en 40%, Río Negro en 43%, Tierra del Fuego en 45% y Salta en 47%), siendo que 50% del gasto total provincial corresponde a gasto en personal.

Ya no pueden justificarse los señalados incrementos en el fuerte proceso de descentralización del gasto público de nuestro país, iniciado a finales de los '70, ya que concluyó a principios de los '90.

A partir de las transferencias de responsabilidades a las provincias encontramos que mientras la Nación tiene a su cargo con exclusividad las funciones de defensa y casi la totalidad de la seguridad social; los servicios sociales, como ser la educación, la salud, el saneamiento ambiental, la cultura y las tareas relativas a viviendas, en su mayor parte son responsabilidad de las provincias, compartidas en menor medida con municipios.

En los cuadros I a VII que se anexan al presente, puede observarse que a pesar que la fuerte descentralización del sector público concluyó a principios de los '90, las provincias siguieron aumentando su nómina de personal y los niveles de remuneración. Obviamente, con el sistema de coparticipación desarticulado, cuando los déficits provinciales se resuelven por peticiones al gobierno central o por endeudamiento, falta un requisito fundamental para que el federalismo sea el que esperamos, falla la correspondencia fiscal. Falta también la responsabilidad ciudadana, observando críticamente las conductas gubernamentales.

En esos informes estadísticos, que pueden tener algunos errores en tanto que las fuentes son diferentes, ya que la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias dejó de publicar sus habituales informes (en la página web se lee casi de continuo que está en construcción), podemos no obstante verificar que en el período de restauración de la democracia, entre 1983 y 1990, la provincia de Formosa incrementó su plantilla en un 80,2 %, Chubut el 85,3 %, para citar los casos de incrementos demasiado evidentes. Pero también la provincia de Buenos Aires, que está representando un grave problema por su nivel de endeudamiento incrementó su nómina de personal en un 58,3%. Podría justificarse que provincias donde es difícil que el sector privado sea el que proporciona fuentes de trabajo resuelvan mediante empleo público el problema, pero, por el contrario vemos que Santiago del Estero en ese período sólo tuvo un incremento del 26,2% y Catamarca el 26,9%. Obviamente no debiera ser en Buenos Aires o en la Capital Federal donde se recurra al empleo público para resolver el desempleo (además de los posibles errores por obtener datos de distintas fuentes, es necesario señalar que también hay problemas por los empleos informales, que también se dan en el sector público, que periódicamente se resuelven “blanqueando” la nómina de personal).

Otro de los aspectos que resultan evidentes de los cuadros que se anexan, es que la cantidad de empleados por cada mil habitantes muestran una dispersión que no es sólo la consecuencia de la escasa cantidad de habitantes de las provincias que podríamos denominar “chicas”, sino, si miramos los casos de Santa Cruz, Tierra del Fuego, La Rioja o incluso la Ciudad de Buenos Aires, llegaremos a la conclusión que el clientelismo político dificulta el sano ejercicio del federalismo. Del mismo modo, cuando verificamos la media salarial podremos concluir que las regalías petroleras son el sustento de las remuneraciones más abultadas (Chubut, Santa Cruz, Neuquén. Tierra del Fuego también debe ser señalada, con características diferenciales, allí además encontramos otra distorsión al federalismo fiscal originada en el régimen especial de la Provincia). Justo es señalar que el costo de vida en esas jurisdicciones, se reconoce es más elevado que en el resto del país.

También resulta fácil advertir que en el conjunto de las provincias, los salarios representan el 50% del gasto total: en Córdoba 51%, Buenos Aires 52%, Mendoza 55%. Es posible inferir, de los cuadros que forman parte del Anexo, que la provincia de Catamarca, que acude al empleismo para resolver los problemas de desocupación, paga los más bajos salarios.

En la Nación representan el 13%, del monto presupuestario, lo que permite concluir que cuando en el nivel nacional se resuelven los planteos salariales del sector público, con solvencia fiscal alimentada por la nueva situación de tributos ya señalada, las provincias sufren un impacto difícil de soportar. En todos los reclamos sindicales del sector público provincial, naturalmente pretenden obtener igual incremento que el que la Nación otorga.

Un aspecto que no puede dejar de considerarse es que en el período considerado, con fuerte incremento en la nómina de personal, hubo simultáneamente tercerización de funciones (ejemplo: cobro de deudas a contribuyentes, recolección de residuos, desmalezado, etc.), con lo

que la incidencia del crecimiento del número de empleados públicos es mayor. Un razonamiento que atenúa la crítica precedente, es que también asistimos a un crecimiento del urbanismo, pobladores del campo se trasladan a pueblos y ciudades, con lo que crece la demanda de obras y servicios públicos.

Este dato deja planteada una cuestión de discusión abierta, con difícil resolución. No se trata solamente de la apropiación de recursos por parte de la Nación o de la conducta de gobernadores (y también intendentes), que intentan resolver problemas sociales o partidarios con incremento de la nómina de personal.

Desde el punto de vista de la responsabilidad recaudatoria, para tener una idea basta señalar que mientras en el conjunto de provincias el gasto creció en 2004 respecto de 2003 un 28%, los recursos obtenidos en las mismas jurisdicciones sólo crecieron el 21%.

Es necesario analizar otro aspecto de la evolución de las finanzas provinciales: el manejo discrecional del gasto público dada la restricción de recursos. Aparece de inmediato que hay jurisdicciones que contribuyen fuertemente a la debilidad del consolidado Nación-provincias en materia de endeudamiento.

Aún no fueron publicadas las cifras oficiales, pero hay datos que permiten estimar que la provincia de Buenos Aires ha cerrado el año 2006 con un déficit financiero cercano a los \$1.150 millones y la ciudad de Buenos Aires cerraría con un déficit de \$ 378 millones.

Llegamos entonces al análisis del endeudamiento de provincias, dato que es ahora difícil de obtener, dado que la Secretaría de Hacienda de la Nación, que lo publicaba, sólo consigna ahora que la página está "en construcción". Del mismo modo podemos repetir que la nómina salarial está distorsionada por el nuevo fenómeno de la contratación de personal que no aparece en los datos oficiales, fundamentalmente de provincias y municipios, como también por la forma de pagos "no remunerativos".

No obstante ello, con los datos disponibles, podemos verificar en el Cuadro XIII que entre 1996 y 2004, la deuda de provincias se multiplicó por 5,41 en promedio, pero algunas tuvieron un incremento muy superior, por ejemplo, Tierra del Fuego, que multiplicó por 11,15, Buenos Aires por 9,78, Neuquén por 8,49, Chaco por 7,29, Córdoba por 7,08, Santa Fe por 6,68, en tanto que en el otro extremo, Santiago del Estero sólo multiplicó por 2,14 su deuda en el período considerado.

Analizando nuevamente la cuestión desde el punto de vista de los esfuerzos recaudatorios de cada una de las jurisdicciones, resulta necesario comparar con las erogaciones para llegar a conclusiones. Así vemos que entre las provincias que históricamente recaudaban al menos la mitad de lo que contemplaban como erogaciones anuales, se ha deteriorado sensiblemente y sólo Buenos Aires recaudó el 49% en 2003, pasando al 48% en 2004; Córdoba sólo recaudó el 34% en 2003 para recaudar el 30% en 2004 y se calcula en un 27% para 2007, mientras que Santa Fe recaudó el 36% y 39% respectivamente en cada uno de los años. Entre las provincias que no tienen capacidad económica, encontramos en la misma comparación que la de Corrientes sólo recauda el 8,8% del total de lo que gasta, o La Rioja, que sólo obtiene el 5,5%, mientras que otra provincia tradicionalmente pobre, como Santiago del Estero en su jurisdicción recauda entre el 11 % y el 12% del total de sus erogaciones. Obviamente, el resto o lo envía la Nación, en este sistema donde no funciona la ley de coparticipación federal, o simplemente se acude al endeudamiento. Todo este análisis puede corroborarse con los cuadros adjuntos VIII, IX, X, XI y XII.

La Ciudad de Buenos Aires tiene un comportamiento diferenciado, explicado parcialmente porque buena parte de sus erogaciones son cubiertas por el presupuesto del Estado Nacional y desde el punto de vista de los recursos, gran cantidad de empresas tienen su asiento en ella, aun cuando sus actividades económicas se asienten en otras jurisdicciones.

En el Estado Nacional, el gasto primario creció a un ritmo muy superior al de los ingresos (22% versus 27% entre 2004-2006 y esta tendencia es fácil estimar que se profundizará en 2007, año electoral).

El gasto excluyendo transferencias automáticas a provincias y jubilaciones (o sea, el gasto que el presidente realmente puede controlar) aumentó 36,5% interanual, mientras que los

ingresos (netos de contribuciones a la seguridad social) sólo crecieron el 19,4%; subas del 36,5% en las transferencias al sector privado (subsidios a trenes y colectivos, compra de combustible a Venezuela, mayores asignaciones familiares, etc.).

Los apuntes señalados pueden verificarse sin lugar a dudas en los niveles de endeudamiento. En el Cuadro X que se anexa, podemos verificar que en 2004 la provincia de Buenos Aires, cuya deuda era de algo más de 29 mil millones de pesos, representaba más de 4 veces su propia recaudación; la de Córdoba con 6 mil quinientos millones, adeudaba 5,31 veces su propia recaudación y Santa Fe, con una deuda de 2 mil millones de pesos adeudaba 1,44 veces su recaudación propia.

En todos los casos, es sin considerar la deuda flotante, de modo que la deuda total es más preocupante que los datos que fueron consignados. Pero, una vez más podemos comprobar que el federalismo fiscal se resiente, ya que como antes ocurrió con las Cajas de Jubilaciones, que cuando la extrema generosidad de algunas provincias obligó al Estado Nacional a hacerse cargo de ellas, o como en la actualidad, donde el mismo Estado Nacional tiene que concurrir en auxilio de otras, parece visualizarse que, en algún momento, las deudas de algunas provincias serán imposibles de ser atendidas por ellas, con lo que se buscará nuevamente un atajo. Externalidades negativas es la forma de denominar estas conductas (tal vez podríamos decir positivas para quienes adoptan conductas reprochables).

A este panorama negativo, se suma la actitud del Estado Nacional, que subsidia a empresas de transporte para que el precio del boleto, ya sea de ómnibus, tren o subterráneo sea suficientemente bajo en la Capital Federal y el Conurbano bonaerense, lugares donde impacta en el electorado y en el Índice de Precios al Consumidor (IPC). El mismo Estado que paga gastos para la Ciudad de Buenos Aires, con lo que sus habitantes no tienen que financiar su justicia, su policía y buena parte de su salud y educación. Se suma también la vieja práctica de alentar la instalación de industrias en las provincias con promoción industrial, que con el correr de los años ha demostrado que no se logra el objetivo buscado, sino sólo la satisfacción de los intereses de empresas poderosas que tienen fácil diálogo con el poder.

También las provincias acuden a la práctica de pagar sueldos de empresas, presuntamente convenientes para determinados fines, no siempre suficientemente informados a la sociedad, como también se les entrega en comodato edificios para el desarrollo de sus actividades. Ya en el marco del Mercosur se registran defensas frente a tales auxilios del Estado argentino a empresas privadas, por ello nos están aplicando derechos específicos. A título de ejemplo, el Poder Ejecutivo uruguayo sustituyó un régimen de recargos aduaneros vigente desde 2002 y aplicado a ciertas mercaderías argentinas sobre cada unidad física importada a Uruguay.

Con ello se tratan de contrarrestar los beneficios fiscales que reciben empresas de Argentina que producen en las llamadas zonas de promoción industrial (La Rioja, San Luis, San Juan y Catamarca).

Todo lo señalado, tendría que empezar a tener razonables soluciones, si cada uno de los Estados, Nacional, provinciales y municipales, tuvieren reglas claras y exigentes, la obligación de desenvolverse con recursos propios y los que, conocidos por un lógico régimen legal, les llegaría por vía de coparticipación, reconociendo las ventajas de la descentralización y promoviendo la constitución de regiones. Es necesario el compromiso ciudadano, que sepa y controle lo que el gobierno hace y premie o castigue con su voto, sin considerar al Estado como algo abstracto, que resuelve sin costos sus problemas.

En este punto, quiero proponer a esta Academia, que imagine la forma de convocar a quienes, con una formación académica, lejos de las disputas del poder y de los intereses de cada una de las jurisdicciones, proponga una nueva ley de coparticipación federal, que contemple las reales necesidades de equilibrar asimetrías derivadas de los naturales desequilibrios con los que la naturaleza dotó a las regiones y las provincias, como de las que se fueron haciendo cada vez más pronunciadas por la influencia de los factores de poder. No será tarea fácil, habida cuenta que por disposición constitucional deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara y aprobada por las provincias.

Considero útil cerrar esta intervención con un pensamiento de Alberdi, que ya en su análisis de la cuestión económica de la Constitución, pintaba una realidad que nos marca como hispanoamericanos. Actualizaríamos ese pensamiento si cuando dice “vive del maná” agregamos “vive del Estado, o de los préstamos”, podremos apreciar es extensivo ese pensamiento a la conducta de la ciudadanía en general, de las corporaciones empresarias, sindicales, políticas y gobiernos:

“Hemos sido ociosos por derecho, holgazanes legalmente. Se nos enseñó a consumir sin producir...”

Nuestras capitales ociosas eran escuelas de vagancia, de donde salían, para desparramarse en el resto del territorio, los que se habían educado entre las fiestas, el juego y la disipación...

Nuestro pueblo no carece de pan, sino de educación, pues aquí tenemos un pauperismo mental. Nuestro pueblo argentino muere de hambre de instrucción, de sed de saber, de pobreza de conocimientos prácticos en el arte de enriquecer.

Sobre todo muere de pereza, es decir de abundancia. Tiene pan sin trabajo; vive del maná y eso le mantiene desnudo, ignorante y esclavo de su propia abyección. Si el origen de la riqueza es el trabajo, ¿cabe duda de que la ociosidad es el manantial de la miseria? La ociosidad es el grande enemigo del pueblo de las provincias argentinas. Es preciso marcarla de infamia: ella engendra la miseria y el atraso mental de que son hijos los tiranos y la guerra civil para su destrucción, imposible por otro medio que no sea el progreso y la mejora del pueblo”¹.

CUADRO I

Provincias	Planta	Planta	Planta	Planta	Planta
	ocupada Año 1983	ocupada Año 1990	ocupada Año 1997	ocupada Año 2002	ocupada Año 2004
G.C.B.A.	70.081	89.308	125.700	111.424	111.721
Buenos Aires	181.031	286.648	354.200	408.278	438.649
Catamarca	18.887	23.971	21.800	23.995	29.025
Córdoba	60.181	79.055	75.700	95.274	89.782
Corrientes	29.552	41.441	40.300	36.515	40.633
Chaco	25.943	41.986	39.100	40.968	44.689
Chubut	11.728	21.734	22.900	23.632	26.027
Entre Ríos	27.522	41.855	49.300	54.103	58.502
Formosa	18.921	34.100	32.100	33.443	33.374
Jujuy	20.800	31.268	25.700	31.353	35.661
La Pampa	9.426	13.063	16.600	17.228	17.228
La Rioja	11.674	20.613	23.200	23.283	24.102
Mendoza	33.551	42.020	54.800	61.759	64.680
Misiones	20.947	32.973	33.700	34.450	37.336
Neuquén	14.017	26.708	33.800	36.909	36.909
Río Negro	18.242	28.030	30.800	30.053	35.413
Salta	26.203	44.224	39.200	38.633	40.897
San Juan	17.773	23.087	28.400	27.569	27.392
San Luis	13.259	17.273	17.000	18.693	18.693
Santa Cruz	9.486	15.498	16.900	17.365	17.365
Santa Fe	58.654	75.885	94.500	105.230	99.890
Sgo. del Estero	24.253	30.611	33.700	34.361	36.386
Tucumán	33.509	44.493	45.300	47.888	54.462
T. del Fuego			6.900	8.215	8.398
TOTAL			1.261.600	1.360.622	1.427.215

CUADRO II
GASTO MEDIO SALARIAL
SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL
AÑO 1987

G.C.B.A.	1.011.970	84.292	924	2.935.864	29
Buenos Aires	2.553.623	274.889	715	12.005.834	23
Catamarca	190.870	22.185	662	241.915	92
Córdoba	868.370	72.722	919	2.637.724	28
Corrientes	327.954	35.843	704	735.898	49
Chaco	373.181	38.523	745	769.801	50
Chubut	210.928	16.231	1.000	320.954	51
Entre Ríos	332.554	34.780	736	979.268	36
Formosa	258.710	28.990	686	338.720	86
Jujuy	264.075	31.846	638	477.517	67
La Pampa	124.436	14.405	664	239.766	60
La Rioja	165.702	18.344	695	197.153	93
Mendoza	384.679	38.098	777	1.331.028	29
Misiones	221.149	25.809	659	710.715	36
Neuquén	244.017	22.842	822	328.780	69
Río Negro	278.512	23.691	904	462.795	51
Salta	598.418	40.860	1.127	786.731	52
San Juan	177.072	18.836	723	507.925	37
San Luis	164.041	16.109	783	255.615	63
Santa Cruz	207.990	14.285	1.120	142.077	101
Santa Fe	923.434	67.242	1.056	2.672.980	25
S. del Estero	217.061	29.973	557	647.064	46
Tucumán	428.883	45.676	722	1.087.618	42
T. del Fuego	85.214	3.808	1.721	50.602	75
TOTAL	10.612.843	1.020.279	800	30.864.344	33

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

CUADRO III
GASTO MEDIO SALARIAL
SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL
AÑO 1990

G.C.B.A.	3.176.492	89.308	2.735.987	2.990.748	30
Buenos Aires	8.353.000	287.468	2.235.165	12.571.714	23
Catamarca	379.091	23.971	1.216.505	261.627	92
Córdoba	2.397.946	84.075	2.193.962	2.763.800	30
Corrientes	735.638	40.245	1.406.076	791.917	51
Chaco	1.000.486	38.404	2.003.970	836.021	46
Chubut	516.789	20.312	1.957.119	351.861	58
Entre Ríos	1.000.013	41.855	1.837.871	1.020.801	41
Formosa	723.179	34.436	1.615.450	392.789	88
Jujuy	947.778	36.748	1.983.945	508.078	72
La Pampa	355.654	14.423	1.896.831	257.903	56
La Rioja	591.391	20.613	2.206.938	217.482	95
Mendoza	892.000	42.020	1.632.922	1.407.742	30

Misiones	703.164	32.973	1.640.419	778.158	42
Neuquén	745.267	26.708	2.146.482	377.915	71
Río Negro	876.048	28.031	2.404.064	500.202	56
Salta	1.157.429	48.479	1.836.527	855.851	57
San Juan	522.948	23.087	1.742.400	528.451	44
San Luis	363.009	15.556	1.795.048	282.626	55
Santa Cruz	603.949	15.498	2.997.652	157.149	99
Santa Fe	2.181.522	77.625	2.161.795	2.798.722	28
S. del Estero	614.299	30.565	1.546.009	672.092	45
Tucumán	1.137.236	44.493	1.966.145	1.138.585	39
T. del Fuego	220.985	6.100	2.786.696	64.861	94
TOTAL	30.195.313	1.122.993	2.068.327	32.527.095	35

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

CUADRO IV
GASTO MEDIO SALARIAL
SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL
AÑO 1995

G.C.B.A.	1.580.529	110.025	1.105	3.027.886	36
Buenos Aires	3.497.984	319.667	842	13.379.401	24
Catamarca	279.661	23.237	926	289.212	80
Córdoba	1.202.717	83.288	1.111	2.929.734	28
Corrientes	395.973	41.051	742	857.685	48
Chaco	508.580	39.150	999	895.900	44
Chubut	291.074	23.013	973	399.125	58
Entre Ríos	597.528	46.745	983	1.069.102	44
Formosa	342.936	32.415	814	447.094	73
Jujuy	341.535	27.217	965	555.097	49
La Pampa	206.698	15.552	1.022	282.356	55
La Rioja	284.020	22.031	992	247.575	89
Mendoza	653.910	47.748	1.053	1.508.959	32
Misiones	361.635	32.609	853	884.291	37
Neuquén	474.237	32.340	1.128	463.266	70
Río Negro	436.869	30.353	1.107	559.590	54
Salta	504.950	40.721	954	958.094	43
San Juan	425.645	29.569	1.107	555.223	53
San Luis	215.751	18.462	899	321.890	57
Santa Cruz	280.578	15.488	1.393	181.198	85
Santa Fe	1.172.742	94.959	950	2.949.050	32
S. del Estero	383.264	31.961	922	700.114	46
Tucumán	514.145	48.191	821	1.216.623	40
T. del Fuego	196.238	7.326	2.061	89.992	81
TOTAL	15.149.200	1.213.118	961	34.768.457	35

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

CUADRO V
GASTO MEDIO SALARIAL
SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL ⁽¹⁾
AÑO 2000

G.C.B.A.	1.710.298	112.466	1.170	3.043.431	37
Buenos Aires	5.463.647	428.408	981	14.047.486	30

Catamarca	259.457	23.784	839	312.269	76
Córdoba ⁽²⁾	1.262.918	76.079	1.277	3.059.115	25
Corrientes	459.014	36.967	955	909.207	41
Chaco	590.049	42.119	1.078	940.901	45
Chubut	320.110	23.408	1.052	438.236	53
Entre Ríos	653.045	54.159	928	1.104.836	49
Formosa	389.042	33.697	888	492.513	68
Jujuy	357.790	29.622	929	594.117	50
La Pampa	224.251	17.174	1.004	301.466	57
La Rioja	310.438	23.258	1.027	273.471	85
Mendoza	731.777	63.257	890	1.588.091	40
Misiones	436.962	35.511	947	972.672	37
Neuquén	558.047	36.543	1.175	540.384	68
Río Negro	359.653	29.295	944	606.575	48
Salta	441.618	37.564	904	1.044.973	36
San Juan	405.593	28.453	1.097	574.053	50
San Luis	214.818	16.738	987	354.959	47
Santa Cruz	323.860	17.365	1.435	201.642	86
Santa Fe	1.402.631	104.623	1.031	3.068.765	34
S. del Estero	419.274	34.881	925	720.982	48
Tucumán	531.809	46.100	887	1.278.216	36
T. del Fuego	190.467	8.129	1.802	109.998	74
TOTAL	18.016.570	1.359.602	1.019	36.578.358	37

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

(1) No incluye el Fondo Nacional de Incentivo Docente.

(2) Los datos de Planta de la Provincia de Córdoba corresponden al año 1999.

CUADRO VI
GASTO MEDIO SALARIAL
SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL ⁽¹⁾
AÑO 2002

G.C.B.A.	1.796.416,3	111.424	1.240,2	2.729.469	41
Buenos Aires	5.370.585,8	408.278	1.011,9	13.755.993	30
Catamarca	271.212,2	23.995	869,5	330.996	72
Córdoba ⁽²⁾	1.283.325,8	95.274	1.036,1	3.052.747	31
Corrientes	448.800,0	36.515	945,4	926.989	39
Chaco	600.008,0	40.968	1.126,6	978.956	42
Chubut	372.902,3	23.632	1.213,8	408.191	58
Entre Ríos	670.700,8	54.103	953,6	1.152.090	47
Formosa	381.770,5	33.443	878,1	489.276	68
Jujuy	359.426,2	31.353	881,8	609.048	51
La Pampa	227.000,0	17.228	1.013,5	298.772	58
La Rioja	303.889,2	23.283	1.004,0	287.924	81
Mendoza	709.622,3	61.759	883,9	1.573.671	39
Misiones	416.730,0	34.450	930,5	961.274	36
Neuquén	594.916,0	36.909	1.239,9	471.825	78
Río Negro	360.669,3	30.053	923,2	549.204	55
Salta	424.932,8	38.633	846,1	1.065.291	36
San Juan	406.677,1	27.569	1.134,7	617.478	45
San Luis	250.105,7	18.693	1.029,2	367.104	51
Santa Cruz ⁽³⁾	329.274,4	17.365	1.458,6	196.876	88
Santa Fe	1.363.841,0	105.230	997,0	2.975.970	35
Sgo. del Estero	414.850,2	34.361	928,7	795.661	43
Tucumán	565.376,0	47.888	908,2	1.331.923	36

T. del Fuego	194.467,9	8.215	1.820,9	100.313	82
TOTAL	18.117.499,8	1.360.622	1.024,3	36.027.041	38

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

(1) No incluye el Fondo Nacional de Incentivo Docente.

(2) Los datos de Planta de la Provincia de Córdoba corresponden al año 2000.

(3) Los datos de Planta de la Provincia de Santa Cruz corresponden al mes de marzo del 2000.

CUADRO VII
GASTO MEDIO SALARIAL
SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL
AÑO 2004

G.C.B.A.	2.054.000,00	111.721	1.414,20	3.011.694	37
Buenos Aires	6.888.347,00	438.649	1.208,00	14.530.996	30
Catamarca	335.939,30	29.025	890,3	357.804	81
Cordoba	1.475.114,50	89.782	1.263,80	3.226.504	28
Corrientes	546.699,60	40.633	1.035,00	970.173	42
Chaco	750.493,00	44.689	1.291,80	1.016.209	44
Chubut	616.560,40	26.027	1.822,30	440.381	59
Entre Ríos	922.730,90	58.502	1.213,30	1.206.177	49
Formosa	463.480,70	33.374	1.068,30	510.353	65
Jujuy	483.520,00	35.661	1.043,00	643.571	55
La Pampa	280.516,00	17.228	1.252,50	317.697	54
La Rioja	346.459,40	24.102	1.105,70	313.918	77
Mendoza	1.105.671,60	64.680	1.315,00	1.657.801	39
Misiones	517.471,40	37.336	1.066,10	1.013.983	37
Neuquén	783.761,90	36.909	1.633,50	512.698	72
Río Negro	487.756,00	35.413	1.059,50	583.953	61
Salta	552.990,00	40.897	1.040,10	1.141.632	36
San Juan	439.370,00	27.392	1.233,90	656.727	42
San Luis	306.970,10	18.693	1.263,20	400.012	47
Santa Cruz	398.575,20	17.365	1.765,60	209.859	83
Santa Fe	1.715.826,80	99.890	1.321,30	3.156.308	32
Sgo. del Estero	525.989,00	36.386	1.112,00	831.597	44
Tucumán	762.425,00	54.462	1.076,90	1.404.278	39
T. Del Fuego	297.545,00	8.398	2.725,40	111.726	75
TOTAL	23.058.212,80	1.427.215	1.242,80	38.226.051	37

NOTAS

- Miembro invitado del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho.

NUEVA PROPUESTA DE ARREGLOS FISCALES INTERJURISDICCIONALES PARA ARGENTINA *

por ERNESTO REZK (dir.) **

SUMARIO: I. Introducción. II. La reforma constitucional de 1994. III. Aspectos conceptuales de la nivelación y la variante canadiense. IV. Propuesta de arreglos fiscales interjurisdiccionales. V. Ejercicio de simulación con la propuesta de arreglos fiscales interjurisdiccionales. VI. Reflexiones finales. Anexo estadístico.

I. Introducción

La Constitución federal de Argentina confiere amplios poderes fiscales a los gobiernos subnacionales; sin embargo, las provincias obtienen una parte substancial de sus recursos bajo la forma de la coparticipación de impuestos que data de 1935, con la delegación al gobierno central primero de la recaudación del impuesto a los consumos y producciones específicas y más tarde en el mismo año con la del impuesto a las ventas y a los réditos, creados en 1931 y 1932, respectivamente.

Si bien el Régimen de Coparticipación vigente enfrenta el problema del desequilibrio fiscal vertical, al cerrar la brecha entre los gastos y los recursos provinciales propios, su rasgo predominante es la alta concentración (80% del total) de la recaudación tributaria en manos del gobierno central reduciéndose de hecho el incentivo para que las provincias mejoren sus propias recaudaciones.

Como se analiza en un trabajo previo sobre la materia (Rezk et al, 1996), el sistema vigente fue evolucionando desde su creación, pasando originalmente de criterios puramente devolutivos para la distribución secundaria (básicamente en función de los recursos generados, o de la producción gravada, en cada provincia) a esquemas de transición, en los que se tomaron en cuenta criterios devolutivos y niveladores (p.ej., población provincial, gastos realizados por cada una de éstas, inversa de productos geográficos provinciales o en partes iguales) y, finalmente, a una situación en que los criterios niveladores (distribución en función de la población y de la brecha de desarrollo) reemplazaron totalmente a los criterios devolutivos. Esto último significó en la práctica una importante transferencia de recursos impositivos desde el conjunto de provincias con mayor desarrollo y nivel de actividad económica a las consideradas rezagadas. La última ley de coparticipación impositiva 23.548 (1988) postergó, en realidad, la discusión de fondo sobre el sistema, ya que se limitó a fijar los porcentajes de la distribución primaria ¹ entre Nación y provincias y a asignar la distribución secundaria (57,36% de la Masa Coparticipable Neta) en función de un porcentaje fijo ² para cada provincia.

En este momento, y a más de 7 décadas de experiencia con la coparticipación, los resultados distan de ser satisfactorios en términos de equilibrio fiscal horizontal ya que a pesar del énfasis dado desde 1972 a los mecanismos niveladores de distribución secundaria (basados en la brecha de desarrollo) las provincias más rezagadas empeoraron su situación fiscal ³ en forma notoria.

Para explicar este fracaso en cerrar o disminuir la brecha fiscal horizontal debe notarse, en primer lugar, que en la mayoría de las provincias consideradas fiscalmente rezagadas la recaudación propia raramente supera el 10% de sus ingresos totales. La escasa incidencia de la recaudación propia pone a su vez en marcha un círculo vicioso: muchas provincias encuentran políticamente más redituable presionar por más fondos nacionales antes que intentar mejorar los resultados de su gestión tributaria propia pero, al mismo tiempo, ello aumenta su dependencia respecto de las transferencias nacionales.

Una de las distorsiones más serias de esta estructura de financiación subnacional es el problema de la responsabilidad (*accountability*) inversa, consistente en que mientras el gobierno nacional es, en muchos casos, el proveedor exclusivo de los recursos, las provincias tienen

delegada en la práctica más del 50% de la responsabilidad del gasto consolidado ⁴. Una consecuencia no deseada de lo anterior es la ocurrencia de ineficiencias en la asignación del gasto provincial el que, en detrimento de la calidad de la provisión de bienes y servicios, se orienta en muchos casos en porcentajes importantes a satisfacer necesidades políticas locales mediante la creación de empleo público ⁵.

El problema de la gran dependencia de ciertas provincias respecto de las transferencias federales, junto a la marcada inflexibilidad del gasto público provincial por la incidencia en este último de los pagos salariales, se agudiza en momentos de caídas cíclicas o estructurales de los ingresos nacionales como la experimentada por el país en 2001-2002, años de la salida de la convertibilidad y del *default* de la deuda externa. Como lo indican las cifras disponibles, los gobiernos provinciales debieron recurrir al endeudamiento para satisfacer su restricción presupuestaria, vía la emisión de bonos compulsivamente colocados entre empleados públicos y los proveedores de los estados provinciales ⁶.

Finalmente, otro aspecto a destacar es que, aparte de la coparticipación, las provincias reciben un conjunto de transferencias corrientes y de capital que alimentan una serie de Fondos, entre otros, los siguientes: de Energía, de Coparticipación Vial, Educativo, FONAVI y Obras de Infraestructura. Salvo las remisiones por coparticipación y, en su momento, los anticipos del gobierno nacional, las transferencias a las provincias son de asignación específica y responden a una relación de agencia, con el gobierno nacional como principal y estas últimas como agentes; como es conocido, este tipo de relación -cuando las condiciones institucionales y la calidad de la gestión es pobre- está fuertemente sujeta a la ocurrencia de los problemas de información asimétrica y de riesgo moral de parte de los agentes.

A la luz de la experiencia y resultados del sistema que el país privilegió, desde 1935, para encauzar las relaciones fiscales intergubernamentales y dado que en la reforma constitucional de 1994 se dispuso que el Congreso debía legislar un nuevo Régimen de Coparticipación de Impuestos con vigencia a partir del 1° de enero de 1997 (mandato aún no cumplido por el Poder Legislativo), el presente estudio tiene como objetivo aportar al debate una *propuesta de arreglos fiscales interjurisdiccionales* cuyo rasgo distintivo es que avanza respecto de los regímenes tradicionales de coparticipación impositiva, incorporando *mecanismos niveladores* que a la vez que tienden a eliminar los *desequilibrios fiscales horizontales* generan incentivos para una mayor recaudación propia de los gobiernos provinciales. En esta línea, se toma como referencia conceptual tanto el sistema canadiense de nivelación como el régimen alemán de nivelación interestadual.

II. La reforma constitucional de 1994

La Asamblea Constituyente de 1994 dio por primera vez rango constitucional a esta materia al disponer en el nuevo art. 75 (inc. 2) que el Congreso instituiría regímenes de coparticipación de impuestos para la distribución de las contribuciones directas e indirectas recaudadas por el gobierno nacional, fijando conjuntamente en una cláusula transitoria que éstos debían legislarse antes del 31 de diciembre de 1996. La Reforma incluyó asimismo el mandato de creación de un organismo fiscal federal, con representación de todas las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que tendrá como funciones el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en el presente inciso ⁷.

Cabe sostener que no obstante el objetivo de fortalecer el régimen federal fiscal del país, en línea con el marco político institucional federal vigente, el mandato constitucional parece en este punto haber aportado no sólo a la solución sino también al problema, esto último, en razón de dos aspectos sumamente discutibles: primero, la inconveniencia de la fijación de un plazo prácticamente incumplible para poner en marcha el nuevo régimen y, segundo, el mandato al Congreso de legislar sobre un nuevo Sistema de Coparticipación de Impuestos, en lugar de haber considerado esquemas comprehensivos de arreglos fiscales interjurisdiccionales en línea con la experiencia conocida de otros países, más flexibles y dinámicos y en los que la

coparticipación podría ser uno de los instrumentos utilizados. Los diversos fracasos en disponer hasta la fecha el nuevo régimen de coparticipación y la previsible acción de senadores y diputados para que sus provincias mantengan al menos los porcentajes vigentes de distribución secundaria, en colisión con los reclamos de otras que presionan por criterios devolutivos de distribución ⁸, abonaron sobradamente la base de las dos críticas precedentes.

Es necesario reconocer sin embargo que la reforma constitucional de 1994 introdujo algunos conceptos y principios muy valiosos en la materia y que deberán sin duda ser tenidos en cuenta en la formulación del nuevo régimen. Uno de los aspectos centrales del mandato constitucional es que el nuevo régimen de coparticipación, establecido por ley convenio ratificada por las respectivas legislaturas provinciales, *garantizará la automaticidad en la remisión de los fondos a las jurisdicciones*, con lo que se eliminará uno de los aspectos más ríspidos en la actual relación Nación-provincias; se apuntó asimismo a la despolitización del tema al indicarse que la distribución contemplará *criterios objetivos de reparto*.

La Asamblea Constituyente incurrió también de alguna forma en el crucial aspecto de la eficiencia al disponer que tanto la distribución primaria como secundaria de los recursos coparticipables se hará en *relación directa a las competencias, servicios y funciones de los niveles gubernamentales*.

El Principio de Equidad (equilibrio fiscal vertical y horizontal) fue también considerado al disponerse que la distribución de recursos entre la Nación y las demás jurisdicciones, y entre éstas, dará prioridad *al logro de un grado equivalente de desarrollo y calidad de vida equivalente e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional*.

Finalmente dispuso acertadamente, a la luz de la experiencia relativamente poco exitosa de la descentralización de servicios realizada en los noventa, que *la transferencia de servicios desde o hacia el gobierno federal deberá estar acompañada de la correspondiente reasignación en la distribución de recursos entre las jurisdicciones afectadas*.

III. Aspectos conceptuales de la nivelación y la variante canadiense

El tratamiento del tema plantea desde el inicio los siguientes interrogantes: ¿por qué nivelar?, ¿qué nivelar? y ¿en qué medida? Una interesante presentación (N. Schmitt, 2003) al respecto sugiere al menos tres razones que avalan la conveniencia de disminuir brechas fiscales horizontales: en primer lugar, para garantizar igualdad entre ciudadanos de distintas regiones de un mismo país, asegurándoles el acceso a niveles razonablemente comparables de servicios públicos; en segundo lugar, para incrementar la eficiencia económica en el uso de los factores, desincentivando o reduciendo las migraciones internas causadas sólo por diferencias fiscales y finalmente, los límites que la acción pura del mercado muestra en ciertas situaciones y que impide que los problemas de algunas regiones no se resuelvan si no hay algún tipo de intervención estatal (en este caso, mediante la vía fiscal).

La respuesta al interrogante de qué nivelar, depende según el autor precedentemente citado, de dos aspectos claves: del tamaño relativo de las brechas entre ingresos de las regiones y entre gastos de éstas y del equilibrio entre la simplicidad y la complejidad, en este último caso, de sistemas que pueden parecer más elaborados. En este sentido, la necesidad de brindar mayor transparencia y responsabilidad a los sistemas usados puede inclinar a un país a utilizar arreglos fiscales relativamente simples como los basados en la nivelación de los ingresos fiscales de los cuales el canadiense es el mejor ejemplo ⁹.

Un aspecto conceptual clave es si los mecanismos niveladores deben orientarse a eliminar, o sólo a reducir, las disparidades fiscales. En respuesta a cuánta nivelación un país realmente necesita, el Ministerio de Asuntos Intergubernamentales de Canadá sostiene que ello dependerá de los dos elementos siguientes:

- De la magnitud de las responsabilidades de los gobiernos subnacionales, vinculadas generalmente al grado de descentralización de las federaciones. En este sentido, los países más descentralizados necesitarán mayor nivelación si se quiere garantizar igual calidad de servicios

en todo el país.

- Del tamaño de la brecha entre la capacidad de ingresos fiscales y las necesidades de gasto de las regiones del país. En este caso, la pregunta relevante sería cuán desigual serían los servicios públicos y los recursos impositivos regionales en ausencia de nivelación.

Finalmente, otro interesante artículo en la materia (Joumard, 2003) enfoca el importante tema de si la nivelación fiscal (*fiscal equalization*) promueve en alguna forma la competencia fiscal entre regiones; en este sentido, la autora considera que las transferencias niveladoras -al reducir las disparidades fiscales *ex ante* entre regiones- podrían en principio ser consideradas un prerrequisito para una efectiva competencia fiscal.

Al desarrollar el argumento, la autora sostiene que, con nivelación fiscal completa, las diferencias en la calidad de los servicios públicos y en el nivel de tributación entre regiones deberían principalmente reflejar las diferencias en las preferencias de los ciudadanos locales, así como su capacidad para captar beneficios de eficiencia. Con relación en la posibilidad de que algunos sistemas de nivelación hayan reducido el incentivo de los gobiernos subnacionales para mejorar la eficiencia del sector público, Joumard señala que sólo la nivelación basada en capacidades fiscales potenciales (como el sistema canadiense) puede resultar en una saludable competencia fiscal.

La sugerencia de mecanismos fiscales de equiparación o compensación horizontales en las relaciones fiscales intergubernamentales, que se introduce en la Propuesta de Arreglos Fiscales Interjurisdiccionales en el presente estudio, tiene su antecedente en el régimen canadiense denominado de pagos compensatorios o nivelatorios (*equalization payments*), puesto en práctica por la Comisión Rowell-Sirois en 1957.

En líneas generales, el fundamento del régimen canadiense de compensación consiste en la reducción en las disparidades de ingresos fiscales mediante la equiparación de las capacidades tributarias de las provincias con un standard promedio nacional tomado como base de referencia. El aspecto clave del mecanismo de compensación es la *capacidad tributaria potencial* de cada provincia, definida como el ingreso fiscal per cápita a la que ésta puede acceder al aplicar una serie de alícuotas promedios nacionales a sus propias bases tributarias.

El procedimiento propiamente dicho consiste en relacionar la capacidad tributaria de cada provincia con el ingreso fiscal per cápita obtenible sobre una base nacional; es decir, se compara la primera con la capacidad tributaria nacional calculada sobre la base de los mismos impuestos provinciales incluidos en el análisis. Aquella provincia para la cual su capacidad tributaria per cápita resulte inferior a la determinada nacionalmente recibe anualmente un pago de equiparación igual a la diferencia resultante multiplicada por su población, lo que es sintetizado en la fórmula siguiente:

$$E_{ij} = t_j [BT_{nj}/P_n - B_{ij}/P_i] P_i$$

en donde:

E_{ij} : compensación que corresponde a la provincia i por el impuesto j

BT_{nj} : standard promedio nacional (o base tributaria nacionalmente calculada) para el impuesto j

BT_{ij} : base tributaria del impuesto j en la provincia i

P_n : población nacional

P_i : población de la provincia i

t_j : alícuota promedio nacional para el impuesto j

Desde un punto de vista metodológico cabe mencionar que actualmente más de 30 impuestos provinciales son incluidos para el cómputo de las capacidades tributarias provinciales y nacional y que para la determinación de la base tributaria nacional se utiliza sólo un grupo de

provincias de las 10 que componen la federación.

Los siguientes rasgos distinguen al régimen canadiense de equiparación o compensación: en primer lugar, no existe en Canadá ningún sistema de coparticipación impositiva, por lo que los fondos necesarios para la nivelación son provistos por el gobierno federal, de su propia recaudación. Segundo: los pagos de compensación son para las provincias transferencias no condicionadas, de libre disponibilidad. Tercero: el sistema opera bajo una variante bruta y no neta, por lo que aquellas provincias cuya capacidad tributaria per cápita es inferior a la determinada nacionalmente reciben pagos de compensación, mientras que aquellas que superan el promedio nacional no están obligadas a devolver el excedente.

Finalmente, es necesario notar que las bases tributarias usadas por el gobierno federal para determinar las capacidades tributarias provinciales son las denominadas *bases impositivas nocionales*. La capacidad tributaria podría diferir de una provincia a otra sólo porque la base tributaria para un mismo impuesto no es similarmente definida en todos los casos, por lo que el gobierno nacional debe adaptar éstas para evitar distorsiones en la estimación del rendimiento impositivo. Esto da como resultado que la base impositiva real provincial (para un impuesto determinado) pueda diferir de la base impositiva nocional que se usará con fines de equiparación.

El uso de bases impositivas nocionales tiene una importancia crucial desde el punto de vista de los incentivos correctos y *responsabilidad* de los gobiernos subnacionales. En el primer caso, al determinar posteriormente una capacidad tributaria potencial induce a las provincias a ser más eficientes y efectivas con su propia recaudación de impuestos, mientras que la mayor recaudación resultante debe necesariamente conducir a niveles más elevados de responsabilidad (*accountability*) por la creciente incidencia de los recursos propios en la producción provincial de bienes y servicios ¹⁰.

Finalmente y respecto a la eficiencia del régimen canadiense de equiparación de ingresos impositivos provinciales, especialmente respecto de argumentos de que éste contribuiría a incrementar la dependencia de algunas provincias respecto de las transferencias nacionales, el Ministerio de Asuntos Intergubernamentales de Canadá presentó -en la Conferencia Internacional sobre el Federalismo 2002 (Saint Gallen, Suiza, agosto de 2002- evidencia estadística concluyente que cubre el período 1980/81-2000/01 y que -contrariamente a lo sugerido- muestra una notable mejora en los índices de capacidad fiscal pre y posnivelación de las provincias consideradas fiscalmente más rezagadas; a título de ejemplo, se inserta la tabla siguiente que avala la afirmación precedente:

Canadá: Índices de capacidad fiscal

Promedio nacional = 100

Provincias	1980-81	1980-81	2000-01	2000-01
	Pre nivelación	Posnivelación	Prenivelación	Posnivelación
Newfoundland	56,8	90,2	65,1	96,9
Prince Edward	53,4	90,2	66,7	96,9
New Brunswick	64,4	90,2	70,7	96,9
Nova Scotia	63,4	90,2	73,7	96,9
Promedio Nacional	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Departamento de Finanzas, Ottawa, Canadá.

La misma fuente informó que las mejoras en los índices de capacidad fiscal fueron acompañadas por una disminución, entre provincias, de las disparidades entre sus productos brutos reales per cápita de forma tal que para las cuatro provincias consideradas en la tabla precedente (y para el mismo período) sus productos brutos per cápita pasaron en conjunto de un 65% a un 75% del promedio nacional.

IV. Propuesta de arreglos fiscales interjurisdiccionales

Como se mencionara, dos de las más notorias falencias del régimen de coparticipación de impuestos vigente son el nulo incentivo que brinda al nivel subnacional de gobierno para que éste sea fiscalmente más eficiente, tanto en términos de ingresos propios como de asignación de recursos y el fracaso en eliminar los desequilibrios fiscales horizontales, no obstante que los parámetros de equidad fueron gradualmente reemplazando a los devolutivos en la distribución secundaria de los recursos nacionales.

En vista de estos problemas, y de los otros ya planteados en las secciones precedentes, los esfuerzos se aplicaron a delinear en el presente estudio una propuesta superadora para el campo de las relaciones fiscales interjurisdiccionales en Argentina y cuyos soportes conceptuales fueran los siguientes:

- Mantenimiento transitorio de la distribución secundaria actual, basada en los porcentajes de la ley 23.548 y eliminación de pisos o garantías para las provincias, por encima de la recaudación real de los impuestos coparticipables. Este punto está orientado a darle factibilidad política (aprobación legislativa) y económica (sustentabilidad fiscal) al nuevo régimen ya que se lograrían dos objetivos: primero, que la transición garantice financiamiento a las provincias por el tiempo necesario para adaptar los instrumentos que se requerirán para el nuevo esquema de arreglos fiscales -sin un salto abrupto en los actuales niveles de recepción de recursos- y que el monto de recursos a transferir por la Nación a las provincias en dicho período sea previsible, en términos de la recaudación real de los impuestos coparticipables.

- Transformación de los fondos específicos existentes, a partir de la entrada en vigencia del nuevo esquema de Arreglos Fiscales Interjurisdiccionales, en una masa coparticipable adicional denominada Otras transferencias (cuya distribución se explicará a continuación), con lo que todas las transferencias al nivel subnacional tendrían el carácter de no condicionadas ¹¹. Este aspecto apunta a dos objetivos: eliminar la posibilidad de ocurrencia de los posibles problemas de información asimétrica y de riesgo moral, propios de la relación de agencia y contribuir de alguna forma a fortalecer la responsabilidad (*accountability*) de los gobiernos provinciales, exclusivos responsables de la forma en que se asignen los fondos. En el caso de que se juzgase apropiado mantener los destinos de algunos fondos especiales, el ítem “otras transferencias” que aquí se menciona debería cubrirse con otros recursos de la masa coparticipable.

- Aplicación del Principio Devolutivo para distribuir en función de la población provincial el 65% del monto de otras transferencias. Este punto responde a planteamientos de jurisdicciones provinciales solicitando se vincule de alguna manera la fuente geográfica del recurso coparticipable con su posterior distribución provincial.

- Utilización de un criterio de eficiencia para distribuir el 20% de otras transferencias en forma inversa a la participación del empleo público (por mil de habitantes) de cada provincia en el total nacional. Este aspecto de la propuesta, mediante el cual se espera causar algún impacto sobre la estructura del gasto público provincial, es un incentivo a la mejora de la calidad de la provisión de bienes y servicios públicos.

- Aplicación de un principio de equidad para distribuir hasta el 15% del monto de otras transferencias mediante un mecanismo de compensación basado en el modelo canadiense descrito precedentemente. En este caso, las bases tributarias nacionales, la capacidad tributaria provincial per cápita y la calculada nacionalmente se estimarán sobre la base de los principales impuestos provinciales: impuesto sobre los ingresos brutos, impuesto inmobiliario e impuestos sobre vehículos automotores ¹². Obviamente, este criterio responde a la necesidad de atacar el problema de la brecha fiscal horizontal que afecta a aquellas provincias que -por problemas de menor desarrollo relativo- tienen seriamente acotadas sus fuentes de generación de recursos fiscales propios.

Creación de un fondo de estabilización alimentado con aportes de las provincias que, luego de recibida su participación en la distribución secundaria y los montos que les correspondieren de otras transferencias, resulten superavitarias respecto de una distribución referencial (o

benchmark) de transferencias nacionales. Como su nombre lo señala, la constitución de este fondo estará orientada a prevenir los efectos nocivos del ciclo económico sobre los recursos fiscales provinciales.

- Adopción de un mecanismo nivelador horizontal, como los utilizados en el régimen federal alemán, mediante el cual las provincias que queden en una posición fiscal relativa superior compensarán parcialmente a las provincias perdedoras vía el Fondo de Estabilización mencionado precedentemente. La modalidad propuesta en este caso será desarrollada en el ejercicio de simulación de la sección siguiente.

V. Ejercicio de simulación con la propuesta de arreglos fiscales interjurisdiccionales

Con el fin de ilustrar el funcionamiento de la propuesta que se delineara en la sección anterior, el ejercicio de simulación tomó como valor referencial (*benchmark*) la distribución a las provincias de recursos nacionales en 2003, resultante de la aplicación de los coeficientes de distribución secundaria de la ley 23.548 y de los mecanismos de asignación de los diferentes fondos también vigentes para dicho año.

Para la distribución según la propuesta, el Cuadro N° 1 en el Anexo Estadístico de la Sección brinda los porcentajes utilizados para la aplicación del Principio Devolutivo (Población) y del Criterio de Eficiencia (Inversa del Empleo Público Provincial):

El cálculo de las bases tributarias nacionales, de la capacidad tributaria per cápita provincial y la de la calculada nacionalmente se realizó en este ejercicio incluyendo solamente los dos principales impuestos provinciales: impuestos sobre los ingresos brutos e impuesto inmobiliario, los que en conjunto representaron en 2003 el 77% de la recaudación propia del conjunto de las provincias¹³. Se agrega en el Anexo A una sugerencia metodológica para estimar la recaudación potencial del impuesto inmobiliario y las tablas de valores resultantes de la realización de ejercicios de simulación al respecto.

La recaudación potencial del impuesto sobre los ingresos brutos, en cada provincia, se estimó a partir de las ventas en el mercado interno realizadas en cada una de las jurisdicciones y clasificadas según actividad económica. La apropiación provincial se efectuó a partir de datos nacionales extraídos de estadísticas tributarias de la Administración Federal de Ingresos Públicos para 1997 y extrapolados para 2003 (presentaciones, ventas y compras totales por actividad económica).

La estimación de ventas provinciales por actividad (Cuadro N° 2 del Anexo Estadístico de la Sección) se realizó en base a los correspondientes productos brutos geográficos, mientras que en el caso del Sector Comercio al por Mayor y Menor, Restaurantes y Hoteles, la etapa mayorista se estimó aplicando un porcentaje del 53,6%¹⁴ al monto total de ventas del sector con lo que, a los fines del captar el efecto piramidación en la recaudación de este impuesto, el monto total de ventas es superior al que aparece en las estadísticas originales utilizadas.

Conformadas las bases impositivas por sector de la actividad económica, se aplicaron a éstas las alícuotas pertinentes, a cuyo respecto cabe señalar que éstas fueron relativamente uniformadas a raíz del Pacto Fiscal de agosto de 1993 y se obtuvieron las recaudaciones potenciales detalladas en el Cuadro N° 3 del Anexo. En este sentido, si bien hay alícuotas coincidentes para actividades entre provincias, en general se presentan diferencias por lo que el cálculo pertinente se debió realizar por provincia y atendiendo a los siguientes aspectos:

- La mayoría de las provincias aplican, desde la década del '90, alícuota 0 a las ventas de las actividades primarias (agricultura, silvicultura y pesca y explotación de minas y canteras) cuando las operaciones se realizan en la jurisdicción provincial. Se consideró, para el cálculo de la recaudación potencial del tributo, que las ventas de agricultura y silvicultura ocurrían exclusivamente en el ámbito provincial.

- Similar al caso anterior, las ventas de las industrias manufactureras en el ámbito

provincial, excepto en algún caso de la provincia de Buenos Aires, tienen alícuota 0 o están exentas del impuesto sobre los ingresos brutos. Esto se verificó para 19 de las 24 jurisdicciones provinciales (de las 22 categorías de producción de bienes, sólo las ventas de una ellas se encontraban gravadas). A los fines de la tributación de la industria manufacturera se establecieron hipótesis del volumen de ventas interjurisdiccionales (alcanzadas por el tributo) según las provincias ¹⁵.

- El ejercicio de profesiones liberales sólo se grava en 7 jurisdicciones; se aplicó el tipo impositivo vigente en cada una de ellas sobre el monto de ingresos en concepto de remuneración o compensación de servicios o por retribución de la actividad lucrativa ejercida en cada jurisdicción.

De acuerdo con los criterios de determinación detallados precedentemente, la recaudación potencial utilizada en el ejercicio de simulación aparece en la segunda columna del Cuadro N° 4 (IIBB Potencial Total) mientras que, a los efectos de posibilitar las comparaciones y análisis, la última columna del Cuadro presenta la recaudación efectiva del impuesto sobre los ingresos brutos para 2003, según lo informa la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

El Cuadro N° 5 del Anexo refleja la distribución secundaria de los recursos coparticipables que resultaría según la nueva propuesta y en base a los criterios planteados, a saber: columna 6, montos según porcentajes de la ley 23.548; columna 7, montos distribuidos en función de la población provincial y columna 8, montos distribuidos en relación inversa al empleo público provincial por mil de habitantes.

Las columnas 9 al 12 del Cuadro N° 5 reflejan la aplicación del Principio de Equidad, mencionado en la Sección precedente, para nivelación de las recaudaciones de impuesto sobre los ingresos brutos e inmobiliario, a partir de las respectivas bases tributarias nocionales y de la recaudación potencial de cada uno de los tributos. En primer lugar, la columna 9 del Cuadro incluye la recaudación provincial per cápita del impuesto sobre los ingresos brutos y, en la última fila de la columna, la correspondiente recaudación per cápita calculada nacionalmente ¹⁶. Por su parte, la columna 10 indica el monto de la compensación ¹⁷ correspondiente a cada provincia la que se obtuvo por diferencia entre el promedio nacional y la recaudación per cápita provincial multiplicada posteriormente por la respectiva población provincial. Se siguió un procedimiento similar de nivelación para el caso del impuesto inmobiliario (columnas 11 y 12 del Cuadro), utilizándose como recaudación potencial del tributo el monto determinado en la Alternativa Ejemplificativa N° 3 del Cuadro N° 1 del Anexo A. A modo de síntesis, la columna 13 del Cuadro N° 6 brinda la distribución resultante de los recursos coparticipables nacionales, previo a la aplicación del mecanismo nivelador horizontal.

Como se puede observar finalmente en el Cuadro N° 5, el total de la columna 13 es prácticamente similar al de la columna 5, que detalla la distribución secundaria de coparticipación y de fondos específicos, siguiendo en el primer caso, los porcentajes de la ley 23.548 y, en el segundo, las disposiciones vigentes para cada fondo. Esta casi coincidencia no es casual sino que respeta la restricción impuesta al ejercicio de simulación de reasignar los montos de 2003 respetando el total.

El Cuadro N° 6 que ilustra la aplicación del mecanismo nivelador horizontal, mediante el cual las provincias que resultan beneficiadas en la distribución compensan a las perdedoras, incluye en las columnas 2 y 3 el ingreso total por provincia (según la propuesta) y el porcentaje de ganancia o pérdida respecto de los valores de referencia de 2003 respectivamente. Las dos columnas siguientes se refieren tanto a los aportes como a los recibos provinciales desde el Fondo de Estabilización según las dos hipótesis que se detallan a continuación: Hipótesis 1 (Columna 4), las provincias aportarán al Fondo, o recibirán de éste cuando la distribución resultante de recursos difiera en más del 5% respecto de los valores referenciales, limitándose el monto del aporte o de la compensación respectiva al que resulte de multiplicar la distribución de 2003 por la cifra que resulte de restarle 5 puntos porcentuales a los porcentajes de la columna 3 del Cuadro ¹⁸; Hipótesis 2 (Columna 5), el mecanismo aplicable es similar al descrito en la hipótesis 1 tomándose ahora 10% como porcentaje de variación a partir del cual se comenzarán con los aportes o las compensaciones, según corresponda. Finalmente, las columnas 6 y 7

muestran dos distribuciones resultantes de recursos impositivos a las provincias, según que se adopten las hipótesis 1 o 2 respectivamente.

VI. Reflexiones finales

Por mandato constitucional de 1994 se dispuso que el Congreso debía establecer un nuevo Régimen de Coparticipación para Argentina. En respuesta de ello, el presente estudio planteó el desafío en el campo más amplio de un arreglo fiscal interjurisdiccional en el que la coparticipación podría ser uno de los instrumentos posibles.

Se sostuvo además que un nuevo esquema de relaciones fiscales intergubernamentales no sólo debería prever mecanismos de nivelación o compensación (criterio de equidad) que permitan de alguna forma tener igual calidad de servicios públicos y de niveles de recaudación entre las provincias, sino también incentivos a la eficiencia y a la mayor responsabilidad de los gobiernos subnacionales y de recuperar, en alguna forma, criterios devolutivos en la distribución de los recursos impositivos nacionales.

En esa línea se delineó una nueva propuesta de arreglos fiscales interjurisdiccionales para Argentina y se llevó a cabo un ejercicio de simulación tomando como valores referenciales (*benchmark*) las recaudaciones provinciales y la distribución secundaria de la coparticipación de 2003.

Los resultados obtenidos en el ejercicio de simulación, que incluyeron la estimación de las bases tributarias notacionales y la recaudación potencial de los dos principales impuestos provinciales: impuesto sobre los ingresos brutos e impuesto inmobiliario, si bien debe ser tomada como una versión preliminar de la aplicación de la propuesta, muestra sin embargo que la aplicación de esta última resultaría factible en la Argentina.

Anexo Estadístico

CUADRO N° 1

Distribuidores por población y por inversa de empleo público provincial

Fuente: Elaboración propia en base a información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

CUADRO N° 2

Ventas en el mercado interno por sector económico

Año 2003 - (en millones de pesos corrientes)

CUADRO N° 3

Recaudación potencial estimada del impuesto sobre los ingresos brutos, por sector económico

Año 2003 (en miles de pesos corrientes)

CUADRO N° 4

Recaudación total potencial estimada y recaudación total real del impuesto sobre los ingresos brutos

Año 2003 (en miles de pesos corrientes)

	IIBB POTENCIAL	IIBB POTENCIAL	RECAUDACIÓN	Provincias	
	TOTAL	TOTAL	IIBB-2003	Cap.Fed.	3.157.194
Bs. As.	3.208.508	3.208.508	3.105.706	Catamarca	
48.245	48.245	41.923	Córdoba	968.367	968.367
615.306	Corrientes	83.668	83.668	67.897	Chaco
147.224	147.224	117.579	Chubut	142.331	142.331
116.601	Entre Ríos	272.152	272.152	160.191	Formosa
51.292	51.292	25.504	Jujuy	50.355	50.355
43.200	La Pampa	41.403	57.879	57.879	La Rioja
27.716	27.716	26.939	Mendoza	398.045	398.045

262.540	Misiones	88.708	116.118	116.118	Neuquén
178.235	239.350	239.350	Río Negro	164.434	164.428
118.648	Salta	179.848	179.848	161.340	San Juan
85.361	85.361	60.816	San Luis	111.734	111.734
104.976	Santa Cruz	109.108	122.609	122.609	Santa Fe
988.871	988.871	701.128	Sgo. del Estero	98.785	98.785
60.855	Tucumán	15.041	183.141	183.141	Tierra del
Fuego	81.832	81.832	66.792	TOTAL	10.837.457
	10.985.053	8.847.563			

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro N° 3 y del Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

CUADRO N° 5

Propuesta de distribución de recursos impositivos (en millones de pesos corrientes).

Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias.

¹ Para determinar la recaudación promedio nacional no se tomó en cuenta a Capital Federal y a Tierra del Fuego.

CUADRO N° 6 - Resumen

(en millones de pesos corrientes)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Cuadro N° 5.

CUADRO N° 7

Ventas industriales interjurisdiccionales (hipótesis)

Capital Federal	60%
Buenos Aires	60%
Catamarca	80%
Córdoba	60%
Corrientes	70%
Chaco	80%
Chubut	80%
Entre Ríos	70%
Formosa	80%
Jujuy	80%
La Pampa	80%
La Rioja	80%
Mendoza	60%
Misiones	70%
Neuquén	70%
Río Negro	80%
Salta	70%
San Juan	70%
San Luis	70%
Santa Cruz	80%
Santa Fe	60%
Santiago del Estero	80%
Tucumán	70%
Tierra del Fuego	70%

Bibliografía

BOADWAY, R.W. and HOBSON, P.A.R. (1993) *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*,

Canadian Tax Foundation, Toronto, Canadá.

- H. SENADO DE LA NACIÓN, COMISIÓN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS (2001), *Elementos para la discusión de una nueva ley convenio de coparticipación federal de impuestos*, Buenos Aires.
- JOUMARD, I. (2003), *Problems of Equalisation in Federal Systems - The Concept of Equalisation*, en *Federalism in a Changing World, Learning From Each Other*, R. Blindenbacher and Arnold Koller Eds, Canadá, Mc Gill - Queen's University Press, págs. 471-80.
- REZK, E. - CAPELLO, M. y PONCE C. (1997), *La Economía Política del Federalismo Fiscal en Argentina*, Córdoba, Eudecor.
- SCHMITT, N. (2003), *Problems of Equalisation in Federal Systems-Revenue versus Cost Equalisation* en *Federalism in a Changing World*, op. cit., págs. 481-91.

Una aproximación a la estimación de la recaudación potencial del impuesto inmobiliario

Alternativa Ejemplificat. Nº 1					Alternativa Ejemplificat. Nº 2				
Alternativa Ejemplificat. Nº 3					Relación presupuestos con ejecución				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	
Pot(hip)	Recaudación Relac.- col (1)	Rec.Pot (hip.)	Relac.col.(1)	Relac.col.(1)	Presupuestos	Rec-Pot(hip) Relac. col.(1)	Relac.col.(1)	Rec-	
Provincias	promedio	96-98(s/proc.det.)	(8)/(1)	(2)/(1)	(s/cant.viv)	(4)/(1)	(s/m2)	(6)/(1)	
Provincias	(****)	(8)/(1)							
Buenos Aires (1)	720000	638949	902637	1,41	789669	1,24	771958	1,21	Buenos Aires
Catamarca	3838	9084	2,37	8869	2,31	8952	2,33	Catamarca	4406
Chaco		30734		32540		31183		Chaco	
Chubut		20598		17457		17861		Chubut	
Córdoba *	182443	191477	1,05	191477	1,05	191477	1,05	Córdoba *	175000
Corrientes		30227		31851		30642		Corrientes	
Entre Ríos	65405	63589	0,97	59409	0,91	59902	0,92	Entre Ríos	77494
Formosa		14273		14642		13843		Formosa	
Jujuy	8485	16925	1,99	19081	2,25	18876	2,22	Jujuy	10000
La Pampa	16330	22759	1,39	21040	1,29	22039	1,35	La Pampa	15420
La Rioja	2320	7566	3,26	8315	3,58	8304	3,58	La Rioja	2721
Mendoza	45118	75984	1,68	73239	1,62	73459	1,63	Mendoza	58360
Misiones	12314	26260	2,13	26830	2,18	26501	2,15	Misiones	16320
Neuquén	12449	19717	1,58	18403	1,48	18879	1,52	Neuquen	14500
Río Negro	20187	31936	1,58	27336	1,35	28255	1,40	Río Negro	23000

	1,14								
Salta	33552	33730	34275	Salta					
San Juan	7543 22890	3,03 22208	2,94 22300	2,96	San Juan	9030			
	1,20								
San Luis	15893 16188	1,02 14114	0,89 13969	0,88	San Luis	18500			
	1,16								
Santa Cruz		8335	8074	8204	Santa Cruz				
Santa Fe	176511 208217	1,18 197036	1,12 192344	1,09	Santa Fe	185883			
	1,05								
Santiago del Estero	8470 19925	2,35 20932	2,47 20216	2,39	Santiago del Estero				
	14990 1,77								
Tierra del Fuego		4405	3524	3863	Tierra del Fuego				
Tucumán	19531 50367	2,58 44524	2,28 43336	2,22	Tucumán	23700			
	1,21								
Totales	1827645	1684300	1660640						

Nota: Datos en miles de pesos; (*) Pcia de Córdoba: promedio recaudación y monto presupuestado: disminuidos 30%.

Provincias con el tributo delegado total o parcialmente: no se consignan datos de recaudación.

Los ejercicios de estimaciones hipotéticas...»

NOTAS

* Estudio dirigido por el Prof. Ernesto Rezk, en el que participaron también Roberto Eduardo Nigro (investigador Senior), y Raquel Ileana Jalile, María Cecilia Avramovich y Martín Basso (auxiliares de investigación).

** Miembro invitado del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho. Director del Instituto de Economía y Finanzas de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

¹ La masa coparticipable neta, que se origina en el impuesto al valor agregado, el impuesto a las ganancias, impuestos internos, ganancia mínima presunta y otros menores se distribuye de la siguiente forma: Tesoro Nacional, 40,24%; Provincias, 57,36%; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1,4% y Fondos de A.T.N., 1%.

² Los porcentajes reprodujeron en la práctica lo que cada provincia estaba recibiendo de la distribución secundaria de los recursos coparticipados.

³ Lo paradójico de la situación, como lo muestran Rezk et al (1996), es que hacia el final de los '90 las provincias consideradas rezagadas llegaron a obtener coparticipaciones per cápita hasta 6 veces superiores a las recibidas por las provincias consideradas avanzadas.

⁴ Se recuerda que a partir de la delegación de servicios a las provincias, éstas son prácticamente responsables de la educación primaria y secundaria, de gran parte del gasto en salud, vivienda, bienestar social y de un monto importante de gastos para los diversos sectores económicos.

⁵ Al respecto, cifras disponibles recientes del Ministerio de Economía de la Nación muestran que en las provincias en donde la recaudación propia ronda entre el 35% y 50% del total de sus recursos impositivos, el empleo público oscila entre 25 y 35 servidores por mil de habitantes. Por el contrario, en la mayoría de las provincias altamente dependientes de las transferencias nacionales el guarismo nunca es menor a 50 empleados públicos por mil de habitantes, con extremos de hasta 90.

⁶ La proliferación de empréstitos forzosos (bonos) desde 2002 en la mayoría de los Estados provinciales constituyen una emisión espuria de dinero (al ser corrientemente aceptados como medio de pago por comercios y empresas de servicios) y obligaron al gobierno nacional a implementar medidas de salvataje financiero de las provincias mediante el rescate (*bail out*) de estos títulos.

⁷ Con relación a este organismo, diversos constituyentes consideraron que, en realidad, la reforma constitucional no creaba un nuevo ente sino que reconocía constitucionalmente el funcionamiento y funciones de la existente Comisión Federal de Impuestos.

⁸ La provincia de Buenos Aires lideró en general el reclamo por una mayor cuota de coparticipación, avanzando incluso en estudios de propuestas sobre IVA subnacional.

⁹ Existen, sin embargo, ejemplos exitosos de mecanismos orientados a reducir las disparidades entre gastos públicos de provincias o Estados siendo, en este caso, el utilizado por Australia, el ejemplo más relevante.

¹⁰ Como se mencionara antes, esto fue planteado por I. Joumard (2003).

¹¹ No está prevista en la nueva propuesta la eliminación de las transferencias a los sistemas de seguridad social nacional y provinciales, actualmente realizadas previo a la conformación de la masa coparticipable.

¹² Se descarta la utilización del Impuesto de Sellos, no obstante su importancia relativa, en razón de la fuerte corriente que impulsa su eliminación definitiva.

¹³ A diferencia del caso canadiense, en él se seleccionan sólo a algunas de las 10 provincias para el cómputo de la recaudación potencial (base nacional); en el presente ejercicio de simulación dicho valor se obtuvo sumando las respectivas recaudaciones potenciales determinadas para las provincias y dividiendo dicho total por la población del país excluida la de la Ciudad de Buenos Aires y la de la provincia de Tierra del Fuego.

¹⁴ Para la determinación de este porcentaje fueron utilizados los datos del Comercio por Mayor y Menor de la publicación "Sistema de Cuentas Nacionales Argentinas, Estimaciones Trimestrales y Anuales, Años 1993-97", Secretaría de Programación Económica y Regional de la Nación.

¹⁵ Ver las hipótesis respectivas en el Anexo Estadístico (Cuadro 7).

¹⁶ Es decir, Recaudación Potencial Nacional del Impuesto sobre los Ingresos Brutos dividida por la población del país para 2003 (última fila de la segunda columna del Cuadro).

¹⁷ Mientras que las provincias cuya recaudación per cápita es inferior al promedio nacional tienen derecho a una equiparación, las que superen dicho promedio (a semejanza del caso canadiense) mantienen su recaudación adicional.

¹⁸ Como surge de una inspección visual del Cuadro 6, bajo esta hipótesis, las provincias cuya ganancia o pérdida resultante fueren del 5% o menos no serían deudoras ni acreedoras respecto del Fondo de Estabilización.

CONVENIOS INTERNACIONALES Y TRATADOS DE REGIONALIZACIÓN

por MARIO A.R. MIDÓN *

SUMARIO. I. La creación de regiones. A. Antecedentes de la institución. B. Atributo compartido para su creación. C. Organos regionales. D. La intervención del Congreso: ¿conocimiento o aprobación? II. Orígenes de la facultad de relacionamiento internacional de las provincias. A. La filosofía de la interdependencia. B. Cuando la realidad supera a la norma. C. Los convenios internacionales que puede firmar la provincia ¿tienen la misma naturaleza que los tratados internacionales que suscribe la Nación? D. Exigencias constitucionales. E. Responsabilidad del Estado federal.

Actualizando el texto de la Constitución, el reformador de 1994 incorporó al catálogo fundamental una norma en cuya virtud: “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 delegadas al gobierno federal o el crédito público de la Nación con conocimiento del Congreso Nacional...” (art. 124).

Hasta ese momento, la Constitución federal sólo habilitaba a las provincias a suscribir tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común (ex art. 107, hoy 125). Sin embargo, después de la reforma de ese año los Estados de nuestra federación han ampliado el espectro de sus posibilidades de relacionamiento, pues a tenor de la habilitación conferida por el art. 124 tienen potestad para crear regiones para el desarrollo económico y social y, lo que es más todavía, celebrar convenios internacionales.

A fin de deslindar el marco de estas siempre controvertidas atribuciones que institucional y normativamente aparecen compartidas por las provincias y el gobierno federal, se impone un detallado examen de los procesos de regionalización y vinculación internacional habilitados por la Constitución.

I. La creación de regiones

La extensión que cobra este concepto con el advenimiento del fenómeno de la integración ofrece ahora una noción mucho más dilatada de aquello que tradicionalmente se ha conocido como las dimensiones de lo regional ¹.

Para aproximarnos a su delimitación, imprescindible resulta partir de la idea de unidad dentro de la cual se vertebra esa noción.

Si la unidad de análisis es la del Estado Nación, la composición regional importa la referencia a un espacio territorial determinado situado dentro de los lindes de aquél. Por ejemplo, la región Nordeste, Patagónica, Noroeste, etc..

En cambio, si la unidad de análisis presupone la existencia de un bloque de naciones que se articulan en un proceso integrativo, la noción comprende trazos geográficos que involucran, simultáneamente a segmentos de dos o más de las partes asociadas. Por ejemplo, las regiones NEA (Argentina) y SUL (Brasil), plasmadas como CRECENEA-CODESUL, a través del Protocolo N° 23 del Programa de Integración y Cooperación Económica entre ambas naciones.

A pesar de la comunidad de propósitos que de modo ostensible delatan su inspiración, parece apropiado que el tratamiento de la temática sea abordado, cada uno en su hábitat. Es que una cosa es contextualizar a la región en el escenario de un país y otra distinta, hacerlo en sus vinculaciones con otro u otras partes de los demás Estados.

La idea de la región que vamos a tratar es la primera. Ella viene asociada históricamente a un nucleamiento geográfico en lo territorial, cuyo asentamiento poblacional participa por su

historia, idiosincrasia, proyección y requerimientos a un común destino de desarrollo.

A. Antecedentes de la institución

La vocación y los intentos regionales en la Argentina son parte de una reacción de las provincias que, cansadas de emitir mensajes periféricos salieron al ruedo para enfrentar con acciones concretas las tribulaciones de un proceso de desfederalización.

Su lanzamiento, hoy como ayer, apunta a conjugar los esfuerzos de determinadas zonas de la Nación para potenciar el crecimiento, desarrollo e integración de ese ámbito ².

El precedente argentino marca que un proyecto de esa factura mereció especial consideración a través de la ley 16.964, instrumento que en la década del '60 dividió el país en ocho regiones, a saber: Patagonia, Comahue, Centro, Cuyo, Noroeste, Noreste, Pampeana y Metropolitana. Motivaciones que no vienen al caso diluyeron la iniciativa.

Sin embargo, en correspondencia con esas ideas otras experiencias normativas, que sin responder al modelo regional puro tomaron algunos de sus elementos, se manifestaron con la creación de Comisiones Interprovinciales a nivel de Cuenca o Región, por ejemplo: la ley 14.467 que dio vida a la Comisión del Río Bermejo; el decr. 3113 referido al Régimen de Promoción regional para las provincias; la ley 18.061, que estableció normas para el funcionamiento de los entes regionales financieros, cuya mejor manifestación fue en su momento el COFIRENE.

Todas esas iniciativas, paradójicamente, fueron prohijadas desde el gobierno nacional, como un modo de amenguar la prevalencia de las tendencias centrípetas, siempre triunfantes en desmedro de las centrífugas.

En los tiempos que precedieron a la reforma del 94, una de las mayores discusiones que trajo consigo el diseño de una política regional tuvo que ver con la definición que importaba su asunción e impulso, sea por las provincias, por la Nación o, por ambos centros de poder.

Frente a ese trípode de posibilidades sugeríamos en su momento que la hipótesis de coordinación entre provincias y Nación, surgía como la más razonable dando por supuesto que la región es reflejo de una comunidad de intereses y se debe estructurar a partir de una actividad concertada.

Es que si la región se impone desde arriba en una relación de subordinación a los dictados del gobierno central, se atacaría una regla no escrita de la ciencia política llamada "prudencia" que afectaría otra preestablecida de índole constitucional: la autonomía de los Estados federados.

Inversamente, si se quiere dar andamio a la región en forma centrífuga, los empujes provinciales huérfanos de una perspectiva nacional podrán consumirse en su propia llama, con el significativo peligro de catapultar a unas zonas en detrimento de otras ³.

B. Atributo compartido para su creación

Frente a la nueva posibilidad que ofrece la Constitución es menester precisar ciertos pormenores conectados al funcionamiento institucional de la figura.

Por lo pronto hay que recordar que regionalizar no importa crear un nuevo orden de gobierno. El constituyente ha recogido la región con un nivel de decisión adjetivo, conforme con sugerencias anticipadas por Pedro Frías ⁴. Ello significa que la clásica estructura del Estado federal (gobierno central y gobiernos provinciales) se mantiene incólume y no sufrirá el embate de un tercer plano de gobiernos provenientes del escenario regional.

La advertencia es más que pertinente -recordaba el autor citado- por cuanto la cuestión regional se plantea en Europa con características diversas que entre nosotros y en algunos países adquirirá más importancia que las provincias como esfera de decisión. En cambio, en la

Argentina la provincia sigue siendo el nivel de redistribución de poder que mejor se conforma a una economía de escala y no sólo a razones tradicionales. La región es la nueva oportunidad de un acercamiento de escala entre la provincia y la Nación que permitirá dar a la política nacional la triple dimensión del país como totalidad, como complementación de regiones y como unidad indestructible de unidades indestructibles ⁵.

En cuanto al titular de la atribución, el poder (central o provincial) a quien se encarga instrumentar la iniciativa de regionalización, una primera lectura podría conducir a la creencia de que la facultad de “crear regiones” es exclusiva de las provincias. Sin embargo, a poco que nos internemos en las secuencias del procedimiento pautado, la compenetración de su mecanismo nos pondrá al tanto de que esa actividad es compartida entre los dos órdenes de gobierno.

La afirmación expuesta queda corroborada toda vez que la facultad creativa está sujeta a la exigencia de ser ejercida con conocimiento del Congreso de la Nación (art. 125 *in fine*), al tiempo que el Senado oficia de cámara de origen en las iniciativas destinadas a promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (art. 75 inc. 19, segundo párrafo).

Es decir que estamos frente a la categoría de una facultad compartida, como fruto de un acto complejo que, para su perfeccionamiento y validez, reclama de consuno la intervención de las provincias interesadas y la del Legislativo nacional.

La tesis de la sincronización de los dos órdenes de gobierno expuesta originariamente por Bidart Campos, con fundamento en el hecho de que la Constitución propone aquí un federalismo de concertación ⁶ tuvo calurosa recepción en María Celia Castorina de Tarquini y Ricardo Mercado Luna, entre otros. Con similares razonamientos, tanto la docente mendocina como el profesor riojano coincidieron en que ni la Nación ni las provincias pueden estar ausentes ya que la región depende de una planificación y ésta debe ser realizada para su perdurabilidad, con criterio nacional y participación provincial ⁷.

Pensamos, no obstante, que la determinación originaria, el impulso inicial, destinado a conformar el ámbito de la región incumbe a los Estados Miembros de la federación, o sea a las provincias. Esto es muy claro, ya que el gobierno federal no podrá inmiscuirse en la decisión de Estados provinciales que se integren en una región, sea para excluir o incluir a un miembro, para oponerse infundadamente a la composición integrativa que se elabora o implementar por sí mismo un determinado modelo regional.

Mas esa iniciativa necesita el complemento del “conocimiento del Congreso Federal”, la que aun cuando no importa “aprobación”, sí habilita a ese órgano a impugnar la constitucionalidad del convenio ante la jurisdicción y eventualmente intervenir el o los Estados incursos en alguna de las infracciones que el convenio regional contenga, a tenor de las previsiones contenidas en los arts. 5° y 6° de la Ley Fundamental.

C. Organos regionales

Como carecería de virtualidad autorizar a las provincias a crear regiones sin dotarlas de habilitación para dar vida a los entes burocráticos que lleven adelante el emprendimiento, el constituyente consignó que la regionalización conlleva el establecimiento de órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines.

La definición de cuáles deben ser esos órganos compete a los actores de la región, en el convencimiento de que el diseño del mapa regional, al decir de Rosatti, no importa la constitución de una macroprovincia dotada de autonomía ⁸.

Al respecto es ilustrativa la propuesta que formulara el maestro Frías, quien sobre la base de algunos ensayos sugiere la existencia de una asamblea de gobernadores como instancia máxima, un comité ejecutivo, una secretaría técnica y un parlamento constituido por delegaciones de las bancadas de las legislaturas. Estos órganos serán depositarios de una doble competencia: la que las provincias irán determinado por sí mismas sobre problemas que

requieren la esfera regional, y la administración regional de las competencias transferidas por el gobierno nacional ⁹.

Distinta es la opinión de Benito Carlos Garzón. Las etapas de la regionalización, para el profesor de la Universidad Nacional de Tucumán son dos: una de transición y otra de consolidación.

La primera nace de la norma del art. 124 de la Constitución Nacional y su creación corresponde a la voluntad política de las provincias. Si durante esta etapa se busca el fin de lograr un desarrollo económico y social que permita sin subsidios de nadie, sino mediante el uso racional de los recursos públicos, revertir el actual proceso de marginación y atraso, se hará menester cerrar el círculo institucional y entrar en la etapa de consolidación de la región definitiva. En esta etapa se hace necesaria la reforma de las constituciones provinciales que permitan una delegación de facultades de las provincias para dotar a los órganos regionales de atribuciones en el orden regional. Es decir que la región importaría finalmente la creación de un nuevo nivel de gobierno, con nuevo espacio y jurisdicción ¹⁰.

Más allá de esta discusión en la que coincidimos con Frías, lo cierto es que el modo jurídico para instrumentar la creación interprovincial, no puede ser otro que el previsto por los padres fundadores para suscribir tratados parciales que con fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común celebren las partes, en orden a la inveterada previsión del art. 125, ex 107.

A su tiempo, el gobierno federal podrá definir su presencia a través de lo que la doctrina da en llamar bases generales para racionalizar la regionalización, y dentro de esa legislación de bases, las provincias estarán en condiciones de determinar sus prioridades regionales y sus acuerdos para llevarlos a cabo ¹¹.

Pero debe quedar en claro, por si alguna duda cupiese, que la admisión de esta propuesta no comporta dar por aceptada la inadmisibles pretensión de acordar a la Nación prerrogativas que la Constitución deparó a las provincias, como lo es la aptitud para que éstas -si lo creen conveniente- den vida institucional a la región.

D. La intervención del Congreso: ¿conocimiento o aprobación?

Finalmente, el acuerdo interprovincial que decide crear una región debe entrar en vigencia con conocimiento del Congreso.

Desde 1853 a esta parte se ha venido discutiendo si el “conocimiento” congresional a que aludía el art. 107 (hoy 125), era mera “información” para el cuerpo representativo o importaba para él la potestad de “aprobación” y consiguiente de “rechazo”.

El debate volvió al ruedo luego de la reforma del ‘94 con el art. 124, precepto que tras posibilitar a las provincias la creación de regiones y la suscripción de convenios internacionales exige conocimiento del Congreso Nacional.

Estamos convencidos -sin desconocer que calificados expositores del derecho público argentino piensan de otro modo- que la exigencia constitucional debe tomarse al pie de la letra.

Allí donde la Constitución federal dice “... con conocimiento del Congreso Nacional”, la expresión sólo compatibiliza con una exégesis que dé vida al vocablo en su más pleno sentido. No se crea que estamos rindiendo culto a la pura literalidad. Hay razones históricas, jurídicas y políticas que lo explican, a saber:

a) Los padres fundadores al redactar el art. 107, hoy 125, se apartaron del proyecto alberdiano y de la propuesta elaborada por la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso Constituyente de 1853. En ambas iniciativas se prohijaba la aprobación congresional de los tratados interprovinciales.

No hay constancias históricas del porqué del apartamiento, pero lo cierto es que el constituyente al redactar la norma procedió contrariando dos sugerencias de innegable peso científico y político, para embarcarse en un criterio adverso al que ellas postulaban.

Fluye indiscutible, en consecuencia, que no sólo de la letra sino del espíritu de la ley de leyes se desprende que la actividad congresional está limitada a “conocer” los términos del convenio interprovincial.

b) Creemos, incluso, que la polémica pudo tener razón hasta 1994. Pero después de ese año, cuando la Convención Constituyente incorpora el nuevo art. 124 y formula agregados al 125, ex 107, carece de virtualidad reflotarla, toda vez que el constituyente derivado ha ratificado en dos preceptos -cuando podía haberlo modificado- el temperamento seguido en 1853.

Ahora, la regla de que el Congreso debe tomar conocimiento no sólo rige para los tratados domésticos, comprendiendo en ellos a cualquier tipo de acuerdos interprovinciales, sino también para los convenios internacionales que celebren las provincias.

c) ¿Cómo proceder entonces frente a un tratado interprovincial de regionalización o un convenio internacional entre una provincia y otra Nación que, al decir de Alberdi, comprometa intereses políticos o intereses diferidos a la confederación y destruya el equilibrio de los pueblos?

Desde que conocimiento es información, anuncio, aviso o noticia, frente a los contenidos de un acuerdo así elaborado, el Congreso estará en condiciones de:

I) Articular la inconstitucionalidad del convenio por ante la Corte Suprema de Justicia.

II) Como *ultima ratio*, declarar intervenidos el o los distritos que en razón de dicho tratado hayan violado las prescripciones de los arts. 5° y 6° de la Constitución.

II. Orígenes de la facultad de relacionamiento internacional de las provincias

En sus orígenes, la facultad de relacionamiento con otros Estados del orbe fue patrimonio exclusivo del único actor de las relaciones internacionales, es decir, del Estado Nación, quien de ordinario documentaba esas vinculaciones por medio de tratados, en cuanto estipulaciones que consagraban derechos y creaban obligaciones.

Con el andar del tiempo, a poco que aparecieron las organizaciones internacionales, se hizo extensiva a ellas esa atribución que en un principio monopolizaron las naciones.

Tiempo después, los Estados federales, cuya organización institucional reposa sobre la base de dos órdenes jurídicos superpuestos, traducido en el desdoblamiento de la función gubernativa y las potestades que competen a cada ámbito, prestaron escenario a una controversia destinada a resolver si las provincias tenían o no facultades para suscribir acuerdos internacionales.

En el caso argentino, esa discusión venía precedida del criterio que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto había desarrollado para reconocer validez a este tipo de convenios. En orden a ello, anota Rimoldi de Ladmann que la Cancillería invariablemente sostenía que:

I) La conducción de la política exterior es competencia del gobierno federal;

II) Sólo éste tiene atribuciones para firmar tratados con otros Estados porque tiene personalidad jurídica internacional y responsabilidad por los actos propios;

III) No se pueden firmar tratados que afecten competencias no delegadas por las provincias, sin el consentimiento de la provincia involucrada, y

IV) Los funcionarios provinciales pueden firmar tratados con otros Estados, dentro de las competencias no delegadas o concurrentes de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Nacional y las atribuciones otorgadas por la respectiva Constitución provincial, siempre y cuando el Presidente de la Nación invista al gobernador con la plenipotencia necesaria a ese efecto. Podría considerarse un caso de delegación de competencias ¹².

El debate no era fruto de una abstracción, ni parte del preciosismo que a veces con desdén suele adjudicarse a las ciencias jurídicas. Trataba de dar respuesta a una inquietante y álgida

realidad verificada en los últimos años, donde claros signos de interdependencia no sólo alcanzaban al Estado federal, sino que se ampliaban a los componentes particulares de la federación, es decir, a las provincias.

A. La filosofía de la interdependencia

En tanto esa discusión se manifestaba en nuestro país, en los Estados Unidos de Norteamérica, dos estudiosos de las relaciones exteriores como Robert Keohane y Joseph Nye dieron forma hacia los '70 a la teoría de la interdependencia, afirmando que la política mundial contemporánea no es una tela sin costura, es un tapiz confeccionado con diversas relaciones. En un mundo así, un solo modelo no puede explicar todas las situaciones. El secreto para llegar a la comprensión reside en saber cuál enfoque -o combinación de enfoques- debe emplearse para analizar cada situación ¹³.

Pero la creación más plausible de la teoría que nos ocupa está dada por mostrar que existe una interdependencia compleja, modelo válido para explicar las relaciones entre los países capitalistas o adscriptos a esquemas desarrollistas. Ellas son:

1) Existencia de múltiples canales que conectan a las sociedades y se exteriorizan en vinculaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales.

2) La agenda temática de los Estados y esas organizaciones es múltiple y carece de jerarquías porque todos los temas son importantes.

3) Al desjerarquizarse la seguridad se diluyen los poderes de las fuerzas de seguridad que en el Cono Sur siempre mantuvieron latente la idea de conflicto con los Estados vecinos ¹⁴.

Los Estados de nuestra región se sujetan ahora a reglas que por lo general no son obligatorias y nadie podría hacerlas valer. Pero cumplir esas disposiciones tiene sus ventajas. Al proceder de ese modo, los actores lo hacen básicamente por interés propio y en beneficio recíproco, porque han advertido que favorece sus intereses dejar a otro en posesión de sus bienes siempre y cuando el otro actúe de igual manera.

Además, Andrew Hurrell que con detenimiento ha estudiado los regímenes internacionales juzga que los Estados acatan ciertas reglas por varias razones, a veces por el sentimiento de justicia; otras por la pertenencia a una sociedad internacional o, porque de ese modo se generan modelos de cooperación y se elimina la incertidumbre.

Así, los Estados ricos y poderosos mantienen el *statu quo* y hacen valer su influencia en una región.

Pero los Estados débiles logran el reconocimiento legal de otras naciones y la aceptación como miembro del "club" suele ser crucial para determinar quién ejerce el poder interno. Por lo demás, las restricciones a la intervención y uso de la fuerza otorgan a los pequeños cierto grado de protección externa ¹⁵.

Superado el modelo de la seguridad, las hipótesis de diferendo han mutado.

Los Estados de nuestra región combaten en un escenario distinto y en la disputa cobran relevancia la competencia para crear condiciones apropiadas para la inversión extranjera, la oferta de seguridad jurídica, a potenciales interesados en crear fuentes de trabajo, el llamado al mercado para combatir el desempleo, radicar la marginalidad, la pobreza y la inequitativa distribución de la riqueza.

La resolución de esta controversia no se da en términos territoriales, ni midiendo la capacidad ofensiva de las Fuerzas Armadas. Los antagonismos de hoy se definen en el terreno de una feroz competencia donde el común denominador debe ser la cooperación.

Este común anhelo debe conectarse a las propuestas del regionalismo abierto, expresión que en la semántica integrativa propia de la época se ha ideado para alentar que los procesos de asociación no se realicen para autoprotección con la conversión de bloques cerrados, herméticos e impermeables. Todo lo contrario, las vinculaciones están siempre abiertas al que quiera ingresar.

La conclusión es obvia. El nuevo escenario reclama vinculaciones cada vez más fuertes y sólidas. Y esas relaciones se instrumentan a través de tratados, jugando para esos fines un rol fundamental esta atribución de las provincias.

B. Cuando la realidad supera a la norma

A pesar de que existía un aparente vallado constitucional, toda vez que las relaciones exteriores son patrimonio exclusivo del gobierno federal, primero la doctrina y luego el constituyente, coincidieron en acordar carta de ciudadanía a la facultad de las provincias para celebrar convenios internacionales.

De aquel período que precedió a la reforma rescatamos la lucidez de Pedro J. Frías, quien advertía que la gestión de facultades conservadas y concurrentes puede desbordar la jurisdicción interna y traducirse en el ámbito internacional, sin por eso usurpar facultades del gobierno federal. A condición, claro está, de que en la promoción de sus intereses la provincia no comprometa negociaciones que se refieren a las relaciones específicamente internacionales. Así, la contratación de bienes, préstamos y servicios está dentro de esas facultades de las provincias y nada obsta tampoco a que promuevan su turismo o sus productos en el exterior, con lo que se comprende que no toda gestión argentina en el extranjero está reservada al gobierno federal ¹⁶.

En sintonía con ello, algunas constituciones provinciales reformadas tras el advenimiento de la democracia incorporaron en forma expresa cláusulas habilitantes de tal competencia. De ello dan cuenta las leyes fundamentales de Tucumán, Santiago del Estero, Formosa, Córdoba, Tierra del Fuego, Río Negro, San Juan, Jujuy, San Luis y Catamarca, entre otras.

Como si fuera poco, el llamado Pacto de Reafirmación Federal -un convenio entre la Nación y las provincias suscripto a principios de los '90- destinado a "... reafirmar... e impulsar el desarrollo de un federalismo de concertación..." declaró entre sus propósitos "... reconocer el derecho de las provincias a realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional para satisfacción de sus intereses locales, sin lesionar las atribuciones constitucionales que en materia de política exterior le corresponden al Estado nacional...".

C. Los convenios internacionales que puede firmar la provincia: ¿tienen la misma naturaleza que los tratados internacionales que suscribe la Nación?

Frente al cúmulo de esas demandas y al desborde formal que la ley de leyes experimentaba en la materia, la Convención Constituyente de 1994 no hizo otra cosa que dar letra a los dictados de un común requerimiento, en virtud del cual: "*Las provincias... podrán celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional*".

La primera cuestión que suscita el uso de la atribución, aunque parece de naturaleza semántica, es de índole sustancial.

Estos "convenios internacionales" que de ahora en más, con base en el art. 124, pueden suscribir los Estados de nuestra federación: ¿son equiparables a los tratados internacionales que celebra el Estado federal a través del procedimiento pautado en los arts. 99 inc. 11 y 75 inc. 22?

Categoricamente descartamos esa posibilidad.

Somos -al menos en la estructura formal- un Estado federal conformado a partir de la delegación de una serie de atribuciones que los Estados Miembros hicieron en el gobierno central, entre ellas, las de política exterior.

Al razonamiento deben adicionarse cuatro hechos de gravitación jurídico-institucional que sirven para ahondar esas diferencias, a saber:

I. Los tratados internacionales son celebrados por entes con personería jurídica en el ámbito internacional. Esa personalidad es tributaria del Estado Nación y organizaciones internacionales;

II. Como consecuencia de que al Estado federal le compete el manejo de las relaciones exteriores, también a su poder constituyente le corresponde la potestad de reglar los pormenores establecidos para negociar, concluir y aprobar un tratado internacional, y

III. La jerarquía de un tratado concebido por el Estado argentino -excluyendo a los enumerados en el art. 75 inc. 22 que vale lo mismo que la Constitución- es superior a la de las leyes, ubicándose en el segundo peldaño de nuestro ordenamiento.

IV. Por la sujeción del orden jurídico provincial a todas las normas federales congruentes con la Constitución, un convenio del que es parte una provincia no goza de la prelación supralegal anotada.

Ahora bien, si los “convenios internacionales” de que da cuenta el referido art. 124 no son tratados internacionales en la acepción de aquellos que están en condiciones de suscribir el gobierno federal, esos acuerdos o convenciones, ¿qué alcance y naturaleza tienen?

Para responder a la pregunta, indispensable es consultar a las disposiciones constitucionales que autorizan su instrumentación.

D. Exigencias constitucionales

El artículo que nos ocupa sujeta el uso de la atribución a la observancia de cuatro requisitos que a título de limitaciones exigen: a) que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación; b) no afecten facultades delegadas al gobierno federal; c) el crédito público de la Nación, y d) se suscriban con conocimiento del Congreso federal.

1) Que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación.

La primera de ellas es quizá la más revolucionaria, aun cuando el sentido de su inclusión experimenta luego una aparente contradicción que parece descalificar tan radical innovación.

Tenemos dicho que nuestra federación se estructura a partir del principio según el cual las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación (art. 121).

Entre las facultades que las provincias delegaron al gobierno federal figuran las atinentes a las relaciones exteriores. De hecho y derecho, la delegación practicada por los Estados Miembros para constituir la Nación inhibe a éstos del ejercicio de la competencia delegada. Hasta 1994 era un hecho indiscutible que si las provincias delegaron en el gobierno central facultades referidas al manejo de la política exterior, no podían aspirar a ejercer la facultad delegada.

Pero la reforma ha venido a sentar un principio de complementariedad entre los dos órdenes de gobierno en materia de relaciones exteriores, cuando ellas se vinculan a los convenios que pueden firmar las provincias.

Si se lee detenidamente el precepto podrá advertirse que el constituyente no prohíbe a las provincias regular cuestiones atinentes al marco de la política exterior de la Nación al momento de celebrar convenios. Lo que dispone es que un acuerdo internacional emprendido por un Estado Miembro será válido en la medida en que resulte compatible con tal segmento de atribuciones federales. La restricción, entonces, es más permisiva de lo que parece.

Análoga es la conclusión a la que arriba Mónica Buj Montero, cuando sostiene que el artículo no ha sido todo lo riguroso que la situación requiere, desde que, apartándose de la inteligencia armónica e integral que debe regir la interpretación constitucional y, en consecuencia, del espíritu que anima el viejo art. 108 (hoy 126) respecto de la imposibilidad de los tratados interprovinciales de revestir carácter político, sólo exige a las provincias un accionar “compatible” con la política exterior de la Nación, posibilitando la celebración de tratados o convenios que puedan referir a esa política exterior, en cuanto no se aparten de la ya

delineada por el gobierno federal ¹⁷.

2) Que no afecten facultades delegadas al gobierno federal.

La segunda exigencia consiste en que dichos convenios no pueden afectar las facultades delegadas al gobierno federal.

Esta parte del precepto, como lo adelantamos, luce a primera vista como autocontradictorio.

Es que por un lado dice que las provincias pueden ejercer vía convenios internacionales la competencia de política exterior, delegada al gobierno federal, siempre y cuando sean congruentes con las directrices del gobierno central.

En tanto por el otro, en forma inmediata, prescribe como requisito autónomo de tales convenios que al firmarlos, el Estado Miembro no invada atribuciones delegadas al gobierno central.

En aras de una interpretación conciliadora, para salvaguardar lo que a primera vista luce como posible colisión, propiciamos esta regla operativa:

- Cuando una provincia firma un convenio internacional no puede a través de él ejercer facultades delegadas al gobierno federal.

- La excepción a esta regla aparece configurada en los supuestos en que dicho acuerdo contenga prescripciones vinculadas a política exterior, hipótesis en la cual el tratado debe hallarse en un todo de conformidad con los lineamientos prescriptos por el gobierno federal, o sea, no contradecirlo.

Tenemos conciencia de que esta exégesis deja en pie todavía una cuestión inquietante, por cierto nada sencilla, como lo es definir qué temas son de política exterior y cuáles no.

3) Que no afecten el crédito público de la Nación.

El tercer recaudo es que el tratado provincial-internacional no afecte el crédito público de la Nación.

El sentido de la proposición, tomado en su acepción literal, estaría indicando que todo acuerdo que obligue a una provincia a realizar pagos a otro Estado es inválido. En efecto, cualquier compromiso que asuma un miembro de la federación importa una restricción a la capacidad de respuesta económica de la Nación.

Sin embargo, creemos que tal no ha sido el designio del constituyente. De otro modo, la adquisición que una provincia haga en el exterior de bienes o servicios imprescindibles para el bienestar de su población sería de imposible realización a través de un acuerdo que comprometa al erario provincial.

El propósito del legislador extraordinario, dice Natale -convencional constituyente del '94-, fue advertir a los eventuales acreedores que la amortización se hará exclusivamente con los recursos de las provincias. La Nación no aportará sus reservas ¹⁸.

En coincidencia con el razonamiento del profesor de Rosario, siendo recurso propio de las provincias el de la coparticipación federal, resulta válido que ellas al endeudarse puedan garantizar el crédito tomado, de modo suficiente, con tales fondos.

4) Que se suscriban con conocimiento del Congreso federal.

El cuarto recaudo es que el tratado sea puesto en conocimiento del Congreso federal.

Como el punto ha sido objeto de tratamiento al examinar la atribución provincial de crear regiones, reproducimos las conclusiones allí sentadas.

En función de lo hasta aquí expuesto podemos decir que los convenios internacionales que vinculan a una provincia con otro Estado o una organización internacional, son acuerdos de menor cuantía institucional que se reducen a comprometer facultades propias o concurrentes del Estado Miembro, sin poder avanzar sobre temas transferidos constitucionalmente a la Nación, a menos que ellos versen sobre política exterior y no contradigan la determinación federal.

E. Responsabilidad del Estado federal

Tenemos expresado que los convenios internacionales suscriptos por un Estado de la federación son distintos a los tratados internacionales que el Estado federal puede celebrar.

Tales diferencias, ante el eventual incumplimiento de los términos contractuales pactados por parte de una provincia, ¿bastan para eximir al gobierno central de toda responsabilidad ante la comunidad internacional? La respuesta la da en el caso la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

El art. 27 de tal Convención dispone: *“Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 46”*.

A su tiempo, el mencionado precepto 46 estatuye: *“El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte una norma de importancia fundamental de su derecho interno. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe”*.

La contundencia de las normas que anteceden -que son parte del derecho positivo argentino- rechaza de plano cualquier invocación que con miras a exculpar la responsabilidad de nuestro Estado pueda alegarse cuando ellas se refieran a la falta de competencia de una provincia para celebrar un tratado.

Es que podría ocurrir, por ejemplo, que una provincia se comprometiera con un Estado extranjero asumiendo potestades que son patrimonio del Estado federal. El acuerdo, internamente, no sería válido por haber avanzado sobre materias que competen al gobierno nacional.

Pero aquella invalidez no alcanzaría al plano internacional, pues -aunque sujetas a ciertas exigencias- las provincias están habilitadas a firmar convenios internacionales. El hecho de que la firma del tratado se formalice en contravención a la norma que las autoriza es materia susceptible de debate interno, pero en modo alguno libera de responsabilidad al Estado federal del que la provincia infractora forma parte.

El buen sentido sugiere que para transitar el terreno de los tratados provinciales-internacionales es menester apelar a la prudencia de los dos órdenes de gobierno:

- De la o las provincias, para no avanzar sobre atribuciones delegadas.
- Del gobierno federal, para que al tomar conocimiento el Congreso no se convierta en una máquina de impedir, interponiendo todos sus esfuerzos para obstruir el acuerdo a pesar de que se ajusta a las previsiones de la ley de leyes.

Desde este ángulo, el art. 124 merece el reparo de que lo más conveniente -tratándose de documentos que pueden comprometer el interés de la Nación toda- era supeditar su firma a la previa aprobación del Congreso. Pero el constituyente, como se ha visto, ideó una fórmula distinta -la del conocimiento- que es la vigente.

A similar conclusión arriba Buj Montero, señalando que como está planteado el tema en nuestra Constitución, las provincias pueden formalizar el convenio y aun cuando la Nación pudiera negarse a cumplirlo es ella quien asumirá la responsabilidad del incumplimiento frente al Estado extranjero u organismo internacional interviniente, con las dañosas consecuencias que ello puede acarrear. La validez de un convenio así celebrado -concluye- debió haberse supeditado a la previa aprobación del Congreso Nacional, resultando el conocimiento absolutamente insuficiente con miras en la responsabilidad internacional que involucra a la Nación¹⁹.

Quizá participando de esta preocupación, Alberto Zarza Mensaque viene proponiendo la necesidad de que es menester que el gobierno nacional fije las pautas, cuadros o marcos habilitantes, o que el Congreso dicte una ley convenio que establezca los aspectos sustanciales y procedimentales que deben respetar los Estados locales para que los convenios que suscriban sean válidos²⁰.

NOTAS

- Miembro correspondiente de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba y de su Instituto del Federalismo.

ECONOMÍA Y ORDEN JURÍDICO *

Por LUIS ALBERTO MARTÍNEZ **

Desde la época de los romanos, diversos juristas reclaman la necesaria correlación que debe existir entre el derecho y la vida de los pueblos. Cabe recordar, en este sentido, la fórmula de Ortolán, que en un esfuerzo de síntesis encomiable, afirmó que “los hechos se corresponden al derecho”. En su diversidad, encuentran fundamento sus diversas manifestaciones. Desde la filosofía, Recasens Siches, consideró que hace a la esencia misma de las ciencias jurídicas su necesaria inserción en la realidad, eso que llamaba con tanta lucidez “*vitalismo legal*”, a punto tal que, el padecer una norma de este defecto, llevaría a negarla en su propia condición ontológica. Enseñanzas que con el andar de los años se han reafirmado.

En el caso del *derecho económico*, sobre todo, en las regulaciones referidas a la vida actual en el ámbito económico, donde la relación del derecho y la economía se han vuelto una exigencia preteritoria.

No hace falta ahondar en consideraciones para advertir que las modificaciones, reformas, y propuestas que giran en torno a estas disciplinas, se vienen realizando motivadas por urgencias fundadas en circunstanciales realidades. Para ser más explícito, a partir de imposiciones del mundo económico cuya mutabilidad y aceleración hoy resultan realmente impresionantes. La “necesidad y la urgencia” sustituyeron el bien común.

Sin embargo, pese a que estas observaciones resultan tan evidentes, la literatura científica nacional se muestra organizada desde hace años sobre compartimentos estancos. Pese a que existe un amplísimo campo de conexión entre ambos fenómenos, será imposible el estudio y la consideración interdisciplinaria de determinadas instituciones, en tanto no se logre una adecuada combinación del mundo de las ciencias jurídicas con el que proviene de las ciencias económicas.

Aquella injustificable separación proviene de una estructuración académica universitaria antigua e inadecuada que no interpretó los signos de los tiempos. Reserva para los abogados sólo el estudio e investigación de las instituciones jurídico-formales, mientras que a los profesionales de las ciencias económicas la indagación de los fenómenos estrictamente económicos, contables y de administración.

Entre estos extremos, en la actualidad se promueven otros órdenes de estudio, que ofrecen contenidos curriculares en los cuales se estudia con rigor científico la integración de este saber.

Aquella falencia en la formación de los profesionales universitarios con la capacidad de considerar como partes de una unidad a la economía y al derecho, ha cercenado el tratamiento completo de asignaturas comunes y peor aun, imponer al hombre como una unidad, principio y fin de estas ciencias en la actualidad le está dando seguidamente analizar a aquellas normas jurídicas de rango constitucional que influyen o pueden servir de instrumento para intervenir en la economía. Se dirige hacia los aspectos que conforman el derecho público de la economía, concebido como “*el derecho de la intervención pública en materia económica*”¹.

A través de algunas disposiciones constitucionales se advierte la proyección que alcanza la nueva axiología del constitucionalismo, fundamentalmente referidas a las instituciones emblemáticas, como lo son: la vida, la paz, la libertad, la igualdad, la propiedad, la solidaridad, la subsidiariedad, el progreso, la prosperidad, entre otros temas dominantes que se refieren al trabajo, la familia, entre otros.

Genéricamente, la sociedad demanda al gobierno regular la economía, como un medio para hacer efectiva las funciones y lograr los fines del Estado, v.gr., el aseguramiento de la dignidad del hombre, el bien común aristotélico-tomista actualizado por el constitucionalismo social y de la posmodernidad.

Es necesario construir un gobierno con una función más activa y una actitud positiva para afianzar los derechos humanos desde la perspectiva de las ciencias económicas.

La transformación que promueve el constitucionalismo contemporáneo consagra deberes, derechos y garantías que entre otros son incorporados en los incs. 22 y 23 del art. 75 y concs. de la Carta Magna nacional. La reforma del Estado demanda la construcción de una nueva sociedad, fundada en la ejemplaridad democrática republicana de los dirigentes políticos y sociales.

Las construcciones contemporáneas se caracterizan por lo general por aspectos que las orientan, entre otras, a ser ideológicas, pragmáticas, y las que conjugan los anteriores. En realidad, estas últimas expresan la mixturación de las prácticas democráticas, por ello se dice que el aspecto económico se encuentra subsumido en lo político. En definitiva lo que se presenta es un “programa político”, que traduce un pensamiento económico.

Diversas concepciones económicas caracterizaron el siglo pasado e influyen en el actual:

A. El liberalismo económico o economía de mercado: Parte de la libre determinación de los hombres para decidir sus preferencias y de la creencia de que el libre juego de las fuerzas del mercado es la forma más eficiente de funcionamiento económico. Su inspirador fue Adam Smith; este sistema se correlaciona con un régimen político que asegure la libertad, el derecho de propiedad, el derecho de asociación y de reunión, la libertad de comercio, industria y navegación.

El Estado, concebido así, como fruto de un contrato tácito entre individuos, es de pura naturaleza racional. A su vez estos individuos lo constituyen, previa reserva de ciertos derechos inalienables e inviolables. El individuo, como un valor absoluto, medida de todas las cosas, sujeto individual de albedrío incondicionado, es apostatado como una realidad anterior y superior del grupo del que forma parte.

B. Economía planificada o dirigida: Es la concepción que proviene del comunismo-socialismo; supone que el Estado es propietario de los medios de producción, su principal representante fue Carlos Marx en su obra *El Capital*, está situada en el polo opuesto de la anterior, según ella el Estado es quien dirige la economía, y los individuos sólo pueden desarrollar los espacios que le han sido asignados por quien ejerce el poder de Estado.

C. Economía social de mercado: Se ubica en un punto intermedio entre las dos doctrinas anteriores, de hecho ni el liberalismo ni el comunismo-socialismo han existido en un estado puro. La economía social de mercado pone atención y preocupación en la corrección de desigualdades y en promover el desarrollo económico en un marco de justicia social, influyendo en el constitucionalismo social.

D. El neoliberalismo: Busca una actualización del liberalismo clásico mediante la desregulación de algunos sectores económicos. Las consecuencias han sido nefastas, porque al pregonar la libertad económica como un derecho absoluto promovió la concentración del poder y de las riquezas en manos de unos pocos.

E. Del humanismo económico: En los antiguos países comunistas-socialistas y en muchos de América Latina se han realizado corruptos procesos de privatización de los recursos (clásicamente denominados “estratégicos”) que con exageradas ganancias superan largamente las obtenidas por los “inversores” en el país de origen. Desde el humanismo económico se promueve renacionalizar todos los activos privatizados ilegalmente; la formación de sociedades mixtas constituidas por sectores privados y públicos, bajo estrictos estándares empresariales.

En lo relativo a la macroeconomía, propone estimular la planificación descentralizada, con un papel razonable y necesario del Estado, que debe hacerse bajo una agenda equilibrada de medidas de políticas económicas directas e indirectas.

Ellas deben privilegiar un sistema tributario progresivo que no castigue al consumo de las mayorías, y construya una equitativa distribución de la renta pública. Estos son ingredientes que caracterizan a una economía de justicia de un humanismo económico activo.

En lo relativo al gasto, tanto público como privado, se deben privilegiar las erogaciones sociales en educación, salud, vivienda, justicia y seguridad que, con la federalización del gasto en infraestructura (camino, comunicaciones, servicios financieros y previsionales, etc.), sirvan

para construir una economía para todos. Tal sociedad participativa es un baluarte del humanismo económico.

La defensa de la forma republicana y democrática en su más pura expresión, es un requisito institucional para lograr una economía ordenada al bien común de la sociedad. No hay porcentajes poblacionales a salvar, sino que todos los ciudadanos de una nación tienen derecho a una vida digna ².

La economía, propone partiendo de la concepción realista del hombre y de la sociedad, la colaboración de las economías individuales en la construcción del bien común, para lograr la auténtica libertad democrática, que es asegurar el máximo de libertad al conjunto del pueblo.

El Estado como dice Herman Heller *“es una unidad de organización de decisión y acción de base territorial y soberana en función de un sistema de normativo y jurídico que aspira al bien común”*. El Estado es una organización jurídica de la sociedad, consecuencia ésta de la naturaleza social del hombre, que tiene entre sus misiones la de velar para que las economías individuales se desarrollen en atención al bien común.

El Estado ahora, no es el intruso impertinente temido por los liberalismos, ni el único dueño de los bienes y de las libertades, como en los totalitarismos. Tiene, desde la perspectiva económica, funciones fundamentales: el reparto equitativo de la riqueza, lograr la plena ocupación de los trabajadores, asegurar a todos y a cada uno de los hombres la igualdad de oportunidades, presupuestos o elementos insoslayables que califican a los Estados en orden a la calidad del sistema político.

Sabido es que las consecuencias de la desocupación no deben medirse sólo con parámetros económicos. Por el contrario, la desocupación, flagelo que castiga en forma reiterada a nuestra sociedad, como en este momento, es madre y origen de consecuencias más graves que anulan a las personas y carcomen la armonía del cuerpo social.

El reparto equitativo de la riqueza a nivel institucional (federalismo) y humano contribuye sensiblemente a la solución de los conflictos sociales, al brindar a todos los hombres las condiciones necesarias para su desarrollo vital, y el derecho que toda persona tiene a su sustento, cuidado de su salud, seguridad, como de perfeccionarse en todos los órdenes de su personalidad.

Con respecto a la Constitución de la Provincia de Salta ha adoptado lo contemporáneo, tendencia del llamado constitucionalismo posindustrial, que se dio a partir del retorno a la legalidad institucional en 1983.

En cuanto a la Carta Magna nacional la reforma de 1994 la inscribe como ejemplar intérprete de la “integración”, como nuevo sujeto del Derecho Internacional, superior de la clásica concepción de la soberanía, adhiriéndose, a mi entender, en la dimensión de la “plena autonomía” formulada por J. Maritain.

Las notas que caracterizan a este movimiento desde el punto de vista político-económico, suponen un mayor intervencionismo estatal. En nuestra República, el crecimiento del poder político sobre todo en manos del órgano ejecutivo, la secularización de los derechos humanos, denominados naturales, de “tercera generación o derechos nuevos”, con un aumento también de los sujetos titulares de esos derechos.

Segovia ³ caracteriza la sociedad posindustrial diciendo que *“culturalmente está sostenida por un nuevo impulso secularizador que fomenta la liberación individual plena, traducido grotescamente por un hedonismo consumista; socialmente supone una sociedad comunal receptora de la revolución de los títulos en ascenso, una sociedad de conocimiento fundada en el método científico, y una economía politizada que tiende al crecimiento del sector de servicios; políticamente, implica el intervencionismo, la planificación y la cristalización de la tecnodemocracia”*.

En nuestra Constitución Provincial podemos encontrar como característica sobresaliente el enaltecimiento de los principios igualitarios y democráticos, el reconocimiento del pluralismo social, la incorporación reivindicando los derechos naturales, de novísimos derechos, como también de los sujetos titulares de los mismos (vid. original) que se proyectan desde el

Preámbulo.

En materia económica predomina la tendencia a la planificación estatal y a la mayor participación de distintos sectores donde el “progreso económico está destinado a los fines supremos de la dignidad humana y del bienestar general”.

Es necesario aclarar también que nuestra Constitución Provincial mantiene las disposiciones típicamente sociales pero agregándose las propias del constitucionalismo posindustrial. Se caracteriza además por atribuirle función social a la economía y a la propiedad, sin negar la libre iniciativa privada, la justa distribución de los bienes y servicios.

En materia económica, la Constitución de la Provincia de Salta desde el Preámbulo establece: “*Estimular la iniciativa privada, la producción y la cogestión; procurar la equitativa distribución de la riqueza, el desarrollo económico...*”.

La Constitución Provincial regula la actividad económica en el Capítulo VIII, Título 1º Economía:

Art. 71.- “*Actividad económica. Distribución de la riqueza.* La actividad económica se orienta al servicio del hombre y al progreso de la comunidad. La iniciativa económica privada es libre.

Los poderes públicos promueven la distribución equitativa de la riqueza, alientan la libre competencia y sancionan la concentración monopólica, la usura y la especulación abusiva”.

En el primer párrafo, los convencionales explicaron que los únicos receptores del beneficio de una economía desarrollada y dinámica son el hombre y su comunidad, éste es el fin de la economía.

El segundo párrafo de este artículo debe entenderse como una globalidad en orden a la distribución equitativa de la riqueza, que la concentración monopólica, la usura y la especulación abusiva atentan contra la libre competencia.

El capital, como el motor de la economía que genera riqueza es un principio universalmente aceptado, enmarcado dentro de la concepción clásica keynesiana que vincula el capital con el ingreso. Siguiendo esta tesis es como se diseñó históricamente nuestra Constitución Provincial. No fue una concepción aislada de los históricos constituyentes, incluidos los de nuestra Constitución Nacional (1853), sino la idea universal imperante en la época de su sanción, que adoptaron todas nuestras constituciones, incluidos los modelos occidentales que les sirvieron de inspiración.

Prueba de esta afirmación se encuentra en la Constitución Nacional donde se protege la prosperidad, como así también se le asigna un tratamiento de agente independiente de la economía al capital y al trabajo, pues supone un conflicto permanente entre ambos, originado en la distribución del ingreso.

Otra prueba irrefutable de que nuestra Constitución vincula el capital con el ingreso, nos ilustra una situación de hecho que es la realidad actual de la que todos somos protagonistas y testigos a la vez y que es la diferencia indiscutible del nivel de ingresos entre ricos y pobres, llámense persona física o Estados, donde no se puede hablar con propiedad de brecha entre ricos y pobres, sino de distancia entre ricos y pobres, dada a por el ingreso.

Por ello, los constituyentes de la reforma constitucional de Salta de 1986 se basaron en la tesis del crecimiento de la economía galardonada con el Premio Nobel de Economía de 1985, para asegurar la formación de un capital moderno, amplio y creativo, asentado en los principios éticos de la justicia distributiva, el respeto del derecho de propiedad y el reconocimiento del principio de subsidiariedad.

Esta propuesta de cambio total de la estructura económica constitucional, que abre una nueva forma de prosperidad para toda la sociedad, incluido al capital actual, promueve el bienestar general.

Art. 72.- “*Participación en la administración y ganancias en las empresas.* Los poderes públicos estimulan, con incentivos adecuados, a las empresas privadas que hagan partícipes al trabajador en sus ganancias, control de su producción y colaboración en su dirección”.

Cuando hablamos de participación de los trabajadores en la gestión de la empresa quiero

significar una actividad organizada que se ejerce a través de instituciones y de donde de manera regular y permanente los trabajadores en relación de dependencia pueden influir directa o indirectamente en la toma de decisiones, ya sea expresando necesidades, formulando políticas u oponiéndose a otras; siendo miembros por parte de los trabajadores los elegidos democráticamente por sus pares.

Art. 73.- “*Cooperativas*. Los poderes públicos reconocen la función económica y social de las cooperativas y alientan su formación y desarrollo. Las cooperativas que colaboren con los fines del Estado en el desarrollo económico de la provincia gozan de especial apoyo oficial”.

Las cooperativas por imperio de sus principios tienen por finalidad propender al bienestar de sus asociados y contribuir al bien común. Existen emblemáticos casos en que las cooperativas han coadyuvado al desarrollo económico y social. La Región Centro es el claro ejemplo de la vigencia y de la efectiva consecución de esos fines.

Art. 74.- “*Gremialismo empresario*. Las asociaciones gremiales empresarias contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios”.

Las organizaciones gremiales empresariales son una realidad, en nuestra provincia, como en nuestra Nación. Esta realidad contribuye a la concertación grupal, un mecanismo apto que caracteriza a la democracia corporativa. En este artículo se ha legislado sobre realidades y es innegable que las asociaciones gremiales empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios.

Art. 75.- “*Función social de la propiedad. Expropiación*. La propiedad privada es inviolable y nadie puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley.

El ejercicio del derecho de propiedad encuentra sus limitaciones en la función social que debe cumplir.

La confiscación de bienes está abolida para siempre. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada”.

Este concepto está estrechamente vinculado con la Doctrina Social de la Iglesia y la justicia social, y siempre ha de quedar intacto e inviolable el derecho de transmitir los bienes por herencia, “propiedad” que el Estado no debe suprimir, porque el hombre y sus derechos naturales, son anteriores al Estado.

En ejercicio de ese derecho y facultad de gobierno, el Estado debe librar nuevas formas a su modo de ejercer el derecho de propiedad o limitar su ejercicio en consonancia con la exigencia del bien común (hipoteca social). Humanizar la propiedad acomodándola a la nueva concepción social que sufre una profunda transformación y no permita que el egoísmo de algunos prive sobre los derechos fundamentales de los demás.

La función social ha sido un principio consagrado por la Doctrina Social de la Iglesia, receptado en la Constitución de 1949 en el orden nacional y provincial. Fue importante la reivindicación de este principio en la reforma constitucional de 1986 en la provincia de Salta.

Art. 76.- “*Desarrollo económico social*. Los poderes públicos:

- Realizan una política orientada al pleno empleo.
- Fomentan la producción agraria y su desarrollo tecnológico
- Estabilizan la población rural y procuran su acceso a la propiedad.
- Estimulan la industrialización de la provincia promoviendo, preferentemente, la transformación de las materias primas en el ámbito de aquélla y la radicación de capitales y tecnología.
- Promueven la obtención de nuevos mercados nacionales o internacionales, para los productos locales.
- Elaboran planes de colonización de tierras en función de su mayor aprovechamiento económico y social”.

En este artículo es necesario tener presente la distinción que puede existir entre “progreso económico” y “desarrollo económico”.

El “progreso económico”, entraña un juicio de valor, es el tránsito de un estado de la economía a otro que se juzga más satisfactorio, el alcance de una dirección que se considera positiva.

Por su parte, el “desarrollo económico” se define por la comparación entre el rendimiento económico de la sociedad y sus posibilidades económicas entre la producción y la frontera de la producción.

El “progreso económico” depende de una confrontación entre los hechos y los valores, entre las tendencias reales y los criterios ideales, a diferencia del “desarrollo económico” que es un dato estadístico.

El “progreso económico” de Salta, está íntimamente ligado al cumplimiento de los principios y objetivos constitucionales.

Este artículo es muy importante porque son indicativos para el Poder Ejecutivo en una planificación y a su vez trae aparejado la equilibrada distribución poblacional que puede tener la Provincia de Salta en los próximos años; es de fundamental importancia también entender que el desarrollo de esta provincia y no de la ciudad de Salta, pase por el desarrollo armónico de todo su territorio, explotando todos sus recursos. Es la forma de mantener y promover poblaciones en el interior de la provincia y evitar las emigraciones de estos habitantes hacia la Capital.

Art. 77.- *“Planificación. Consulta a los sectores interesados.* Los poderes públicos, en consulta con los sectores productivos y del trabajo interesados, sancionan planes económicos sociales indicativos para el sector privado de la economía e imperativos par el sector público provincial y municipal. Dichos planes procuran el desarrollo equilibrado y armonioso de la provincia, conjugando los intereses de las diversas regiones con las provincias del Noroeste Argentino y de la Nación.

Por ley se crea el Consejo Económico Social, integrado por representantes de la producción, el trabajo, la cultura, la ciencia y la tecnología. Dicho Consejo es órgano de consulta de los poderes públicos. Es obligatorio consultarlo previamente en el caso de planes económico-sociales, culturales, científicos y tecnológicos”.

En atención a los conceptos más actualizados de la democracia, cuales son los de la democracia social participativa, es necesario prever que la planificación del Estado se haga mediante el “diálogo”, con el concurso directo de la opinión pública.

Las asociaciones intermedias adquieren potencialmente una nueva dimensión en el ámbito de la construcción de las decisiones del poder, al ser vínculo idóneo entre la opinión del pueblo y la receptoría del Estado.

La creación por ley de un Consejo Económico Social en nuestra Constitución (introducida por los convencionales constituyentes en 1986) innova las relaciones entre quienes ejercen los poderes públicos y los miembros de la comunidad. Porque a la clásica oposición del individuo elector frente al funcionario elegido se interpone como vínculo de las necesidades y su satisfacción mediante esta institución, que al actuar con carácter consultivo, no vinculante, tiende a legitimar la acción del gobierno.

La creación de organismos colegiados consultivos se orienta fundamentalmente a evitar la rencilla cotidiana y recabar una impresión cabal y sincera de realidades insoslayables, cuyo ocultamiento genera una interpretación parcializada de la realidad y sumerge en malentendidos que obstaculizan la convivencia armónica de los integrantes de una sociedad democrática.

Indudablemente, la naturaleza de los consejos económicos se asocia inmediatamente con el rol protagónico que asume el Estado en la planificación, no para pretender regir todos los parámetros económicos imperativamente, sino para orientar el esfuerzo de los particulares hacia el bien común.

La creación del Consejo armoniza con una concepción fiel de la democracia del diálogo ⁴ y participativa que enriquece, vigoriza y moderniza. El Consejo Económico Social sigue siendo una institución que se funda en los principios legitimadores de las democracias contemporáneas, mediante la participación amplia de personas e instituciones intermedias que contribuyen en la

elaboración de las decisiones de gobierno trascendentales.

La Administración Financiera, en un concepto moderno, podemos definirla como un sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

En el Capítulo VII de nuestra Constitución Provincial se regulan las finanzas públicas. Así tenemos:

Art. 66.- “*Tesoro Provincial*. El Estado Provincial provee a los gastos públicos con los fondos del tesoro constituido, conforme a las leyes, con recursos provenientes de:

1. Los tributos.
2. La renta y el producido de la venta de sus bienes.
3. La actividad económica del Estado.
4. Los derechos, participaciones, contribuciones o cánones, derivados de la explotación de sustancias minerales o del uso de bienes de dominio público.
5. Los empréstitos y demás operaciones de crédito”.

Art. 70.- “*Disciplina fiscal*. El equilibrio presupuestario en el sector público provincial y municipal constituye un beneficio a favor de los habitantes de la Provincia.

La Legislatura de la Provincia sanciona por los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros de cada Cámara, una Ley de Disciplina Fiscal. Tal ley especial deberá establecer las normas para el dictado de los presupuestos anuales o plurianuales equilibrados, los niveles máximos autorizados de endeudamiento público y de gastos, en relación a los ingresos ordinarios. Dispondrá, además, que las cuentas públicas y estados financieros sean auditados”.

Dada la importancia del tema en cuestión es conveniente efectuar algunas consideraciones del Informe de Auditoría Definitivo que realizó este organismo a la legalidad de la deuda pública provincial al 31/12/02, en el marco de la ley 7030 de disciplina fiscal, en un todo de acuerdo con la denuncia formulada por nota N° 000116/03 del 15/7/03, que se tramitó en expediente N° 242-854/03 de la Auditoría General de la Provincia de Salta.

Las críticas que creemos necesario destacar de dicha auditoría son las siguientes:

1. No existe un sistema de registración de la deuda pública que permita la determinación de la misma en los términos de la ley 7030.
2. La auditoría de la provincia no tuvo acceso a un registro de deuda unificado, del que se pudiera inferir acerca de la integridad de las cifras expuestas en el stock de la deuda al 31/12/01 y su determinación al 31/12/02.
3. La ausencia de un sistema de registro único o de registro contables actualizados no permite garantizar la integridad de la información suministrada.
4. No existe un manual de control interno formal que permita evaluar las bondades del proceso de registración existente con relación a la deuda pública.

Ley N° 7030 de disciplina fiscal (Provincia de Salta)

El dictado de esta ley se produce en cumplimiento del mandato constitucional producto de la reforma constitucional de 1998 (art. 70).

Art. 1°.- Conforme a lo establecido por el artículo 70 de la Constitución de la Provincia, los Presupuestos Generales de la Provincia, deberán ser equilibrados en los términos de la presente Ley de Disciplina Fiscal.

Art. 2°.- El equilibrio presupuestario consiste en la relación de igualdad entre la suma del

total de ingresos por una parte y del total de egresos, por la otra. En todos los casos este equilibrio deberá importar el superávit corriente, consistente en el exceso de ingresos contentes sobre egresos corrientes.

Art. 3°.- El capital no amortizado de la deuda del Estado, no deberá exceder el setenta por ciento (70%) de los recursos corrientes anuales. No podrá contraerse deuda para financiar gastos rutinarios corrientes.

Art. 4°.- El gasto en personal del Presupuesto General no podrá superar el sesenta y cinco por ciento (65%) de los recursos corrientes netos.

Art. 5°.- La ejecución del Presupuesto General, deberá ser auditada por los organismos de contralor del Estado Provincial y/o por auditores independientes y externos. Los resultados de las auditorías tendrán carácter público y deberán ser remitidos a ambas cámaras legislativas.

Art. 6°.- Sólo se admitirá déficit presupuestario con respecto a los resultados previstos, cuando sean generados por acontecimientos extraordinarios e imprevisibles, derivados de casos fortuitos o fuerza mayor, que hicieran necesaria la intervención gubernativa, debidamente calificada por el fiscal de Estado a requerimiento del gobernador.

Art. 7°.- Los préstamos que contratare el Estado Provincial para ser transferidos a las municipalidades, no se considerarán a los efectos de la limitación establecida en el artículo 30 de la presente ley.

Art. 8°.- Invítase a los municipios a adherirse a la presente ley a través del dictado de las correspondientes normas.

La ley de disciplina fiscal en sus arts. 3° y 7° estableció el nivel máximo de endeudamiento público relacionándolo con los recursos corrientes anuales. De la lectura del articulado que se refiere al tema que fue objeto de auditoría, destacamos que la ley 7030 tiene dos parámetros básicos para el límite de endeudamiento, que son: el capital no amortizado y la exclusión de los préstamos transferidos a los municipios

En definitiva, se busca con esta ley limitar el gasto primario del Estado a fin de asegurar el pago de los servicios de la deuda, sin generar nuevos endeudamientos por encima del crecimiento de la economía.

En la provincia de Salta el Poder Ejecutivo aplica un criterio en cuanto a la determinación de la deuda pública, tanto en su monto total, como en los términos de la ley de disciplina fiscal, lo que hace que se cumpla con dicha ley. La metodología aplicada no es compartida por todos los profesionales de las ciencias económicas del medio por cuanto se tratan algunas operaciones de crédito utilizando criterios contables particulares.

No existe un régimen aprobado de Normas Contables para el Sector Público, estando la Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas (FACPCE) en la tarea de elaboración de dichas normas, a través de una comisión especial.

El punto de discusión en la deuda de la provincia de Salta está en dos operaciones. La primera se vendió anticipadamente el 80 % de las regalías petrolíferas y gasíferas por 15 años, y el ingreso de los U\$S 234.000.000 se lo computó como aumento de ingresos en regalías y no como obtención de préstamos. Por esta deuda se paga una tasa de interés del 11.5% en dólares.

Esto es considerado por el Ministerio de Economía de la Nación en su página web como deuda indirecta, y el Poder Ejecutivo de la Provincia no lo considera deuda.

La provincia de Salta mantenía deuda bancaria con distintos bancos y con el objetivo de mejorar las condiciones del endeudamiento de las provincias (más plazo y mejores tasas) el Poder Ejecutivo de la Nación mediante el decr. 1387/01, autoriza al Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial a asumir las deudas de las provincias, siempre que las jurisdicciones provinciales deudoras asuman con dicho Fondo la deuda resultante de la conversión y la garanticen con recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos. En la provincia de Salta el monto de esta operación es de \$ 841.110.104. Esta es una operación que realizaron

varias provincias.

La provincia de Salta cedió sus deudas, con la aceptación de los acreedores, al Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial.

El FFDP deberá pagar a los acreedores la deuda reconvertida en un plazo de 16 años con Capital Ajustable por el CER y un interés del 2% anual.

A su vez, la Provincia cede al FFDP en propiedad fiduciaria los derechos sobre el 15% de los Recursos de Coparticipación Federal de Impuestos correspondientes de los próximos 16 años, para que el FFDP realice los pagos a los acreedores.

Y en caso de que estos recursos no alcancen para pagar los respectivos vencimientos, la diferencia la pagará el Estado Nacional. La Provincia asume para sí la deuda originada en esta diferencia que paga el Estado Nacional, a quien cede hasta el 15% de sus recursos correspondientes al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en forma incondicional e irrevocable hasta la cancelación de esta deuda.

O sea que la Provincia deberá destinar hasta el 15% de sus recursos correspondientes al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos de los próximos 16 años al pago de la deuda convertida.

La Auditoría de la Provincia considera que esta deuda debe ser dada de baja de la estructura patrimonial al momento del cierre del ejercicio 2003, y exponerse como *información complementaria* a partir de ese ejercicio, hasta la liquidación final de la transacción.

La deuda pública y el crédito público tienen importancia decisiva en la Provincia, porque condicionan fuertemente sus políticas sociales, económicas e institucionales.

El incremento de la deuda pública es un fenómeno mundial que padecen principalmente los países emergentes. Y su dimensión no guarda relación con sus respectivas capacidades de pago.

Hablar de deuda pública es hablar de un problema de Estado. Su análisis constituye una asignatura pendiente y su análisis es político, jurídico, económico, financiero, y social.

La falta de profundización y difusión de los estudios sobre la deuda pública no es un hecho que afecte exclusivamente a las provincias, se verifica en el ámbito nacional e internacional.

El presupuesto deja de ser un plan de gobierno y se convierte en un instrumento de permanentes ajustes fiscales. En relación con el control presupuestario las cuentas del ejercicio se remiten a destiempo, no tienen en cuenta la ley de presupuesto sancionada por la provincia, compara el acumulado con las sucesivas modificaciones que no es lo aprobado.

El presupuesto de la Provincia de Salta aprobado por ley autoriza al Poder Ejecutivo a modificar el presupuesto general, cuando resulte indispensable, incorporando las partidas específicas necesarias, o incrementando las ya previstas, cuando deba realizar erogaciones originadas en leyes, decretos y convenios según corresponda, de vigencia en el ámbito de la provincia, de origen internacional, nacional, interprovincial o provincial, como asimismo por la incorporación de partidas correspondientes a obras o servicios financiados por usuarios y/o contribución de mejoras. La autorización que se otorga está limitada a los aportes que a tal efecto se dispongan en dichas leyes, decretos y/o convenios, pudiendo estos aportes tener carácter reintegrable o no. Dicha autorización también resulta válida para la incorporación de partidas correspondientes a diversos aportes nacionales o de otros orígenes que reciba la Provincia.

El concepto de que la Cuenta General del Ejercicio o Cuenta de Inversión, constituye la rendición de cuentas del poder administrador al Legislativo de cómo ejecutó el presupuesto, no solamente en lo que se refiere a las autorizaciones a gastar que significan los créditos abiertos, sino a la obtención de los medios necesarios, recaudación de la renta, se desprende también del contenido que la Ley de Contabilidad le asigna a la misma y del tratamiento que debe tener.

Por ley 3596 se establece para la Provincia de Salta que la Comisión Bicameral examinadora de las Cuentas de Inversión de la Legislatura estará integrada por 8 miembros, 5 diputados y 3 senadores. En el caso de la Legislatura local, está constituida por 6 legisladores del oficialismo y 2 de la oposición, por lo que la facultad de analizar con profundidad y

controlarse se diluye, al existir sólo dos de la oposición. Además no se cuenta con partidas presupuestarias para designación de personal técnico capacitado independiente para que realice un trabajo con profundidad, se afectan profesionales de otras comisiones que responden absolutamente al oficialismo. Existe reticencia a que se conforme y que se traten las cuentas generales del ejercicio pese a legislaturas que responden con mayoría absoluta al Poder Ejecutivo.

De lo expuesto, surge que el tema de la economía y su recepción en el constitucionalismo provincial ha tenido varias etapas históricas de significación que coinciden en general, con los distintos momentos del constitucionalismo.

Se observa que la Carta Fundamental responde a un constitucionalismo posindustrial, porque fue dictada a partir de 1986 y contiene los aspectos propios de esta etapa analizados. En su momento suscitó cuestionamientos mayores por incorporar disposiciones que superaron formal y expresamente los lineamientos nacionales, ya que no se ajustaba a los postulados sentados en la Constitución de la Nación. Pero esto fue superado en general por la reforma nacional de 1994.

Es necesario destacar que quienes desempeñarán un importante papel en la tarea de fijar el verdadero alcance de todas estas cláusulas serán sin duda los magistrados judiciales a través de sus sentencias. Pues son ellos los encargados de pronunciar la última palabra en la interpretación de la norma constitucional. Tal cual lo expresa nuestra Constitución en el art. 153: “La Corte de Justicia... es la intérprete final de las constituciones de la Nación y de la Provincia”.

A fin de superar definitivamente la inestabilidad de nuestro sistema constitucional se hace imperioso cambiar radicalmente las reglas de juego del sistema económico vigente desde la década de 1930, para restaurar el sistema económico tradicional en vigor entre 1860 y 1930, con las modificaciones que imponen las circunstancias actuales que son perfectamente asimilables a la letra y al espíritu de la Constitución de 1853, lo cual se justifica si tenemos presente la caída del producto bruto interno en la historia argentina. La Argentina es el único país del mundo que pasó de tener un *status* de país desarrollado en el decenio de 1930, a lamentar un *status* de país pobre y subdesarrollado a comienzos del siglo XXI. Paul Samuelson decía en una conferencia sobre economía internacional en 1980, que hay cuatro clases de países: los desarrollados, los subdesarrollados, Japón y Argentina. Japón por el extraordinario y casi inexplicable proceso de crecimiento desde 1950 a 1980, y la Argentina por ser el único país desarrollado que involucionó hacia el subdesarrollo desde la posguerra hasta nuestros días.

Con relación a la desocupación y a lo anteriormente expresado en el art. 76 de nuestra Constitución Provincial, “desarrollo económico social” donde se expresó que los poderes públicos realizan una política orientada al pleno empleo, destacamos como expresión de deseo y anhelo que coincidimos como política de Estado pero en la práctica y teniendo en cuenta los nuevos datos del INDEC, que con relación a Salta destacan que en el primer semestre del año la tasa de actividad se ubica en el 42,5%, la de empleo en el 37,1% y la de desocupación en el 12,6%, lo cual supera en dos puntos la media nacional, es decir que no se cumple con el mandato constitucional de pleno empleo. Y en esto la economía se encuentra lejos de cumplir con lo establecido por la norma jurídica. Recordamos una vez más que una de las funciones esenciales del Estado es hacer que todos los ciudadanos que quieran trabajar puedan hacerlo.

El problema de atomización del presupuesto y del control, las delegaciones de funciones, declinaciones y falta del ejercicio de la función de gobernar y del deber del control de las políticas por los órganos legislativos, la inacción o la reacción tardía de entes reguladores frente a las denuncias y/u observación, generaron un descontrol, que ya había sido previsto por estudiosos y por legisladores al tratar algunas leyes provinciales y todo esto condujo a la siguiente profecía: “va a existir algo que es peor que la falta de control: la ficción del control”.

Con relación a la responsabilidad fiscal es un *desideratum* no susceptible de controversia alguna, sin distinción de tiempo y lugar, en cuanto en ellos se traduce el manejo inteligente y razonable de la cosa pública, expresado fundamentalmente en el equilibrio entre las cuentas de gastos y recursos del Estado. No obstante en la verbosidad política común se reconoce la

validez de tal *desideratum*, pero la realidad de los hechos demuestra que la clase dirigente muy raramente ha dado muestra de acatarlo y aplicarlo sin ambages, convencidamente, pues siempre han prevalecido criterios y conductas proclives al abandono de tal principio.

Es impostergable abordar profundas investigaciones interdisciplinarias sobre la deuda pública; su impacto sobre las políticas públicas y la gobernabilidad condiciona todas las organizaciones del sector público y del sector privado.

Por ello sin dejar de reconocer la importancia del análisis económico, éste debe ser también jurídico, y financiero, desde la doble perspectiva: desde la realidad y desde la Constitución.

El endeudamiento público es un instrumento de estrategias geopolíticas, que imponen condiciones a las provincias deudoras. Por esta razón todo lo referido a él, requiere una gran transparencia.

La transparencia y la claridad de las cuentas públicas son de fundamental importancia para realizar un buen control, y en esto no puede estar ausente la actuación de los profesionales de las ciencias económicas y de las ciencias jurídicas; su participación no solamente, como técnico, sino como ciudadano responsable es prioritario para llevar tranquilidad a los ciudadanos demostrando que el gobernante actúa con total imparcialidad en la realización, ejecución y control de las cuentas públicas.

La economía es sólo un aspecto de una dimensión de la compleja actividad humana. Si es absolutizada, si la producción y el consumo de las mercaderías ocupan el centro de la vida social y se convierten en el único valor de la sociedad, no subordinado a ningún otro, como por ejemplo, el ético-jurídico, la causa hay que buscarla no sólo y no tanto en el sistema económico mismo, cuanto en el hecho de que todo el sistema socio-cultural, al ignorar la dimensión ética, se ha debilitado.

*“Lo que hace falta en toda la geografía argentina es el administrador estratégico. Presiente los signos de los tiempos, piensa globalmente y actúa localmente, cuida la legitimidad de las conductas porque la ejemplaridad mantiene a los descontentos en la legalidad, no es un fundamentalista de mercado, sabe disuadir a tiempo la violencia social”*⁵.

Primavera de 2006

NOTAS

* Con el aporte del Dr. C.P. Luis GORRITI y del Dr. C.P. Gustavo SEGURA.

** Miembro correspondiente del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho.

¹ Pierre DELVOLVÉ, *Droit public de l'économie*, París, Dalloz, 1998, pág. 16.

² Documento aprobado en las *III Jornadas Nacionales del Plan Esperanza*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral y Católica de Santa Fe, 2003.

³ Juan F. SEGOVIA, “Nuevas tendencias en el constitucionalismo”, en Dardo PÉREZ GUILHOU y otros, *Derecho público provincial*, Mendoza, Ediciones Martín Fierro, 1990, t. I, págs. 105-156.

⁴ L.A. MARTÍNEZ, “El federalismo dialógico”, E.D. N° 8398, año XXXI, Buenos Aires, 23/12/93.

⁵ Pedro J. FRÍAS en *Máximas de conductas públicas para crecer*, contratapa Cuadernos de Federalismo XIV, 2000.

EL BANCO FEDERAL

por EUGENIO LUIS PALAZZO *

SUMARIO: Un repaso sobre la evolución, hasta hoy, de la moneda y los bancos. Los bancos estatales y la moneda en el origen de los estados federales. Nuestros antecedentes. La Constitución de 1853. La evolución posterior. La propuesta de 1994.

Un repaso sobre la evolución, hasta hoy, de la moneda y los bancos

1. El dinero en papel apareció en China en el siglo VII, sobre la base de recibos otorgados por comerciantes. El emperador instauró su uso oficial en el año 812, y en el siglo XI se convirtió en un monopolio estatal. En Europa se introdujo muy tardíamente, recién en el siglo XVII. Lo emitía cada banco, respaldando sus emisiones con sus reservas de oro y plata. No fue hasta mediados del siglo XIX, con la aparición de los bancos centrales, cuando el papel moneda empezó a emitirse con el respaldo del gobierno de cada país.

Los bancos son, a su vez, mucho más antiguos que el papel moneda. Existen antecedentes en las culturas sumeria y babilónica. En el siglo XVI predominaba la banca privada. Establecimientos públicos, sin el monopolio de la moneda, existían en algunos estados del norte de Italia, como Génova y Venecia, y a nivel municipal, en España. En 1694 se crea el Banco de Inglaterra.

Nos encontramos, entonces, con dos circulaciones monetarias permanentes, bien diferenciadas: la circulación de moneda metálica concreta y la circulación de billetes de banco, que no tienen valor intrínseco, pero que representan una promesa permanente de conversión en oro y, por lo tanto, están fundamentados en la confianza en el banco emisor, en su capacidad de hacer frente a las demandas de conversión.

Gracias a los billetes, los bancos tuvieron la posibilidad de remediar la escasez de metales preciosos -que, a pesar de los descubrimientos de minas a lo largo del siglo XIX, continúan, ya en plena industrialización, siendo insuficientes-. Efectivamente, los bancos privados emitían billetes en cantidades que superaban con creces el contenido en metálico de sus depósitos. Ello resulta prudente, siempre que guarden una proporción razonable entre metálico y billetes. Así creaban instrumentos monetarios de los que el mercado o la sociedad estaban necesitados, ya que la cantidad de moneda metálica era, y es, insuficiente. Este sistema monetario, basado en moneda metálica y billete de banco convertible, llamado patrón oro (*gold standard*), caracteriza todo el siglo XIX. Pero, finalmente, también se mostró inadecuado para las necesidades del desarrollo.

2. Durante el siglo XIX, los bancos centrales de los diferentes Estados monopolizaron la emisión de billetes de banco, que llegan a ser, así, de curso legal. Pero, cada vez que a un Estado se le presentaban problemas de tipo político o utilitario (crisis de producción; guerras; revoluciones...), al necesitar hacer frente a más gastos, emite más billetes hasta el momento en que se produce una crisis de confianza: todos quieren convertir sus billetes en metal; y entonces, se decreta el curso forzoso, esto es, la inconvertibilidad de los billetes. Cuando las cosas vuelven a la normalidad, la convertibilidad puede restablecerse.

En la Primera Guerra Mundial, los enormes gastos provocaron el vaciado casi total de las arcas de los Estados beligerantes, cuyo oro emigró, en gran parte, a los Estados Unidos. Los billetes se emitieron en grandes cantidades, pero la convertibilidad hubo de ser suprimida. A partir de entonces, los sistemas monetarios del mundo civilizado, se han caracterizado por la

inconvertibilidad de los billetes de banco, oficial o real. Después de la guerra, algunos países intentaron restaurar una cierta convertibilidad parcial, pero la crisis del '29 acabó definitivamente la cuestión. De manera que el sistema monetario surgido de la Primera Guerra Mundial se basa en el abandono de la moneda metálica -en el interior de cada Estado, ya que en las relaciones internacionales el respaldo del oro siguió durante un cierto tiempo (hasta 1971, cuando el presidente Nixon desligó el dólar del oro)- y en el predominio del billete de banco inconvertible. Este papel-moneda ya no tiene nada que ver con el oro: no representa ninguna cantidad de oro ni puede ser convertido en él. Se basa sencilla y únicamente, en la necesidad que se tiene de él, en la convención social que ha hecho de él, el instrumento necesario de los actos del mercado y de la sociedad y en la confianza que se le acuerda como instrumento que cumple su función adecuadamente. Por lo tanto, su naturaleza es ya radicalmente auxiliar-abstracta: su valor es el de un instrumento que nos ayuda en la contabilidad e intercambio de las mercaderías concretas existentes en el mercado; es pues un valor auxiliar y abstracto. Configura, entonces, una realidad virtual anterior a la era de la informática.

Cabe acotar que nuestra experiencia de convertibilidad de los '90 no modificó este esquema, pues tal llamada "convertibilidad" lo era con relación a otra moneda, y no a un metal, valioso por sí mismo.

3. Pero el papel-moneda no es el único tipo de instrumento monetario utilizado. A él se ha sumado el llamado dinero escritural, que es el poder de compra inscrito en una cuenta. El papel-moneda que se lleva al banco, se convierte allí en unidades monetarias inscritas en una cuenta personal; estas unidades podrán después circular por un simple juego de anotaciones entre cuentas distintas, sin necesidad de hacer circular papel-moneda: en esto consiste la compensación bancaria. Esta nueva forma de circulación monetaria es otra respuesta de los banqueros para hacer frente a la escasez de papel moneda, controlado por el Estado. Con el procedimiento de las anotaciones en cuenta corriente, se evita el hacer correr papel-moneda, y se crea nueva circulación monetaria.

Este es el oficio de banquero: inventar el poder de compra que falta en el mercado, hacer posible una circulación monetaria suplementaria, cuando la existente no es suficiente. Y se continúa haciendo, como antes, a través del crédito. Sólo que ahora, el crédito ya no se hace emitiendo billetes de banco más o menos garantizados por los depósitos en metálico, porque esta emisión está monopolizada por el Estado, sino que se hace abriendo cuentas corrientes de crédito, es decir, a personas que no han realizado ningún depósito previo en papel-moneda. La garantía de este crédito está constituida por todos los depósitos realmente efectuados en el banco. Como antes, lo único que hace falta para garantizar la solidez de este sistema es el mantener la confianza, la cual suele fundarse en una proporción adecuada entre estas dos circulaciones monetarias: la circulación a partir de los depósitos efectuados -que se limita a sustituir la circulación del papel-moneda- y la circulación originada por el crédito -que se añade a la primera-. La moneda escritural ha llegado a ser la moneda por excelencia de los países desarrollados, donde el comercio y la industria concurren a multiplicar los intercambios.

El desarrollo de los ordenadores electrónicos ha incrementado recientemente la posibilidad de crear nuevos medios de pago: las tarjetas de crédito, la banca *on line*, etc.; y los multiplicará, seguramente, en forma exponencial, en las próximas décadas.

Todo ello, por otra parte, ha acrecentado la necesidad de controles, tarea que en algún momento asumieron los bancos centrales, pero que ahora comparten con otros organismos estatales con competencia en temas financieros y de defensa al consumidor, y con organizaciones no gubernamentales que agrupan a estos últimos.

Los bancos estatales y la moneda en el origen de los estados federales

4. Cuando se origina el federalismo, en la Constitución norteamericana de 1787/89, como alternativa intermedia entre los estados unitarios y las confederaciones, y en su primera difusión ¹, en general en el mundo occidental existen bancos nacionales, pero no tienen la exclusividad de la emisión de moneda.

Las constituciones federales que se establecen en países anglosajones y en Europa, en esas etapas, enfrentan situaciones dispares. En general, la moneda corriente consistía en moneda acuñada, mientras que la emisión de papel moneda era realizada por los bancos privados ².

La Constitución de los Estados Unidos habilita con exclusividad al Congreso para reglamentar la aleación y el valor de la moneda acuñada por su propia autoridad, o por la de los Estados respectivos. También los autoriza para emitir billetes sobre el crédito de los Estados Unidos. Por otra parte, prohíbe a los Estados emitir documentos de crédito. Pero nada dice sobre la creación de un banco. La Corte lo admitió en “McCulloch v. Maryland” en 1919, elaborando la doctrina de los poderes implícitos del Congreso, pero la oposición del presidente Jackson, en su campaña de reelección, llevó a que los Estados Unidos carecieran de un banco central federal entre 1836 y 1913, año en que se crea la Reserva Federal.

Al unificarse Alemania, bajo la forma federal, mediante la constitución imperial de 1871, había 31 bancos privados de emisión, operando bajo las leyes de los distintos Estados. La ley de acuñación de 1873 dispuso el retiro del papel moneda emitido por los *länder*, y que el derecho de emitir billetes sólo podía ser otorgado por una ley imperial. El predominio de Prusia se advierte en la conversión del Banco Prusiano en Banco Imperial, con la función de regular todo el sistema monetario.

En Suiza existían, en la Confederación que duró hasta 1848 ³, bancos cantonales muy sólidos. En 1891 un *referendum* aprobó una modificación a la Constitución, que habilitaba el monopolio de emisión federal, pero recién en 1905 se estableció, por ley, el Banco Nacional Suizo.

Al adoptarse la Constitución de Australia, en 1900, el papel moneda era emitido por bancos comerciales. Dicho texto le dio al Parlamento facultades para legislar sobre acuñación de moneda y de billetes de curso legal, y bancos. En 1910 se prohibió a los bancos la emisión de billetes, al año siguiente fue creado el Banco del Commonwealth, y en 1920 se le otorgó a éste el control de las emisiones de papel moneda.

En Canadá, en 1867, se otorgaron facultades en el tema al Parlamento del Dominio, y a partir de allí el Ministerio de Hacienda unificó las emisiones provinciales, pero recién en 1934 se crea el Banco del Canadá.

5. Llevando la mirada a los países iberoamericanos de organización federal, nos importa especialmente para advertir similitudes y diferencias con nuestro texto de 1853, la Constitución de Venezuela de 1830, que facultaba al Congreso para “establecer un Banco Nacional”, mientras que las diputaciones (legislaturas provinciales) estaban autorizadas para “establecer bancos provinciales”. Esta Constitución, si bien no habilitaba a cada provincia para dictarse su propia constitución, admitía las citadas diputaciones, y que ellas elevaran en terna los candidatos a gobernadores al Poder Ejecutivo. La de 1857 atribuye al Congreso establecer un banco nacional y permitir el establecimiento de bancos particulares. Esta competencia no vuelve a aparecer en los textos de 1864 y 1874, que sí reconocen la autonomía de los Estados Miembros.

La Constitución de México de 1857, en cambio, permite al Congreso “establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema general de pesos y medidas”.

La primera Constitución federal y republicana de Brasil, de 1891, admite que el Congreso puede crear bancos de emisión.

Nuestros antecedentes

6. La Constitución de abril de 1819 (el primer fracaso constitucional unitario) habilitaba al Congreso a reglar la moneda, y al Poder Ejecutivo se le reconoce “la suprema supervisión y resorte de las casas de moneda y bancos nacionales”, bajo “las leyes u ordenanzas que los rigen, o que en adelante formare el Cuerpo Legislativo”.

Un mes después el Directorio dispuso la creación de una Casa de Moneda en Córdoba y un Banco de Rescate de Plata en La Rioja, para sustituir los de la Villa del Potosí.

Ya en la etapa de su autonomía, la provincia de Buenos Aires, a través de su legislatura, autorizó, en 1822, a funcionar en calidad de banco a una sociedad privada, conocida como Banco de Descuentos.

7. En enero de 1826, el Congreso Constituyente que funcionara entre 1824 y ese año, creó un Banco Nacional, al que se fusionó el citado Banco de Descuentos.

La Constitución de 1826 (el segundo fracaso constitucional unitario) tiene, en el tema, una estructura similar a la de 1819, pues faculta al Congreso para “Fijar la ley, valor, peso y tipo de la moneda” e indica que al Poder Ejecutivo le corresponde la suprema supervisión y resorte de las casas de moneda y bancos nacionales, bajo las leyes u ordenanzas que los rijan.

En 1836, Rosas disuelve el Banco Nacional y lo transforma en Casa de Moneda, la cual emite billetes inconvertibles. Ella va a ser transformada, en 1854 en el “Banco y Casa de Moneda de la Provincia de Buenos Aires”, denominación que mantendrá hasta 1863, en que adopta la definitiva de “Banco de la Provincia de Buenos Aires”.

La Constitución de 1853

8. Los convencionales de Santa Fe no siguieron las ideas de Alberdi, opuesto a incluir la creación de un banco en el texto constitucional, y siguieron en este aspecto a Fraguero, quien, en sus *Cuestiones argentinas*, publicadas en Copiapó en 1852, defendió una postura de mucha mayor presencia estatal en lo económico, en colisión con el liberalismo del autor de las *Bases*.

Considera Fraguero que “*el papel es la verdadera moneda nacional*” y que su desmonetización por reembolso es inverificable. Aconseja generalizar el de Buenos Aires, que entendía estaba llamada a ser la capital de la República.

El texto de 1853, además de facultar al Congreso para “hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras”, lo habilita para “Establecer y reglamentar un Banco Nacional en la Capital y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes”. A aquellas les prohíbe “establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso federal”.

Resumió Joaquín V. González, en su *Manual de la Constitución Argentina*: “... *la Constitución supone tres especies de bancos: 1º Banco Nacional, con facultad de emitir billetes, establecido en la Capital, con sucursales en las provincias; 2º Bancos que las provincias pueden fundar en ejercicio de sus poderes no delegados, pero sin la facultad de emitir billetes, conferida al Congreso, con cuyo permiso únicamente pueden ejercerla; 3º Bancos de los particulares, sujetos a las leyes comunes del comercio*”.

En el tema que nos interesa, cabe acotar que la preocupación federal quedó reflejada en la indicación de que hubiera “sucursales en las provincias”.

La evolución posterior

9. Casi dos décadas después, en 1872, se creó el Banco Nacional, como banco de emisión y para realizar operaciones ordinarias, con el aporte del gobierno y de sectores privados ⁴.

Se sucedieron luego el sistema de Bancos Garantidos, en 1887; la creación del Banco de la Nación Argentina, en 1891 y de la Caja de Conversión, en 1890, ante la crisis de ese año; la suspensión de la conversión, primero a raíz de la guerra de 1914/18, y después por la crisis de 1930; la creación del Banco Central, en 1936, como entidad mixta, única autorizada a emitir billetes desde entonces; su nacionalización y la de los depósitos (incluso los efectuados en bancos privados) en 1946.

La reforma constitucional de 1949 incluyó, entre las facultades del Congreso “crear y suprimir bancos oficiales y legislar sobre el régimen bancario, crédito y emisión de billetes en todo el territorio de la Nación. En ningún caso los organismos correspondientes podrán ser entidades mixtas o particulares”; y entre las del Ejecutivo, la de hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras. La prohibición a las provincias, que en el texto de 1853 se refería a establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso, se extendió también a acuñar monedas. Es decir que en los temas que nos ocupan se confirma la tendencia general de esta reforma a reforzar las atribuciones presidenciales, en desmedro del Congreso y de las provincias.

Derogada esta reforma por la revolución de 1955 y por la Convención Reformadora de 1957, se habilita a los bancos a recibir depósitos a nombre propio y se reordena el Banco Central como entidad autárquica, cuyo directorio requería el acuerdo del Senado.

A partir de 1969, los vientos soplan hacia una nueva estatización de la banca, primero a través de la garantía de los depósitos, dispuesta ese año, y luego mediante una nueva nacionalización de ellos, establecida en 1973.

Este esquema es desechado desde 1976, y los bancos vuelven a ser los dueños de sus depósitos.

10. Más allá de estas sucesivas modificaciones estructurales, el sistema monetario y financiero argentino es caótico, desde hace más de cincuenta años. Hemos vivido prolongados períodos de inflaciones, dos hiperinflaciones, emisiones de cuasi monedas provinciales sin autorización federal, cinco sucesivos signos monetarios, recurrentes crisis por la imposibilidad de los bancos de devolver los depósitos en moneda extranjera, incautaciones de depósitos, modificaciones de la moneda de pago de contratos privados, movilizaciones sociales originadas en estos hechos que provocaron enfrentamientos sangrientos y las renuncias de varios presidentes.

La propuesta de 1994

11. Al reformarse la Constitución, en 1994, la redacción del actual art. 75 inc. 6 habilita al Congreso a: “Establecer y reglamentar un banco federal con la facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales”.

12. En primer término cabe señalar que se elimina la incertidumbre, más retórica que real, acerca de la cantidad de bancos oficiales que se pueden crear. El texto originario mencionaba un solo banco, pero ello no impidió la creación de varios.

13. En segundo lugar, tanto el texto originario como el actual, al incluirlo entre las facultades del Congreso, se le está reconociendo un régimen de autonomía respecto del Poder Ejecutivo. Se trata de una de las *administraciones especiales*, organizadas por el Congreso; diferenciadas de la *administración general del país* ⁵ que es sobre la que el presidente posee

poder jerárquico ⁶.

Aun Marienhoff, cuando sostiene como principio general que la creación de entidades autárquicas corresponde al Poder Ejecutivo (opinión que no comparto) admite que existen *administraciones especiales*, que para él serían sólo aquellas con respecto a las cuales la Constitución habilita expresamente al Congreso para establecerlas, como ocurre con el Banco Federal ⁷.

Por supuesto que esta interpretación implica tensiones con el Poder Ejecutivo, que en la práctica muchas veces impone su voluntad, más allá de la interpretación que corresponde a los textos constitucionales.

14. El tercer aspecto que cabe considerar es la obligación que la cláusula impone al Congreso de que la emisión de billetes se encuentre en manos de un banco especializado, lo cual implica la necesidad de respetar las estructuras, prácticas y costumbres bancarias generalizadas en el derecho comparado. Banco no es una expresión que la Constitución crea, sino que toma de realidades existentes. Al incluirla está aceptando sus características, como se conocían en nuestro país y en otros (en una interpretación dinámica, también su evolución).

15. La cuarta cuestión es el carácter *federal* requerido por el texto. La expresión posee alcances opuestos.

En los Estados Unidos, desde sus orígenes y aun en la actualidad, hace referencia al gobierno central. En las primeras épocas *los federalistas* eran los partidarios de acrecentar los poderes de dicho gobierno. Nuestra Constitución, en el Título I de la Segunda Parte, la usa en ese sentido.

Sin embargo, aquí, el Partido Federal fue el que defendió las autonomías provinciales, y diversos autores han utilizado la expresión *derecho federal* para ocuparse de ellas ⁸.

El alcance del vocablo que nos ocupa fue explicado en la Convención Reformadora: “De tal manera, cuando nos proponemos la creación de un banco con características federales, estamos planteando que se mantenga una estructura similar a la del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos, creado por Wilson en 1913, y a la de los bancos de Alemania o Suiza, que son países federales. En estos casos, los cantones, los *länder* y los Estados americanos tienen, indudablemente, participación en el Directorio, en la estructura y en la representación del banco federal. Es decir que no es un simple cambio de nombres sino la federalización de la política monetaria y la fiscalización y orientación del crédito en función de las necesidades de las provincias argentinas” ⁹.

También se sostuvo allí: “... no estamos cambiando el nombre al Banco Central, no se trata del mismo perro con distinto collar. Un banco federal con facultades de emitir moneda no es el Banco Central con otro nombre, es un banco que debe tener características federales” ¹⁰.

En sentido similar: “Me parece plausible que se utilice el término ‘federal’. Esto significa también lo que ha dado en llamarse el federalismo monetario, es decir, tener un banco emisor federal que elabore políticas monetarias con sentido federal; porque las decisiones monetarias, bancarias y financieras también afectan a las economías regionales” ¹¹.

16. Resulta importante advertir que la expresión *federal* califica también al organismo fiscal que tendrá a su cargo el control y fiscalización de los temas impositivos y de coparticipación, de acuerdo con lo establecido por el último párrafo del inc. 2 del art. 75.

También la utilizan varios entes interjurisdiccionales, creados por ley convenio, como el Consejo Federal de Educación, el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología, el Consejo Federal de la Energía Eléctrica, el Consejo Federal Pesquero, el Consejo Federal de Seguridad Vial, el Consejo Federal del Trabajo, el Consejo Federal de Previsión Social, etc. Todos ellos se estructuran sobre la base de una decisiva presencia provincial en sus órganos rectores.

Volviendo a la armonización de los incs. 2 y 6 del art. 75 de la Constitución, se puede concluir que la reforma de 1994, propuso otorgar una fuerte participación a las provincias en el

control y ejecución de la política monetaria y financiera del Estado.

17. Antes de ahora hemos clasificado la distribución de las funciones del poder estatal entre el gobierno central y los gobiernos provinciales, indicando dos alternativas: en un sentido horizontal, repartiendo las distintas materias entre uno y otro tipo de autoridades; o en forma vertical, en instancias, a través de competencias sucesivas de los organismos centrales y locales¹².

Nuestro país mantiene, como principio general, la distribución horizontal, de cuño norteamericano. No obstante, en la creación y aplicación del derecho común (art. 75 inc. 12), en el reparto de competencias educativas (arts. 5° y 75 inc. 18) y en la forma probatoria de los actos públicos (art. 7°), ya el texto de 1853 y la revisión de 1860 receptó la separación de facultades en distintas instancias. La reforma de 1957 amplió el campo del derecho común, añadiéndole las materias de trabajo y seguridad social (art. 75 inc. 12). La de 1994 atribuyó a la Nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del ambiente y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales (art. 41).

A nuestro entender esta última reforma también se inclinó por una distribución de tipo vertical en materia monetaria y de finanzas públicas, al caracterizar de *federal* tanto al banco previsto en el art. 75 inc. 6, como al organismo fiscal de contralor impuesto por el inc. 2, *in fine*, del mismo artículo.

Es decir que su propuesta, para mejorar el control en estos temas, es encomendar esa etapa a órganos interjurisdiccionales, lo cual implica la necesidad de acuerdos para su creación y organización, y la necesaria participación en sus órganos rectores de provincias o regiones.

18. Muchas de las reformas establecidas en 1994 tardaron largos lapsos en implementarse¹³. Otras aún no lo han hecho.

Hemos visto que las decisiones en materia de bancos nacionales fueron de las que más tardaron en concretarse en el derecho comparado federal, y en nuestras experiencias históricas.

Pero la meta está trazada, si la comprendemos con claridad, podremos acelerar los tiempos.

Buenos Aires, noviembre de 2007.

NOTAS

** Miembro correspondiente del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho.

EL DOMINIO DE LOS RECURSOS NATURALES. LA TITULARIDAD DE LAS PROVINCIAS Y SUS CONSECUENCIAS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS

por HUGO N. PRIETO *

SUMARIO: Primera parte. I. Introducción. II. Breve noticia histórica. III. El art. 124 de la Constitución Nacional. IV. Proyecciones y efectos de la cláusula. 1. Fuerza normativa. 2. El efecto derogatorio de la normativa infraconstitucional. V. Dominio y jurisdicción. VI. Los establecimientos de utilidad nacional. VII. Las constituciones provinciales. Segunda parte. VIII. Derogación parcial de la ley 17.319 de hidrocarburos. IX. El reconocimiento legislativo del dominio provincial. X. Los yacimientos de hidrocarburos no son establecimientos de utilidad nacional. XI. La ley 17.319 no es federal. XII. Las regalías hidrocarburíferas como derecho propio de las provincias. XIII. Conclusiones.

PRIMERA PARTE

I. Introducción

La reforma constitucional de 1994 incluyó varias disposiciones que fueron sancionadas para fortalecer el régimen federal, finalidad proclamada en la ley que declaró la necesidad de la reforma constitucional, y que estimo ampliamente cumplida en lo que estuvo al alcance la Convención Constituyente, esto es, la sanción normativa. Resta que los poderes constituidos, todos ellos -en mayor o menor medida-, hagan realidad el programa constitucional; lo que no requiere sólo de la sanción de normas, sino de la modificación de hábitos y conductas institucionales.

Una de las normas afirmativas del federalismo es la que, contenida en el art. 124, atribuye a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

En este trabajo analizo, desde una perspectiva general, el alcance y las implicancias que se derivan de la nueva cláusula, respecto del derecho vigente, en el orden nacional y en el provincial.

Y, en particular, lo referido al régimen de hidrocarburos y regalías.

II. Breve noticia histórica

El Código de Minería (1886) estableció en su art. 7º que las minas son bienes privados de la Nación o de las provincias, según el territorio en que se encuentren (1).

Aunque la primera ley de petróleo (12.161 (1935) reconoció la propiedad de las provincias, el proceso de centralización que afectó sostenidamente al federalismo argentino llevó a *nacionalizar* ¹ los yacimientos petrolíferos.

Así, la Constitución de 1949 cambió el criterio adoptado y asignó al Estado Nacional la calidad de único propietario de los yacimientos.

Aun después de la derogación de la Constitución de 1949, la ley 14.773 (1958) primero, y la ley 17.319 (1967) después, mantuvieron el dominio y la jurisdicción sobre los hidrocarburos en titularidad del Estado Nacional.

La constitucionalidad de semejante régimen era una cuestión opinable, sostenida por una parte de la doctrina ². La otra, postulaba la titularidad provincial de los yacimientos con sustento en la desmembración territorial que implica la exclusión del subsuelo del dominio y jurisdicción de las provincias ³.

Pero lo cierto es que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación lo convalidó en reiteradas ocasiones, con apoyo en los siguientes argumentos: a) la competencia del Congreso para dictar el Código de Minería y decidir sobre tales bases lo atinente al dominio de los yacimientos de hidrocarburos; b) que las provincias delegaron esa potestad al Congreso; c) que atribuir al Estado Nacional la propiedad de los yacimientos no significaba desmembrar territorios, y d) que el Congreso puede determinar el régimen más conveniente para alcanzar el bienestar general ⁴.

III. El art. 124 de la Constitución Nacional

El art. 124 C.N., en lo que es de interés para este trabajo, dispone: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

La expresión viene del derecho minero, y está relacionada con el régimen de la propiedad minera, que en nuestro país ha sido siempre de base “regalista”, esto es, un sistema que atribuye la propiedad de los recursos minerales y demás riquezas del subsuelo al Estado.

El sistema regalista o dominial, aparece en nuestro ordenamiento como consecuencia de lo establecido por las antiguas leyes españolas, que atribuían a la Corona la propiedad de las minas que, luego, fue sustituida por la propiedad de la República. De allí proviene también el término regalía ⁵.

La opción por el sistema regalista, por lo demás, es de base constitucional, al separarse los Códigos Civil y de Minería, que tratan de las regulaciones del suelo y del subsuelo, respectivamente ⁶.

El concepto de “dominio originario” ⁷ es definido por Catalano: “*Por dominio originario entendemos el derecho que pertenece desde el origen o descubrimiento de la cosa a una persona física o jurídica, a diferencia del dominio derivado que reconoce la existencia de un dueño anterior*” ⁸. La noción debe diferenciarse del concepto de “dominio eminente”, aunque éste también es propio de un sistema regalista ⁹.

El “dominio eminente” ¹⁰ se trata de una *potestas*, no de una propiedad, de una facultad de legislación sobre las personas y los bienes, vinculada a la idea de soberanía interna y que se ejerce, potencialmente, sobre todos los bienes situados dentro del Estado, ya se trate del dominio privado o público de él o de la propiedad de los particulares ¹¹.

Sin desmedro del dominio eminente, la atribución constitucional del dominio originario de los recursos naturales a las provincias implica un viraje hacia la concepción del dominio como derecho de propiedad ¹². Tal es el sentido que la Convención Constituyente de 1994 le asignó a la expresión ¹³.

Como dice Hernández, en el art. 124, además de comprenderse el dominio eminente, se reconoce la propiedad de los recursos naturales para las provincias, como derecho real de dominio ¹⁴.

Luego, respecto del alcance de lo que corresponde a las provincias en cuanto al dominio de los recursos naturales existentes en su territorio, quedó muy claro que “*el territorio comprende tanto el suelo, como el subsuelo, el espacio aéreo y el litoral marítimo. Por supuesto, también son de dominio de las provincias los recursos renovables o no*” ¹⁵.

Así, entonces, desde que se reformara la Constitución en 1994, las provincias son titulares del dominio de los recursos naturales.

IV. Proyecciones y efectos de la cláusula

1. Fuerza normativa

La vigencia de la cláusula del art. 124 que atribuye a las provincias el dominio originario de los recursos naturales proyecta sus efectos en el ordenamiento jurídico de forma directa e inmediata, sin necesidad de sanción legislativa alguna ¹⁶.

Es que la Constitución de un Estado democrático, dice Bidart Campos, *“tiene fuerza normativa en toda su integridad, en todas sus partes, en todos sus contenidos, también en sus implicancias”* ¹⁷.

Como señala García de Enterría: *“... no todos los artículos de la Constitución tienen un mismo alcance y significación normativas, pero todos, rotundamente, enuncian efectivas normas jurídicas... sea cual sea su posible imprecisión o indeterminación (aunque quizá convenga recordar la pertinente observación de Lerche: la Constitución no encierra tanto normas imprecisas como ‘Derecho concentrado’)”* ¹⁸.

2. El efecto derogatorio de la normativa infraconstitucional

La regulación de ciertas materias por la Constitución reformada en 1994 innovó respecto de lo que dispone la legislación inferior y obliga a nuevas interpretaciones. En algunos casos, como por ejemplo, en materia de legislación delegada, previó expresamente acerca de los efectos del derecho nuevo (art. 76 C.N.) pero, en otros casos -como éste- nada estableció de modo expreso.

Sagüés denomina a la situación “mutismo constitucional”: *“Desde luego, no cabe suponer que las reglas infraconstitucionales contrarias a la nueva Constitución sigan válidas como antes: la duda es si quedan derogadas (erga omnes) o solamente inaplicables (para el caso concreto en que se impugnen)”*.

“A nuestro entender, se produce aquí un caso de derogación por superación normativa: una norma inferior es abolida ante la presencia de una nueva norma superior que se le opone” ¹⁹.

También en favor de la derogación de la ley (norma inferior) operada por el contenido de la nueva constitución (norma superior), antes que la mera inconstitucionalidad en el caso concreto, se pronuncian, entre otros, Bidart Campos ²⁰, Ramella ²¹ y Hernández ²².

La problemática se planteó en España con la aprobación de la Constitución de 1978, que supuso una radical y profunda transformación del sistema jurídico vigente hasta entonces ²³.

En palabras del Tribunal Constitucional: *“la peculiaridad de las leyes preconstitucionales consiste en que la Constitución es una ley superior -criterio jerárquico- y posterior -criterio temporal- y la coincidencia de este doble criterio da lugar -de una parte- a la inconstitucionalidad sobrevenida y consiguiente invalidez de las que se opongan a la Constitución, y -de otra- a su pérdida de vigencia a partir de la misma para regular situaciones futuras, es decir, a su derogación...”* ²⁴.

La cuestión se advierte fácilmente en materia de amparo: la norma del art. 43 C.N., ha invalidado varias de las prescripciones de la ley 16.986 y de las leyes provinciales que se oponen al texto constitucional, lo que conlleva la aplicación directa de la norma superior.

De igual modo, la cláusula del art. 124 *in fine* C.N. (norma superior y posterior) derogó las normas de todas las leyes de contenido contrario a sus prescripciones.

La solución aparece compatible con la fuerza normativa de la Constitución y permite sustentar -como se advierte más adelante- el efectivo ejercicio de las atribuciones que se derivan de la cláusula constitucional que -huelga decirlo- alcanza a las autoridades nacionales y provinciales, y a los particulares.

Entre las normas así derogadas, se encuentran diversos artículos de la ley 17.319 de hidrocarburos. En el capítulo VIII analizo específicamente la cuestión.

V. Dominio y jurisdicción

Como señalé más arriba, la titularidad del dominio de los recursos naturales en general y, en particular, de las minas y yacimientos de hidrocarburos, era asignada por la ley a la Nación, con el reiterado aval de la jurisprudencia de la Corte Suprema.

Así, las consecuencias que se derivaban de las distinciones conceptuales entre dominio y jurisdicción no tenían -en general- mayor importancia práctica, pues ambas venían a coincidir en el Estado Nacional ²⁵.

Pero de la titularidad provincial de los recursos naturales por imperio de la cláusula constitucional del art. 124 se derivan implicaciones que cabe analizar.

Debe tenerse en cuenta, a tal efecto, que dominio y jurisdicción son dos conceptos distintos que no corren juntos, necesariamente.

Como dice Frías: *“No siempre hay coincidencia entre el titular del dominio y de la jurisdicción... El dominio es el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y acción de una persona (art. 2506 del Código Civil). La jurisdicción es la suma de facultades divisibles en las diversas materias de gobierno. **El dominio se ejerce sobre las cosas; la jurisdicción sobre las relaciones.** El dominio lleva necesariamente a la jurisdicción si nada la limita o la excluye; la jurisdicción no lleva necesariamente al dominio. Pero en última instancia tiene más cuota de poder la jurisdicción que el dominio y éste puede terminar por ser vaciado”* ²⁶.

Luego, por vía de principio, la jurisdicción le compete al titular o sujeto del dominio. Sólo excepcionalmente puede haber jurisdicción sin dominio ²⁷.

Entonces, por imperio de la cláusula del art. 124 C.N., la titularidad del dominio de los recursos naturales corresponde a las provincias y, consecuentemente, por vía de principio, la jurisdicción, la que, sólo por excepción, podrá ser de la Nación.

Con Hernández ²⁸, afirmo que luego de la reforma constitucional se han operado cambios sustanciales respecto de cuestiones controvertidas, vinculadas al mar, hidrocarburos, minerales, recursos hídricos y la energía, y que no sólo alcanzan al dominio, sino también a la jurisdicción.

Tales cambios se derivan de la cláusula del art. 124 y del texto del art. 75 inc. 30, cuya nueva redacción modificara la del art. 67 inc. 27 de la Constitución de 1853/1860.

La relación entre las disposiciones es de suma importancia, porque la cláusula constitucional sobre los establecimientos de utilidad nacional también sustentaba la jurisdicción federal en las materias controvertidas, recién señaladas, lo que obliga a un nuevo análisis de tales cuestiones, y que en este estudio circunscribiré a la materia hidrocarburífera.

VI. Los establecimientos de utilidad nacional

Manili ha definido a los establecimientos de utilidad nacional como *“aquellos espacios ocupados por edificios, dependencias, instalaciones o dispositivos destinados a poner en ejercicio las competencias que la Constitución Nacional coloca en cabeza del gobierno federal”* ²⁹.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ³⁰ ha reconocido como tales, entre otros, a los cuarteles, los puertos, las penitenciarías nacionales, los aeropuertos internacionales, las escuelas y universidades nacionales, las agencias federales de impuestos, las represas hidroeléctricas, los parques nacionales, las dependencias de los bancos nacionales, de la Policía Federal y de otras fuerzas de seguridad. También, en particular, a los yacimientos de hidrocarburos.

La norma constitucional del viejo texto del art. 67 inc. 27, que sustentaba las atribuciones de la Nación en los establecimientos de utilidad nacional, es una de las que más tinta ha hecho correr en la doctrina y la jurisprudencia, como consecuencia de las interpretaciones cíclicas a

que ha sido sometida ³¹.

Porque la jurisprudencia de la Corte Suprema en la materia ³² osciló entre el reconocimiento de atribuciones de legislación y jurisdicción a la Nación de forma exclusiva, y excluyente de las provincias y municipios (tesis exclusivista), y la limitación de los poderes federales según la finalidad del establecimiento, que admite el ejercicio de potestades locales en tanto no interfieran con ellos (tesis finalista) ³³.

La tesis finalista parecía afirmarse en los últimos años que precedieron a la reforma constitucional de 1994. Decía la Corte Suprema, por citar sólo un fallo: *“el criterio para aceptar o excluir el ejercicio de poderes provinciales en lugares sometidos a la jurisdicción federal por interés nacional, es precisamente el de la compatibilidad con dicho interés. Como (el) ejercicio de una facultad por la provincia en los enclaves de jurisdicción federal incide siempre en éstos, la pauta no es la incidencia sino su compatibilidad con ‘lo afectado o inherente a esa utilidad nacional’ o con ‘las actividades normales que la utilidad nacional implique’... Debe concluirse que si esa facultad provincial no condiciona, menoscaba o impide el interés nacional, es compatible con él”* ³⁴.

Y quien alega la incompatibilidad del fin nacional debe acreditar “de qué manera la pretensión impositiva local frustraría por su incompatibilidad el fin nacional” ³⁵.

La nueva redacción del art. 75 inc. 30 ³⁶, que modificara la del antiguo art. 67 inc. 27 de la Constitución de 1853/1860, *“supera en mucho a la anterior, y se adecua a los parámetros del derecho judicial emanado de la Corte Suprema, impidiendo que su jurisprudencia pueda retornar a la interpretación que sentó en alguna etapa, que siempre juzgamos equivocada por no compadecerse con nuestro federalismo”* ³⁷.

La primera y más importante diferencia entre el viejo y el nuevo texto constitucional es que se cambió “ejercer una legislación exclusiva” por “dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos”, lo que ya no deja dudas respecto de la definitiva adscripción a la tesis finalista.

Luego, la referencia a los establecimientos de utilidad nacional es genérica y ya no se menciona la compra o cesión de las provincias.

Por fin, se reconoce explícitamente que las provincias y municipios “conservarán” los poderes de policía y de imposición, lo que resulta también significativo porque se conserva sólo lo que ya se tiene.

Con relación a cuál es la autoridad competente para la creación de un establecimiento de utilidad nacional, no cabe duda de que es el Congreso ³⁸.

Para concluir esta apretada síntesis resulta necesario resaltar que aunque no siempre la legislación atribuyera expresamente el carácter de utilidad nacional del establecimiento y/o determinara la naturaleza federal de la legislación, ésta se ha deducido de aquél. Manili señala que la legislación que se dicta para los establecimientos de utilidad nacional es federal, no nacional, y que ello explica la jurisdicción federal exclusiva que sigue a la legislación exclusiva

³⁹.

VII. Las constituciones provinciales

Muchas constituciones provinciales contienen disposiciones expresas y detalladas acerca de sus recursos naturales ⁴⁰; así, por caso, Chaco (1957), Chubut (1957), La Pampa (1960), Mendoza (1916 y su reforma parcial de 1991), Misiones (1957), Neuquén (1957), Río Negro (1957 y su reforma de 1988), Santa Cruz (1957), etc..

Mientras el dominio de los recursos naturales en general y los del subsuelo en particular pudieran ser atribuidos legítimamente a la Nación o a las provincias, según la determinación del Congreso, como entendía la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las normas provinciales que reivindicaban la pertenencia a su dominio y jurisdicción, podían considerarse inconstitucionales porque -según esa interpretación- de tal modo las provincias se inmiscuían en

las competencias reservadas al Congreso de la Nación.

Claro que el vicio de inconstitucionalidad que pudiera haber afectado a las prescripciones de la Constitución Provincial no les quitó validez y vigencia generales a las cláusulas locales, por cuanto en el sistema de control de constitucionalidad que rige en el orden nacional, la declaración sólo tiene efectos de inaplicación de la norma en el caso concreto sometido a juzgamiento.

Como señalé más arriba, la fuerza normativa que dimana del art. 124, último párrafo, de la Constitución Nacional reformada en 1994, tuvo inmediatas implicaciones en legislación hasta entonces vigente, de contenido contrario a sus prescripciones.

Pero también tuvo directa incidencia con relación a las normas provinciales que reglaban acerca de recursos naturales que la vieja legislación atribuía a la titularidad de la Nación.

Del mismo modo que resultaron derogadas las leyes nacionales que desconocían la titularidad provincial sobre el dominio de los recursos naturales, las normas provinciales, tanto de rango constitucional como legal, congruentes con la cláusula del art. 124 C.N., recobraron la plenitud de su fuerza normativa porque, aunque pudieron considerarse inconstitucionales, nunca perdieron validez y vigencia generales.

En otras palabras: si antes, tales normas de las constituciones provinciales pasaron a ser letra muerta, ahora son cláusulas vigentes en su plenitud, ajustadas a la Constitución Nacional.

SEGUNDA PARTE

VIII. Derogación parcial de la ley 17.319 de hidrocarburos

Como puntalicé más arriba, el art. 124 C.N. ha derogado, sin más, el art. 1º de la ley 17.319 ⁴¹ y todas las demás normas de ella que contengan preceptos opuestos a la decisión constitucional individualizada ⁴².

Como dice Saravia, *“la primera consecuencia de la derogación parcial de la ley 17.319, por obra de la Constitución Nacional es, por cierto, la habilitación a las provincias para que ejerciten las potestades propias de titulares del dominio originario de los yacimientos de hidrocarburos”* ⁴³.

Luego, como -por principio- al titular o sujeto del dominio le compete la jurisdicción, son las provincias las que pueden ejercerlo desde la reforma constitucional de 1994. Sólo de concurrir uno de los casos de excepción podría admitirse que a su derecho de dominio no lo sigue la jurisdicción.

Adelanto que, en mi opinión, el de los hidrocarburos no es un caso de excepción.

IX. El reconocimiento legislativo del dominio provincial

Ya antes de la reforma constitucional de 1994, al sancionarse la ley 24.145 que dispusiera la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, el Congreso de la Nación había resignado el dominio de los yacimientos de hidrocarburos en favor de las provincias, aunque condicionada la efectiva transferencia a la sanción de una nueva ley sobre la materia que -a trece años- no se ha materializado aún ⁴⁴.

La cláusula del art. 124, al disponer llanamente el dominio provincial sobre los recursos naturales sin condicionamiento alguno, tratarse de una norma posterior y de la máxima jerarquía normativa derogó, tal como hizo con el art. 1º de la ley 17.319, la prescripción legal que condicionaba la transferencia del dominio de los yacimientos para la oportunidad en que el Congreso de la Nación sancione una ley específica sobre la materia, sencillamente porque la fuerza operativa de la cláusula y su inmediata vigencia no está sujeta a condición o actividad legislativa alguna ⁴⁵.

En cualquier caso, la ley 24.145 es expresiva de la voluntad del legislador en el sentido que, luego -y con jerarquía normativa superior-, recogió explícitamente el constituyente de 1994.

Más recientemente, se ratificó la voluntad legislativa del gobierno de la Nación respecto del dominio de los hidrocarburos, a través de un decreto de necesidad y urgencia, el 546/03, que tiene fuerza normativa con rango de ley ⁴⁶.

El texto de la norma legislativa es concluyente en el sentido que no crea, otorga o transfiere derecho alguno a las provincias, sino que reconoce derechos preexistentes, derivados de la plena vigencia operativa de la cláusula constitucional que establece el derecho originario sobre los recursos naturales ⁴⁷.

Surge así, de acuerdo a los términos de sus fundamentos, un explícito reconocimiento de los derechos de las provincias que se derivan de su dominio originario, incluyéndose la jurisdicción local para la resolución de conflictos, tanto en sede administrativa como en el ámbito judicial ⁴⁸.

X. Los yacimientos de hidrocarburos no son establecimientos de utilidad nacional

La Corte Suprema de Justicia de la Nación afirmaba, antes de la reforma constitucional: *“Que la ley 17.319 -cuyo art. 1º fue declarado constitucionalmente válido por esta Corte en la causa ‘Yacimientos Petrolíferos Fiscales c/ Mendoza, Pcia. de y otro s/ nulidad de concesión minera’ del 3 de mayo de 1979- confirmó a los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en la República y su plataforma continental, el carácter de establecimientos de utilidad nacional -por su calidad de complejo de obras y servicios-, en los términos del art. 67, inc. 27 de la Constitución Nacional, quedando sometidos a la legislación exclusiva de la Nación y en las condiciones inherentes a la vital importancia que revisten para la economía general del país y su defensa...”* ⁴⁹.

Y *“Que si bien la utilidad nacional de los yacimientos de hidrocarburos puede derivarse racionalmente de su propia naturaleza (doctrina de Fallos, t. 302, p. 1223), cabe señalar que su incorporación entre los establecimientos amparados por el art. 67, inc. 27 de la Constitución es consecuencia de la interpretación de las normas de la ley 17.319 y, por consiguiente, de la voluntad del legislador nacional al que esta Corte ha reconocido, por principio, la atribución de determinar la existencia del fin nacional así como la elección de los modos de satisfacerlo (Fallos, t. 259, pág. 413, consid. 8º)”* ⁵⁰.

La fuerza normativa de la nueva cláusula constitucional hace insostenible el mantenimiento de la citada doctrina de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Como es fácil advertir, la atribución del carácter de establecimiento de utilidad nacional a los yacimientos de hidrocarburos no era expresa, pero la Corte la hacía derivar de la interpretación de la ley 17.319 (art. 1º) y “de su propia naturaleza”.

Pero, ahora, tales argumentos resultan inaplicables, porque el art. 1º de la ley 17.319 está derogado o, en todo caso, devino claramente inconstitucional.

Y, luego, porque la atribución constitucional a las provincias del dominio originario de los recursos naturales, entre los que se encuentran los yacimientos de hidrocarburos, es una decisión política del constituyente que ha considerado, al establecerla, que de este modo se satisface adecuadamente el interés nacional. Y esta decisión constitucional no puede controvertirse por los poderes constituidos que, todos ellos, deben ajustarse a la nueva cláusula y hacer efectiva la voluntad del constituyente.

En otras palabras: resulta claro que el legislador ordinario al sancionar la ley 24.145 que consolidó el proceso de privatización en materia de hidrocarburos y conferir, aunque condicionadamente, la titularidad del dominio a las provincias, valoró que de tal forma se satisfacía adecuadamente el interés nacional.

“Como se afirma en la recordada nota del codificador al art. 7º del Cód. de Minería, el

objeto principal del texto legal podía satisfacerse con igual idoneidad otorgando el Congreso el dominio exclusivo a la Nación o atribuyéndolo a las provincias en ejercicio de su potestad soberana” ⁵¹.

Debe resaltarse aquí que la ley 17.319, ya antes de ser derogada parcialmente por el art. 124 *in fine* C.N., no atribuía de modo explícito el carácter de establecimiento de utilidad nacional a los yacimientos de hidrocarburos sino que la Corte, por vía de interpretación, lo hacía derivar -como recién señalé- de “su propia naturaleza” ⁵² y de la “interpretación de las normas de la ley 17.319” ⁵³.

Resulta de toda evidencia que para llegar a tal conclusión, no pudo dejar de considerar dos circunstancias absolutamente relevantes, como el dominio del Estado Nacional de los yacimientos ⁵⁴ y que, por entonces, Yacimientos Petrolíferos Fiscales era una empresa del Estado, fundamental para el cumplimiento de los objetivos de la política petrolera (arts. 11 y 3° ley 17.319).

Hoy el dominio es provincial y la empresa estatal fue “privatizada” ⁵⁵; de modo que ante semejante cambio de circunstancias y la falta de disposición explícita de la ley, no puede deducirse, sin más, el carácter de establecimiento de utilidad nacional que deducía la Corte Suprema.

La declaración de la utilidad nacional, ha dicho la Procuración del Tesoro de la Nación, “obviamente debe estar contenida en una ley del Congreso nacional” ⁵⁶.

En síntesis: sin ley que declare a los yacimientos de hidrocarburos como establecimiento de utilidad nacional y habiendo dispuesto el legislador la privatización de la empresa del Estado Nacional que se consideraba fundamental para la consecución de los fines de la política petrolera, y ante la transferencia del dominio de los recursos naturales a las provincias por decisión constituyente, resulta claramente insostenible que pueda seguir atribuyéndose dicho carácter de establecimiento de utilidad nacional.

La conclusión es evidente: al perder los yacimientos de hidrocarburos la condición de establecimiento de utilidad nacional, que era el sustento de la jurisdicción nacional, ésta desaparece; no hay excepción, pues, al principio de que la jurisdicción sigue al dominio.

XI. La ley 17.319 no es federal

En diversos precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se afirmaba la naturaleza federal de la ley 17.319 que emergía de las disposiciones de la propia ley, constitucionalmente válida por entonces, según su interpretación ⁵⁷.

Aún de difícil conceptualización genérica ⁵⁸, se entiende a las leyes federales como aquellas vinculadas a la existencia y al funcionamiento de los poderes del Estado Nacional ⁵⁹. O, como señala Manili, las destinadas a poner en ejercicio las competencias que la Constitución Nacional coloca en cabeza del gobierno federal ⁶⁰.

También se lo ha definido por vía negativa, entendiéndolo por tal el sancionado por autoridades nacionales, siempre que no asuma la condición de “derecho común” o “derecho nacional local” ⁶¹.

El “derecho federal” es, naturalmente, “derecho nacional”, pero no incluye a todo ese derecho nacional. El derecho común nacional, y el derecho nacional de índole local, no resultan en nuestro país “derecho federal”, en el sentido preciso de esta expresión” ⁶².

En lo que hace a la materia en análisis, la naturaleza federal de la legislación se sustentaba en el carácter de establecimientos de utilidad nacional que -según la interpretación de la Corte Suprema- exhibían los yacimientos de hidrocarburos. Habiendo perdido tal carácter, aparece como consecuencia ineludible que tampoco pueda considerarse federal a la legislación nacional sobre hidrocarburos.

Si las leyes federales son las destinadas a poner en ejercicio las competencias que la

Constitución Nacional coloca en cabeza del gobierno federal, es muy claro que las vinculadas a los recursos naturales ahora son provinciales.

Y no parece que en el caso específico de las leyes y normas reglamentarias sobre hidrocarburos, además de ser leyes nacionales puedan ser leyes federales porque *“lo atinente a esos recursos incumbe a la defensa nacional, tal como declaró la Corte Suprema en varios fallos analizados más arriba”*, como sostiene Manili ⁶³. Ello porque -como advertí- los presupuestos que la Corte tuvo en vista para sostener el carácter federal de la legislación sobre hidrocarburos (y la calidad de establecimientos de utilidad nacional de los yacimientos), sencillamente ya no existen.

La potestad legislativa que puede reconocerse al Congreso Nacional deriva, entonces, de su atribución para el dictado del Código de Minería, que es ley común, que no puede alterar las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones (art. 75 inc. 12 C.N.).

Y como la jurisdicción en la materia sólo puede sustentarse en tanto se considere a los yacimientos de hidrocarburos como establecimientos de utilidad nacional, desaparecida esa calidad, desaparece también el carácter federal de la legislación que se derivaba de aquél.

XII. Las regalías hidrocarburíferas como derecho propio de las provincias

Se define a la regalía como la detracción de un porcentaje del mineral extraído en boca-pozo o boca-mina, según se trate o no, respectivamente de hidrocarburos, pagadero en especie y eventualmente sustituible por pago en dinero ⁶⁴.

Las regalías se incluyen entre los recursos tributarios, en razón de constituir prestaciones pecuniarias obligatorias, exigidas por el Estado en virtud de su poder de imperio, que da lugar a relaciones de derecho público ⁶⁵.

Se trata de tributos de una especie particular, pues se caracterizan por encontrar justificación en la contraprestación por el aprovechamiento y agotamiento de un recurso natural preexistente a la acción del hombre, ubicado en el territorio del Estado que se beneficia con ella, y por el cálculo de su monto en función de la magnitud de la explotación que realice el contribuyente.

La naturaleza tributaria de las regalías se esboza desde sus primeros antecedentes. Así surge del debate parlamentario que precedió a la sanción de la ley 12.161 ⁶⁶.

La ley 14.773 de nacionalización del petróleo, quitó determinados yacimientos del dominio de las provincias. Ello obligaba, dice Pigretti, a reconocer en favor de los estados particulares alguna indemnización por el perjuicio causado. Como la Nación no podía afrontar el justo precio de la expropiación que realizaba, decidió otorgar participaciones en el producido de los pozos, para paralizar cualquier reclamo futuro de los gobiernos locales. Tal participación era del 50% del producido neto de la explotación, pero como esto era más bien teórico, la ley 14.773 estableció que las provincias recibirían el 12% bruto que recibían con la anterior ley 12.161, mientras el 50% neto (mitad de la ganancia de YPF deducidos los gastos) no superara el 12% bruto de producido (12% de todo lo que se extrajera de los yacimientos, sin deducir gastos ni establecer ganancias) ⁶⁷.

El régimen de regalías de la ley 17.319 ⁶⁸ mantuvo sustancialmente al anterior. Al respecto, dice Pigretti: *“La disposición de la ley es semejante a la que establecía la ley 12.161, regalía que la ley 14.773 mantuvo como derecho de las provincias, como una forma de participación en el negocio que se les reconocía por ser hasta 1958 titulares del dominio de los yacimientos. El desapoderamiento de tales yacimientos que en lo esencial supone la intervención de la Nación en forma exclusiva en la adjudicación de los derechos mineros, provoca el mantenimiento de esta forma de retribución a las provincias, que tienen ya incorporadas tales entradas a sus recursos financieros permanentes”* ⁶⁹.

Para Palavecino e Isola: *“... las regalías son tributos de la especie ‘impuestos’, puesto que*

*encajan perfectamente en su definición por ser prestaciones pecuniarias de un particular en favor del Estado, obligatorias por voluntad unilateral de dicho Estado manifestada en una ley y a partir del acaecimiento de los presupuestos de hecho detallados en la norma, sin ninguna contraprestación especial por parte del Estado, calculadas en función a una manifestación de riqueza del sujeto alcanzado, constituida por el valor del mineral extraído, y con una estructura de recaudación similar a los demás tributos, cuyo incumplimiento de pago da lugar a un proceso de cobro ejecutivo”*⁷⁰.

Es lo que surge de la propia ley 17.319.

La ley de hidrocarburos se refiere a las regalías en la Sección VI, Título II, bajo el título “Tributos”. Su art. 56 las enumera junto con otros impuestos y tributos nacionales o provinciales.

La nota que fundamenta el proyecto de dicha ley identifica los conceptos “regalía” y “tributo”⁷¹, lo que se reafirma en el decr. reg. 1671/69⁷².

Las regalías, entonces, fueron concebidas originalmente como un tributo, que fue trasladándose sucesivamente a la legislación que iba sustituyendo a la anterior. De sus antecedentes y, especialmente, del régimen de la ley 17.319 y su decr. reg. 1671/69, surge inequívocamente el carácter tributario de la contribución.

Debe resaltarse la evidente relación de la contribución con el Estado titular del dominio: el derecho al cobro del recurso fiscal denominado “regalía” se sustenta en la explotación de recursos naturales y, por lo tanto, el sujeto activo de la relación jurídico-tributaria es el Estado propietario o titular de dichos recursos naturales. La regalía -dice Pigretti- “*implica siempre para quien la paga el reconocimiento de un título de dominio a favor del acreedor*”⁷³.

Entonces, al ser las provincias las titulares del dominio originario de los yacimientos de hidrocarburos son, correlativamente, titulares de la relación jurídica que supone la regalía.

Del texto de la ley 17.319 y, en especial, de la exposición de sus fundamentos, surge muy claramente que la acreedora de las regalías es la Nación, pero que ésta participa a las provincias con un monto equivalente; y se consideraba acreedora, titular de la relación jurídica tributaria que supone la regalía petrolera, porque la Nación era propietaria de los yacimientos. Pero, habiendo perdido tal condición en favor de las provincias, éstas pasaron a ser las titulares de la relación jurídica y, correlativamente, acreedoras directas de las regalías⁷⁴.

Adviértase que aun en el caso de considerarse establecimientos de utilidad nacional a los yacimientos de hidrocarburos que no han sido efectivamente transferidos a las provincias y, consecuentemente, admitirse la jurisdicción federal sobre ellos, la potestad provincial respecto de las regalías de todos modos se mantiene porque, sencillamente, las provincias son las titulares del dominio y de la relación jurídico tributaria⁷⁵.

Y no parece que el ejercicio de las potestades inherentes a la naturaleza tributaria de las regalías y a la inescindible relación con la titularidad provincial del dominio del recurso natural, pudiera afectar de algún modo el mejor desempeño y funcionamiento del establecimiento de utilidad nacional⁷⁶.

XIII. Conclusiones

En síntesis, concluyo:

1) El dominio originario de los recursos naturales, sin desmedro del dominio eminente, reconoce la propiedad para las provincias como derecho real de dominio.

2) La cláusula del art. 124 *in fine* C.N. (norma superior y posterior) derogó las normas de todas las leyes de contenido contrario a sus prescripciones.

3) Luego de la reforma constitucional se han operado cambios sustanciales respecto de cuestiones controvertidas de distintos recursos naturales, que no sólo alcanzan al dominio, sino también a la jurisdicción.

4) Las normas provinciales, tanto de rango constitucional como legal, reivindicativas de la

titularidad provincial de los recursos naturales, congruentes con la cláusula del art. 124 *in fine* de la Constitución, recobraron la plenitud de su fuerza normativa porque, aunque pudieron considerarse inconstitucionales, nunca perdieron validez y vigencia generales.

5) El art. 124 C.N. ha derogado, sin más, el art. 1º de la ley 17.319 y todas las demás normas de contenido opuesto a la decisión constitucional.

6) Los yacimientos de hidrocarburos ya no pueden ser considerados como establecimientos de utilidad nacional, ante la transferencia del dominio de los recursos naturales a las provincias por decisión constituyente, la falta de ley que así lo declare, y la privatización de la empresa nacional que el legislador consideró, hasta entonces, fundamental para la consecución de los fines de la política en la materia.

7) Al perder los yacimientos de hidrocarburos la condición de establecimientos de utilidad nacional, que era el sustento de la jurisdicción federal, ésta desaparece.

8) Como la jurisdicción en la materia sólo puede sustentarse en tanto se consideren a los yacimientos de hidrocarburos como establecimientos de utilidad nacional, desaparecida esa calidad, desaparece también el carácter federal de la legislación que se derivaba de aquel.

9) Al ser las provincias las titulares del dominio originario de los yacimientos de hidrocarburos son, correlativamente, titulares de la relación jurídico tributaria que supone la regalía.

NOTAS

** Miembro correspondiente del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho.

FEDERALIZACIÓN DEL BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

por RAMÓN FREDIANI *

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Antecedentes en Argentina. 3. Situación desde 1994. 4. El BCRA actual. 5. Conclusiones.

1. Introducción

Así como en los últimos 200 años las constituciones nacionales asumen el carácter de cartas magnas, ley de leyes, o piedras fundamentales del edificio jurídico-institucional del Estado de derecho de las sociedades modernas, así también ocurre otro tanto con las cartas orgánicas de los bancos centrales, que salvo una decena de bancos de emisión con más de 100 años de antigüedad, se han convertido en los últimos 70 años en los entes rectores del diseño y ejecución de las políticas monetarias, base y esencia -junto con la política fiscal- de la política económica contemporánea.

Para una mejor comprensión del problema, es preciso elegir como punto de partida las lecciones de la historia, más aún, cuando como en el caso argentino, es frecuente observar amnesia colectiva, cuando se trata del análisis de fenómenos económicos o financieros.

Existen bancos centrales más que centenarios, cuya tradición fue ser celosos guardianes de la liquidez de sus economías como el más antiguo de todos, el Riksbank de Suecia (1656), el Banco de Inglaterra (1694), el Banco de Francia (1800), el Banco de los Países Bajos (1814), el Banco Nacional de Austria (1817), el Banco de Noruega (1817), el Banco Nacional de Dinamarca (1818), el Banco Nacional de Bélgica (1850), el Banco de España (1856), el Reichsbank -hoy Bundesbank- en Alemania creado en 1875, y el Banco de Japón (1882).

Todos ellos llegaron a ser agentes financieros de los gobiernos de sus respectivos países siguiendo, en general, el modelo institucional y funcional del Banco de Inglaterra. En esta historia de más de 350 años de bancos centrales, se manifiesta con claridad la alta correlación entre independencia funcional del ente respecto del poder político, la adopción de políticas monetarias prudentes y, por ende, la presencia de muy bajas tasas de inflación en los mercados.

Por el contrario, cuando los bancos centrales fueron subordinados al Poder Ejecutivo a través de sus ministerios de Hacienda o de Economía, fueron obligados a un elevado y permanente emisionismo para financiar (monetizar) los déficits del Estado, con lo cual se convirtieron en la causa primordial de los elevados procesos inflacionarios.

Iniciado el siglo XX, se generaliza la idea de que el ordenamiento de la actividad monetaria y financiera de un país requiere de un ente rector, y así la Conferencia Financiera Internacional reunida en Bruselas en 1920, en la que participaron renombrados economistas de la época como Arthur Cecil Pigou, Gustav Cassel, Charles Gide y Mafeo Pantaleoni, aprobó una resolución general recomendando a todos los países que aún no habían fundado un banco central que procedieran de inmediato a hacerlo, no sólo con el propósito de resguardar la estabilidad de sus respectivos sistemas bancarios y monetarios sino en beneficio de la cooperación mundial.

2. Antecedentes en Argentina

En Argentina y desde 1917, numerosos fueron los proyectos legislativos para la creación de un banco central, la mayoría de ellos a partir de la transformación de la Caja de Conversión, creada en octubre de 1890 durante la presidencia de Carlos Pellegrini, como un instituto emisor

independiente del gobierno, con un directorio de 5 miembros con 5 años de mandato, y con el propósito de poner fin a las emisiones sin respaldo de los 17 bancos garantidos nacionales y provinciales que lo hacían regularmente desde 1860.

El primer proyecto fue el del profesor Eleodoro Lobos en 1917, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires; luego el de Ezequiel Ramos Mexía que también en 1917 presentó un proyecto de banca central federal inspirado en el sistema de la Reserva Federal de EE.UU. que hacía sólo 4 años que se había creado; después el del ministro de Hacienda, Domingo Salaberry, presentado al Congreso en junio de 1917; el de Jacobo Jascavevich de crear el Banco de la República en 1919 incluido en la plataforma electoral de Lisandro de la Torre.

Luego vendrían los de los legisladores: Sergio Piñeiro en 1919, Víctor Molina y Salvador Oría en 1924, el del ministro de Hacienda Enrique Uriburu en 1931, preparado por una comisión conformada por Federico Pinedo, Alberto Hueyo, René Berger, Pablo Kilcher, Raúl Prebisch y Ernesto Malaccorto y, finalmente, el de otra comisión en julio de 1932 presidida por A. Hueyo e integrada por F. Pinedo, J. Roberts, M. Levin y P. Kilcher.

Sin embargo, nuestro Banco Central recién sería creado el 28 de marzo de 1935 (ley 12.155), a partir del proyecto elaborado por la misión presidida por el entonces director del Banco de Inglaterra Sir Otto Niemeyer, que en carácter de experto fue invitado por el ministro de Hacienda Dr. Federico Pinedo en enero de 1933 a visitar por cuatro meses a Argentina, acompañado por cinco expertos también funcionarios del Banco de Inglaterra y especialistas en temas monetarios y bancarios de la época: H. Clay, F. Powell, G.M. Watson y O. Wilson.

En aquellos años estaba de moda en América Latina denominarlos con la palabra “central”, que en realidad apela a organizaciones políticas unitarias, como lo son los sistemas chileno, boliviano, peruano, etc., o también, como ocurría en Europa, denominarlos con la palabra “Nacional” (Banco Nacional de Francia, Banco Nacional de Italia, etc.), ya que esos países no eran federales, sino monarquías o repúblicas parlamentarias, no federales.

El propósito de aquella misión inglesa que vino al país a proponer un banco central, era dar su opinión sobre las soluciones posibles para resolver el grave problema de las finanzas del país, originado por las condiciones de crisis de la economía mundial y nacional de entonces, que motivaron el cierre de la Caja de Conversión en diciembre de 1929, y el inicio de la intervención del mercado de cambios por primera vez en el país a partir de 1931 (10 de octubre de ese año).

Desde su inicio, el BCRA fue creado como un ente mixto, pues en la suscripción de su capital inicial participaba el Estado con el 33%, sin voto en la Asamblea de accionistas, y con un Directorio de 12 miembros con mandato por 7 años. El Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado elegía al presidente, al vice y a dos directores. Aquel modelo de banca central mixta con mayoría privada fue dejado de lado el 25 de marzo de 1946, durante la primera presidencia de Juan Perón (coincidentalmente, en el mismo mes en que ocurriera exactamente lo mismo con el Banco de Inglaterra, que fue nacionalizado 1º de marzo), oportunidad en que se nacionaliza y pasa a depender del Ministerio de Finanzas (decrs. 8503/46 y 14.957/46), acompañado además por la nacionalización de todos los depósitos del sistema bancario argentino.

El art. 1º de su nueva carta orgánica establecía: “el Banco Central de la República Argentina es una entidad autárquica dependiente del Ministerio de Finanzas...”, quedando desde entonces y por más de cuatro décadas consecutivas, cerrada toda posibilidad de independencia y autonomía funcional, e iniciándose así la era de la gran inflación argentina (1948-1991).

También se le asignaba entre sus funciones (art. 3º inc. b): “La regulación del crédito y de los medios de pago con el fin de mantener un alto grado de ocupación y del poder adquisitivo de la moneda”, texto similar a la famosa Employment Act de 1946 del Congreso de los Estados Unidos, lo que denota la fuerte influencia de las ideas keynesianas vigentes en ese entonces.

En agosto de 1956 se asiste a otra reforma del Banco Central restituyendo la autarquía técnica y administrativa, pero “manteniendo la subordinación de sus funciones a las directivas del Poder Ejecutivo en materia de política económica”. La nueva carta orgánica (decr. ley

13.126/57), si bien dejaba sin efecto la nacionalización de los depósitos a partir de diciembre de 1957, mantenía la dependencia funcional del Poder Ejecutivo, pues la autarquía técnica restituida se interpretaba como la potestad del BCRA de instrumentar técnicamente de la mejor manera posible las directivas que recibía del Poder Ejecutivo vía el Ministerio de Economía de la Nación.

En 1973, se modifica nuevamente la carta orgánica del BCRA (ley 20.539), para adaptarlo a la nueva nacionalización de los depósitos bancarios. Nuevamente se la modifica en 1976 (ley 21.364), cuando se elimina tal nacionalización y en 1977 para compatibilizarla con la nueva ley de entidades financieras de febrero de 1977 (leyes 21.547 y 21.571), en 1978 (ley 21.757), en 1981 (ley 22.467) y en 1982 (ley 22.602), quedando finalmente el texto que rigió hasta el 23 de septiembre de 1992.

A modo de síntesis, podríamos afirmar que el Banco Central de Argentina, desde marzo de 1946 a finales de 1989, estuvo asignado por el predominio de las ideas intervencionistas de origen keynesiano, y del esquema del modelo de desarrollo cerrado y proteccionista predicado por la CEPAL, las que derivaban en lo que respecta a conductas de la banca central en la adopción de activas políticas monetarias expansionistas, fuertemente reguladoras y orientadoras del crédito, con controles de cambio y de las tasas de interés, con tasas de redescuento subsidiadas para expandir artificialmente la liquidez y con ello inflar el nivel de actividad económica (políticas de dinero barato).

Nuestro Banco Central no pudo abstraerse a esa corriente de pensamiento, y por ello durante esos 45 años se caracterizó por un conjunto de falencias que podríamos resumirlas en: dependencia acentuada hacia el poder político a través del Ministerio de Economía de la Nación, ausencia de limitaciones legales a la emisión, ineficiente sistema de superintendencia de bancos, potestad para establecer ilimitados encajes y arbitrarios depósitos indisponibles a las entidades financieras, y capacidad irrestricta para financiar al Estado, quien a su vez podía participar también sin límites en la captación del crédito interno.

El impacto traumático ocasionado por la hiperinflación de marzo a julio de 1989 y luego la de febrero-marzo de 1990, fue lo que despertó en la dirigencia del país sin excepciones, la conciencia de que era imprescindible modificar la carta orgánica del BCRA para dotarlo de independencia (funcional) del poder político, autonomía en sus decisiones, prohibirle emisiones para financiar déficits fiscales, y establecer un límite al financiamiento no genuino del Estado de forma tal de evitar que indisciplinas monetarias y financieras pudieran en el futuro crear las condiciones para el reinicio de nuevas experiencias inflacionarias.

La decisión política de cambiar la carta orgánica del BCRA se adoptó en el momento de máxima hiperinflación (192% mensual en julio de 1989), nada menos que al día siguiente de la asunción del presidente Dr. Carlos Menem (8 de julio de 1989) en una reunión del gabinete nacional en la que el entonces ministro de Economía, Miguel Roig, presentó un programa económico que planteaba, entre otros aspectos, la necesidad de reformular la carta orgánica del BCRA, lo que fue elevado al Congreso e incorporado como directiva en la ley de emergencia económica y social del 9 de agosto de 1989 (art. 3º ley 23.697), la que estableció la creación de una comisión técnica de funcionarios para que en 30 días redactaran un proyecto de nueva carta orgánica del BCRA ajustada a 5 principios fundamentales:

- 1) independencia funcional del gobierno;
- 2) no financiamiento al sector público;
- 3) nuevo sistema de garantía de los depósitos;
- 4) creación de un ente para liquidar activos de las entidades financieras en proceso de liquidación, y
- 5) un nuevo esquema de descentralización de la Superintendencia de Bancos.

Respecto a la carta orgánica, se inició un gran debate nacional con presentación de varios proyectos alternativos al de la Comisión oficial. Así, estaba el proyecto del entonces senador por Salta Dr. Juan C. Romero basado, a su vez, en el del Dr. Julio H. Olivera de la Universidad

de Buenos Aires que sugería una estructura federal con sucursales en cada provincia con (cinco) directorios regionales complementarios del directorio nacional siguiendo al esquema del Sistema de la Reserva Federal; el del entonces diputado José Ibarbia que propiciaba un retorno al patrón oro con la monetización del oro en poder de los particulares por parte de la Casa de la Moneda de la Nación; el del Lic. Jorge Domínguez (y otros) del bloque oficialista, que mantenía dentro de los objetivos, el estímulo de la inversión y la generación de empleos, como así también un directorio con representación corporativa; el de la Asociación Bancaria expresando el punto de vista del Sindicato de Empleados Bancarios, proyecto que mantenía en gran parte el espíritu de la carta anterior; el de la Asociación de Bancos de Provincia (ABAPRA) que reflejaba la posición de la banca oficial de las provincias favorable a un sistema federalizado de banca central, el de FIEL elaborado por los Lic. Julio Piekarcz y Lic. Enrique Szewach, que representaba el pensar de las principales entidades gremiales empresarias de tercer grado, ajustado a la ortodoxa de banca central clásica de los países desarrollados.

La nueva carta orgánica fue sancionada el 23 de septiembre de 1992 por la ley 24.144, aunque dos decretos posteriores del Poder Ejecutivo modificaron algunos artículos (decrs. 1860 del 13 de octubre y el 1887 del 15 de octubre de 1992), sin afectar sus rasgos fundamentales.

3. Situación desde 1994

El art. 75 inc. 6 C.N., sancionado en la ciudad de Paraná, en agosto de 1994, establece que dentro de las atribuciones del Congreso, le corresponde: “establecer y reglamentar *un banco federal* con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales”.

Concretamente, este mandato bien explícito de nuestra Carta Magna, ordena la transformación del actual Banco Central de la República Argentina (BCRA) en el Banco Federal de la República Argentina (BFRA), lo cual implica reglamentar dicho inciso mediante un proyecto de ley de modificación de la actual carta orgánica del BCRA, e incluso de la actual ley de bancos y entidades financieras, en los aspectos que sean pertinentes. Por cierto, desde entonces han transcurrido 14 años y este mandato sigue como una asignatura pendiente.

El fundamento de federalizar nuestro Banco Central reside en que nuestra Constitución Nacional en su art. 1º adopta para el gobierno de nuestro país la forma federal, y ello implica federalizar las dos grandes áreas de la política económica: la política fiscal a través de un sistema de coparticipación federal de impuestos, y la política monetaria a través de la federalización de su órgano rector: el Banco Central. No se concibe un sistema político federal sin un sistema económico federal y, por ende, sin una política económica federal.

Los principales países del mundo que adoptan la forma federal de gobierno (sólo 10 entre los 200 países que existen en el mundo), poseen también bancos centrales federales: Estados Unidos con su Sistema de la Reserva Federal desde 1913, Alemania con el Bundesbank desde 1957, Suiza con su National Suisse Bank, Canadá con su Bank of Canada y Australia con su Bank of Australia. Otros países federales son: México, Brasil, Venezuela.

También esto se justifica cuando el país posee un gran territorio y su economía presenta una diversidad regional cuyas economías son diferentes, lo que implica también que existan diferencias pronunciadas entre sus respectivos mercados bancarios y financieros. La realidad económica de la Patagonia es totalmente distinta a la del Noroeste y, sin embargo, deben someterse a las mismas reglas de juego monetario-financieras, creando ello asincronías graves en el desarrollo regional conocidas con el nombre de divergencias, o círculo vicioso de la pobreza: las provincias ricas se hacen cada vez más ricas y las provincias pobres se hacen cada vez más pobres. Estas diferencias regionales son las que explican la necesidad de que la política monetaria y financiera esté también regionalizada, para compensar estas asimetrías.

No se trata sólo del cambio de denominación de la institución, sino de dotar de estructura federal a sus órganos de gobierno para que incluyan entre sus miembros a representantes de las regiones del país, de indicar expresamente en su articulado la federalización (descentralización

geográfica) de la aplicación de instrumentos monetarios, de procedimientos operativos, de administración de tesoros regionales y, muy especialmente, la regionalización de la labor de supervisión prudencial del sistema, incluyendo la posibilidad de crear agencias en las distintas regiones geográficas del país para el desempeño de ciertas funciones propias de banca central (monitoreo de los mercados monetarios y financieros, recopilación de información bancaria, supervisión a entidades, regulación de los niveles de liquidez regional, sustitución y retiro de circulación de billetes deteriorados, etc.).

En la Convención Constituyente de agosto de 1994 en la ciudad de Paraná, el autor de esta nota participó como asesor económico para fundamentar la federalización de nuestro Banco Central, para lo cual realizó una recopilación de experiencias internacionales, un estudio comparativo de las cartas orgánicas de los bancos centrales federales de los 5 países antes mencionados, un análisis de la factibilidad de cuáles instrumentos monetarios y cuáles funciones de banca central son pasibles en nuestro país de tener una regionalización o descentralización operativa y, por último, un tratamiento (y reforzamiento) de la independencia funcional de la banca central en el contexto de un modelo de organización federal de la institución.

Esta propuesta se inscribe como una de las medidas fundamentales dentro de las denominadas *Reformas del Estado de Segunda Generación*, que en el país se vienen reclamando desde hace dos décadas para mejorar la administración del Estado y de la economía en general y que, en este caso en particular, aún permanecen inconclusas.

4. El BCRA actual

El actual Banco Central de la República Argentina se rige por la carta orgánica aprobada el 27 de agosto de 2003 (ley 25.780) y promulgada por el decr. 738/03 del 5 de septiembre de 2003. Es una entidad autárquica del Estado Nacional, cuya misión primaria y fundamental es preservar el valor de la moneda. Así, en la formulación y ejecución de la política monetaria y financiera no está sujeto a órdenes, indicaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo Nacional.

Las atribuciones para el cumplimiento de su misión son la regulación de la cantidad de dinero y del crédito en la economía y el dictado de normas en materia monetaria, financiera y cambiaria conforme con la legislación vigente.

Son funciones del Banco Central vigilar el buen funcionamiento del mercado financiero y aplicar la ley de entidades financieras y demás normas que se dicten, actuar como agente financiero del gobierno nacional, concentrar y administrar sus reservas de oro, divisas y otros activos externos, y propender al desarrollo y fortalecimiento del mercado de capitales y ejecutar la política cambiaria.

Con fines de regulación monetaria y cambiaria puede comprar y vender en operaciones al contado y a término títulos públicos, divisas y otros activos financieros. Asimismo puede emitir títulos o bonos así como también certificados de participación en los valores que posea.

Antes del inicio de cada ejercicio anual debe dar a publicidad su programa monetario informando sobre la meta de inflación y la variación total de dinero proyectada. Con periodicidad trimestral o cada vez que se produzca un desvío debe hacer públicas las causas y la nueva programación.

Está gobernado por un directorio compuesto por presidente, vicepresidente y ocho directores, quienes deberán tener probada idoneidad en materia monetaria, bancaria o legal vinculada al área financiera.

Los miembros del directorio son designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado de la Nación. Sus mandatos tienen una duración de seis años, renovándose por mitades cada tres años, y los cargos de presidente y vicepresidente se renuevan conjuntamente. Los miembros del Directorio pueden ser designados nuevamente en forma indefinida.

Ejerce la supervisión de la actividad financiera y cambiaria por intermedio de la

Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias, la que depende directamente del presidente de la institución. La Superintendencia es presidida por uno de los directores del Banco quien cuenta con amplias facultades para la toma de decisiones.

5. Conclusiones

Desde el 1° de abril de 1991 en que en Argentina se iniciara el sistema de la convertibilidad monetaria (versión contemporánea del viejo sistema del patrón oro, cuya denominación correcta para esta experiencia histórica cercana sería “sistema de patrón-dólar”), e incluso hasta el presente (2008), luego de 6 años de haber concluido aquel sistema de convertibilidad, el Banco Central de Argentina ha quedado reducido a cumplir las funciones básicas de una “Caja de Conversión”, como algunos economistas ya lo han calificado, debido a que -conciente o inconscientemente- ha quedado cristalizado en una cultura monetaria que asigna escasos grados de libertad para aplicar los tradicionales instrumentos de una política monetaria activa, es decir, ha quedado limitado a administrar una política monetaria pasiva de bajo perfil, mayoritariamente de compraventa de moneda extranjera (dólares estadounidenses) como reflejo pasivo de decisiones empresarias privadas, muchas veces influidas por las conductas de los mercados financieros internacionales que originan flujos y reflujos financieros no controlables por el país, y cada vez de mayor impacto a medida que es más intenso el proceso de internacionalización y apertura de la economía argentina hacia los mercados mundiales.

En todo el mundo y desde los años cincuenta, la reforma estructural de la banca central, estuvo ausente de la agenda y del menú de prescripciones para el mejoramiento de la política monetaria, tanto en la literatura académica como en las recomendaciones del FMI. Hoy, por el contrario, en el mundo se asiste a una explosión de reformas para modernizar las cartas orgánicas de los bancos centrales, pues se ha comprendido que la disciplina fiscal es insuficiente y no basta para el éxito de un determinado programa económico: debe ser acompañada también por la disciplina monetaria, y ésta es imposible de instrumentar sin un marco legal que impida el manejo político y discrecional de la autoridad monetaria.

Como conclusión general podríamos señalar que la actual carta orgánica del BCRA, vigente desde septiembre de 1992 y actualizada en agosto de 2003 (actualización que soslayó el mandato constitucional de transformarlo en un banco federal), está diseñada para que el BCRA ejerza primordialmente una política monetaria pasiva, fruto de haber sido gestada en el marco de un previo contexto histórico de hiperinflación. En esos escenarios, se persigue fundamentalmente evitar futuros holocaustos inflacionarios como los vividos por Argentina en 1989 y principios de 1990, y además mantener al ente rector desempeñando funciones próximas a las de un instituto (¿Caja?) de Conversión y administrador y acumulador de reservas, pero no se percibe un énfasis en diseñar y aplicar instrumentos para inducir paulatinamente a un mejoramiento de la eficiencia, solvencia, competencia y transparencia del sistema bancario y financiero en su conjunto -funciones de la banca central que le son propias desde el momento que también desempeña el papel de órgano regulador del sistema financiero- y que en el actual contexto económico del país (primer semestre de 2008), sería un aporte más adecuado del BCRA al proceso de crecimiento de la economía mediante la reducción del costo-país en lo que hace al costo financiero que deben enfrentar las empresas privadas en Argentina.

Para finalizar, la recomendación de este ensayo se limita a recordarle al Congreso de la Nación que para dar cumplimiento al art. 75 inc. 6 C.N., debería elaborar, presentar, debatir y aprobar una reforma estructural de la actual carta orgánica del BCRA, para transformarlo en el Banco Federal de la República Argentina, y así compatibilizar la organización federal del Estado argentino, con instituciones económicas, imbuidas también del espíritu y principios federales.

Bibliografía

- ABAPRA, “Proyecto de nuevo Sistema Monetario y Financiero Nacional”, 3ª Convención Anual de Bancos de Provincia en Puerto Iguazú (Misiones), y *Revista de Economía* N° 56, Córdoba, julio/septiembre (1989); Asociación Bancaria (1990), “Proyecto de la Asociación Bancaria para la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central”, Buenos Aires.
- AUSFRITCH, Herbert, *Legislación comparada de Banca Central*, México, CEMLA, 1964.
- BAGLINI, Raúl, “Relaciones del Banco Central con el sector público”, simposio sobre *La reforma estructural del Banco Central*, Buenos Aires, ADEBA, 30 y 31 de agosto de 1990.
- BANIAN, K. y LANEY, M., “La independencia del Banco Central: un análisis”, *Perspectivas Económicas* N° 44, FMI, Washington D.C., 1983.
- BANQUEROS, “La nueva Carta Orgánica del Banco Central avanza sobre el secreto bancario”, N° 6, Buenos Aires, octubre 1992.
- BENEGAS PRADO, Héctor, “Un sistema financiero federal”, *Revista de Economía*, año XLII, N° 63, Córdoba, abril-junio 1991.
- BOARD OF GOVERNORS OF THE FED, “The Federal Reserve System: purposes and functions”, Washington D.C., 1961.
- BOLETÍN OFICIAL de la República Argentina, “Decretos N° 1860/92 y N° 1887/92 de promulgación de la carta orgánica del Banco Central”, B.O. N° 27.498, Buenos Aires, 22 de octubre.
- BOLETÍN OFICIAL de la República Argentina, “Ley N° 24.144 de carta orgánica del Banco Central”, B.O. N° 27.498, Buenos Aires, 22 de octubre.
- BUSTAMANTE, B. y CARRIL V., “Análisis teórico y empírico de la autonomía del Banco Central”, en *Cuadernos de Economía* N° 77, Santiago, Universidad Católica de Chile, abril de 1989.
- CAESAR, Rolf, “El espacio político del Deutsche Bundesbank”, en CIEDLA, *La política monetaria en la economía social de mercado*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, 1989.
- CIEDLA, “La política monetaria en la economía social de mercado”, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, 1989.
- CONFÉRENCE FINANCIÈRE INTERNATIONALE, *Problèmes monétaires. Introduction et déclaration collective d'experts en matière économique*, Bruxelles, Belgique, 1920.
- CONGRESO DE LA NACIÓN, Ley N° 23.697 de Emergencia Económica del Estado, Buenos Aires, agosto 1989.
- COTTELY, E., “Banco Central: etapas de su vida”, en *Cincuentenario del Banco Central 1935-1985*, Buenos Aires, 1985.
- DE LA CUADRA, Sergio; ZAHLER, Roberto y ROSENDE, Francisco, “Panel sobre la independencia del Banco Central”, CIEPLAN, Colección Estudios N° 22, Santiago de Chile, mayo 1989.
- DEL VILLAR, Hernán, “Avances para definir el rol de la Banca Central”, en *Revista Nuestros Bancos de Provincia*, N° 5, Buenos Aires, ABAPRA, abril 1991.
- DOMÍNGUEZ, Jorge; LÓPEZ, Jorge; YOMA, Jorge; TOMA, Miguel; LÓPEZ ARIAS, Marcelo; MATZKIN, Jorge; GUERRERO, Antonio; LARRABURU, Dámaso; IRIBARNE, Alberto y ALVAREZ ECHAGÜE, Raúl, “Proyecto de reforma a la carta orgánica del Banco Central”, proyecto presentado a la Cámara de Diputados de la Nación y difundido en el simposio sobre *La reforma estructural del Banco Central*, Buenos Aires, ADEBA, 30 y 31 de agosto de 1990.
- FERNÁNDEZ, Roque B., “Comentarios al proyecto oficial de reforma de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina”, simposio sobre *La reforma estructural del Banco Central*, Buenos Aires, ADEBA, 30 y 31 de agosto de 1990.
- FONTAINE, J.A., “Banco Central: autonomía para cautelar la estabilidad”, en *Cuadernos de Economía* N° 77, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1989.
- FREDIANI, Ramón, “Análisis económico de la nueva carta orgánica del Banco Central”, en *Boletín Techint* N° 275, Buenos Aires, julio-septiembre 1993.

- “Nuevo Sistema de Banca Central en Argentina”, ICDA, Córdoba, Universidad Católica de Córdoba, Ediciones Especiales N° 5, marzo 1990.
- “Pautas para una política monetaria y financiera para el crecimiento”, 5° Congreso del I.A.E.F., Buenos Aires, mayo 1988.
- GIERSCH, Herbert, “Importancia, función e influencia de los bancos centrales”, en CIEDLA, *La política monetaria en la economía social de mercado*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, 1989.
- HELD, Günther y SZALACHMAN, Raquel, “Regulación y supervisión de la banca: experiencias en América Latina y el Caribe”, CEPAL-PNUD, Proyecto Regional de Políticas Financieras para el Desarrollo, Santiago de Chile, septiembre 1991.
- HERBERT VON ARNIM, Hans, “El Deutsche Bundesbank: un pilar de la democracia”, en CIEDLA, *La política monetaria en la economía social de mercado*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, 1989.
- HUEYO, Alberto, “El Banco Central. Aspectos fundamentales y antecedentes de su implantación en la República Argentina”, Buenos Aires, 1931.
- IBARBIA, José María, “Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central”, trabajo presentado en el simposio sobre *La reforma estructural del Banco Central*, Buenos Aires, ADEBA, 30 y 31 de agosto de 1990.
- IIERAL, “La Reforma de la carta orgánica del Banco Central”, Novedades Económicas, números de mayo y agosto, y PAL N°s 60 y 74, Córdoba, Fundación Mediterránea, 1992.
- JARCHOW, Hans-Joachim, “El Deutsche Bundesbank como agente de la política monetaria”, en CIEDLA, *La política monetaria en la economía social de mercado*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, 1989.
- KIRSCH, Guy, “Limitaciones de la política monetaria”, en CIEDLA, *La política monetaria en la economía social de mercado*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, 1989.
- LIPPI, Alberto, “Nueva carta orgánica del BCRA”, en *Banqueros* N° 7, Buenos Aires, noviembre 1992.
- MACHINEA, José Luis, “Reflexiones sobre la nueva carta orgánica del BCRA”, UIA, *Revista Industrial*, N° 2, Buenos Aires, octubre 1992.
- MALACCORTO, Ernesto, “Antecedentes sobre la creación del Banco Central de la República Argentina”, en PINEDO, F., *La Argentina, su posición y rango en el mundo*, Buenos Aires, Sudamericana, 1971.
- MARSHALL J., “¿Independencia o autonomía del Banco Central?”, en *Cuadernos de Economía*, N° 77, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1989.
- MASSAD, Carlos, “La función técnica y la función política del Banco Central de Chile: anatomía prenatal”, CEPAL, documento LC/R.756, Santiago, abril 1989.
- MASSAD, Carlos y HELD, Günther, “Sistema financiero y asignación de recursos: experiencias latinoamericanas y del Caribe”, CEPAL-PNUD, Proyecto Regional de Financiamiento del Desarrollo, Santiago de Chile, 1990.
- MONTENEGRO, Maximiliano, “El futuro de la política monetaria”, *El Economista*, Buenos Aires, 2 de octubre de 1992.
- MÜLLER, Oscar, “Problemas que suscita la creación del Banco Central de la República Argentina”, en *Cursos y conferencias* (del mismo autor), t. V, N° 7, Buenos Aires, 1936.
- NIEMEYER, Sir Otto, “Informe sobre la creación del Banco Central de la República Argentina”, Ministerio de Hacienda, *Revista Económica*, Vol. II, N°s 5-8, Buenos Aires, 1934.
- NOP, *Carta orgánica del Banco Central. Ley de entidades financieras y ley penal cambiaria*, Buenos Aires, Ed. Normas Ordenadas Permanentes, noviembre 1992.
- OLARRA JIMÉNEZ, Rafael, *Evolución monetaria argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1968.
- OLIVERA, Julio H., *Descentralización geográfica de la Banca Central*, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires, Universidad Nacional de Buenos Aires, 1990.
- OLIVERA, Julio H.G., *Proyecto de una nueva carta orgánica del Banco Central*, UBA, Facultad

- de Ciencias Económicas, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Económicas, 1990.
- PASTOR, Ignoto, “Las transformaciones del Banco Central”, en PINERO, F., *La Argentina, su posición y rango en el mundo*, Buenos Aires, Sudamericana, 1971.
- PIEKARZ, Julio y SZEWAACH, Enrique, “Propuesta de reforma de la carta orgánica del Banco Central”, FIEL, Documento de Trabajo N° 28, Buenos Aires, marzo 1991.
- PIÑERO, Sergio M., “El gran Banco del Estado de la República Argentina”, Buenos Aires, 1917.
- PODER EJECUTIVO NACIONAL, “Proyecto de reforma de la carta orgánica del Banco Central”, Trámite Parlamentario N° 66 elevado al Congreso de la Nación el 31 de julio, 1990.
- PREBISCH, Raúl, “La experiencia del Banco Central Argentino en sus primeros ocho años”, en *Cincuentenario del BCRA*, Buenos Aires, BCRA, 1985.
- RICH, Jorge, “Autonomía del Banco Central: una perspectiva suiza”, Seminario sobre Experiencias de Bancos Centrales, Santiago de Chile, 1989.
- RODRÍGUEZ GOICOA, “El Banco Central de la República Argentina”, Buenos Aires, 1936.
- ROMERO, Juan Carlos, “Reforma de la carta orgánica del Banco Central”, en Revista Nuestros Bancos de Provincia, N° 11, Buenos Aires, ABAPRA, noviembre 1991.
- “Reflexiones sobre los proyectos de reforma de la carta orgánica del Banco Central”, simposio sobre *La reforma estructural del Banco Central*, Buenos Aires, ADEBA, 30 y 31 de agosto de 1990).
- “Proyecto de reforma de la carta orgánica del Banco Central”, Cámara de Senadores, Congreso de la Nación, 1990.
- ROSENDE, Federico, “Elementos para el diseño de un marco de análisis de la autonomía del Banco Central”, *Cuaderno de Economía* N° 77, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1989.
- SALAMA, Elías, “Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras en Argentina”, en HELD, Günther y SZALACHMAN, Raquel, “Regulación y supervisión de la banca: experiencia en América Latina y el Caribe”, CEPAL-PNUD, 1991.
- SANTIBAÑEZ, Fernando, “El Banco Central como factor estabilizador del sistema financiero”, simposio sobre *La reforma estructural del Banco Central*, Buenos Aires, ADEBA, 30 y 31 de agosto de 1990.
- STOCKER, M. R.G. y ROSSI, Rodolfo, “La nueva carta orgánica del Banco Central”, *Ambito Financiero*, Buenos Aires, 8 de octubre de 1992.
- VALDEZ PRIETO, Salvador, “Regulación bancaria: ¿exclusiva del Estado o de todos los acreedores?”, Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, Seminario sobre Mercado de Capitales, Santiago, 1990.
- VILLASECA, Héctor J., “Banco Central: evolución, misiones y funciones”, en BCRA, Serie Temas Institucionales y Bancarios, N° 4, Buenos Aires, junio 1988.
- ZAHLER, R., “La inserción institucional del Banco Central de Chile”, Encuentro Anual de Economistas Chilenos, Viña del Mar, noviembre 1987.

NOTAS

- Profesor de Economía Regional, Facultad de Ciencias Económicas, U.N.C.

FEDERALISMO Y POLÍTICA TERRITORIAL EN LOS INICIOS DEL TERCER MILENIO

POR JUAN A. ROCCATAGLIATA*

SUMARIO: La complejidad del territorio. Argentina hacia un nuevo ordenamiento territorial. Articulación y accesibilidad intermedia. Hacia un modelo de desarrollo territorial integrado y autosostenido. Epílogo.

En varias oportunidades, hacia fines de la década de los noventa hemos sostenido con énfasis que la Argentina no podía ingresar al siglo XXI con una estructura y organización territorial del siglo XIX¹. Ya estamos instalados en la primera década del tercer milenio y aquel desafío sigue en pie.

El cumplimiento de esos retos pasa, entre otras cosas, por el diseño de una política de desarrollo territorial y adecuadas estrategias de ordenación y de gestión territorial.

El fortalecimiento y la vigencia del federalismo consagrado en nuestra Constitución, están estrechamente relacionados con la disminución de las asimetrías socioterritoriales y de una cultura en lo gubernamental, abierta, descentralizada y concertada.

En un mundo que ha “redescubierto” al territorio como un recurso estratégico, en la sociedad contemporánea, se impone desde distintas dimensiones una atenta e inteligente lectura, de la vocación que surge de dicho análisis y, en consecuencia, de identificar el rol que se le debe asignar al territorio en un proyecto de sociedad, de país de cara al bicentenario.

En varias oportunidades recientes y no tan recientes nos hemos pronunciado sobre la problemática territorial, en la dinámica de la transición de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento, a la globalización, el cambio tecnológico, el cambio social y a la recomposición de los territorios².

La oportuna ponderación de estos procesos es fundamental para comprender la dimensión de las transformaciones sin parangón al menos desde los comienzos de la Revolución Industrial y que han producido una renovación sin precedentes en los marcos teóricos-conceptuales, en los modelos, las estrategias y los instrumentos de la planificación, la ordenación y la gestión territorial.

La problemática del llamado cambio social, a la que se han referido Ascher (2005)³ y Touraine⁴, resulta esencial, pues nuestro sujeto de estudio, el territorio, es una construcción social, por lo cual debe entenderse que una transformación social como la actual implica fuertes cambios en la organización territorial.

Por otro lado, está la nueva evolución del concepto de Estado-Nación, la que tiene fuertes implicaciones en el territorio en sí, como en las posibilidades del estado actual en conducir procesos orientados a establecer políticas territoriales propias, sobre territorios transnacionalizados.

Una política territorial explícita es previa a una estrategia de ordenación territorial. La política establece los objetivos y las opciones estratégicas, la ordenación del territorio, a la vez política y técnica diseña las orientaciones directrices que se desprenden de las estrategias establecidas; diseña los grandes rasgos de la nueva arquitectura territorial deseada y posible, y en función de ellos gestiona actuaciones interjurisdiccionales o intersectoriales. Toda esta tarea reconoce múltiples actores, públicos y privados, pero el proceso debe ser liderado por el Estado-Nación. Es aquí en donde surge el interrogante, ¿en qué nuevos contextos?

En momentos de redactar el presente trabajo hemos podido acceder a un interesante libro de Martínez Pandiani, precisamente sobre la actual encrucijada del Estado-Nación. Parafraseando al autor se puede sostener que el Estado-Nación sufre, en la actualidad, un triple embate de fuerzas exógenas y endógenas y laterales a su estructura que cuestionan y disputan sus funciones y responsabilidades tradicionales. Ello modifica de raíz la teoría clásica de las relaciones internacionales⁵. Tres aspectos pueden destacarse:

- *Globalización*: en el marco de un creciente proceso de interconexión global, diversos actores supranacionales reclaman para sí roles que por siglos retuvieron los Estados nacionales (seguridad y justicia, regulación comercial y financiera, lucha contra el delito, el terrorismo y el narcotráfico, etc.).

- *Localización*: en el contexto de una profunda reformulación de los espacios decisionales públicos, estructuras locales de autoridad de carácter subnacional tales como regiones, gobiernos provinciales y administraciones locales aspiran a participar con identidad e interlocución propia en la formulación de políticas en áreas tradicionalmente reservadas al Estado-Nación (relaciones internacionales, promoción de inversiones extranjeras, negociaciones comerciales, cooperación técnica, etc.).

- *Mediatización*: en un fuerte movimiento de transnacionalismo mediático y no gubernamental, diversos entes de comunicación masiva, cadenas mundiales de noticias y numerosas organizaciones de la sociedad civil compiten con el Estado en la gestión de complejas problemáticas derivadas del proceso global (defensa del medio ambiente, protección de los derechos humanos, lucha contra la discriminación, combate de la corrupción, etc.).

“En consecuencia, si bien el sistema de Estados soberanos continúa siendo la estructura dominante del orden internacional, los profundos cambios producidos por la combinación del proceso de globalización, el impulso de estructuras locales de autoridad y el transnacionalismo mediático no gubernamental obliga al clásico Estado-Nación a modificar en gran medida, la manera en que éste efectiviza su papel de principal articulador de intereses políticos, económicos y sociales”.

Todo lo señalado está en el centro de las *políticas territoriales*.

Roberto Rusell, citado por el autor señalado ⁶ se propone diferenciar entre globalización-situación y globalización-proceso. De esta manera, distingue entre el “globalismo” de comportamientos, relaciones sociales y formas de organización (situación) y el conjunto de fuerzas que contribuyen a la conformación de un sistema y una sociedad global (proceso).

Todo el contexto señalado debe tenerse presente en los momentos actuales para interpretar por un lado, la dinámica socioeconómica y técnica de los territorios, como así también los márgenes de actuación desde el Estado-Nación, en la implementación de *políticas conducentes a la ordenación del territorio*, teniendo presente la necesidad de reformular estrategias en función de un nuevo escenario global en cambio muy acelerado, y con profundas asimetrías globales y locales.

Ante ello, y teniendo presente lo señalado al principio en el sentido de que el territorio es un recurso estratégico, y que el territorio argentino necesita un profundo proceso de organización, en búsqueda de disminuir las asimetrías socio-espaciales, fortalecer la cohesión, potenciar la competitividad y lograr un desarrollo sostenible, se hace necesaria una reconfiguración de las *agendas públicas* junto con las innovaciones institucionales que correspondan.

La gobernabilidad territorial (*governance*), implica también una profunda reorganización de las estructuras del Estado que posibilite cumplir su rol contemporáneo que ya no consiste en ser un sujeto de soberanía, sino un actor estratégico.

El federalismo será cada vez más posible de alcanzar en la práctica, en la medida en que la política territorial potencie el paso de una rígida visión jerárquica del territorio a un concepto más flexible de territorios en redes, transitando de un centralismo compulsivo a una asociación voluntaria de municipios, ciudades, provincias y regiones, en la construcción junto al Estado-Nación de una más equilibrada arquitectura territorial.

Esta tarea se verá impulsada por las permanentes demandas desde la base, en la medida que cada uno de los actores locales reclaman su participación activa en la formulación de políticas públicas.

Dos aspectos parecen alimentarse recíprocamente: la corrección de asimetrías, por un lado, y nuevos marcos en términos de coparticipación federal de impuestos, por el otro. El peregrinaje de funcionarios y gobernadores a la sede del gobierno central, no ayuda a la madurez política, al equilibrio territorial y, en consecuencia, torna vulnerable al federalismo.

Volviendo al Estado-Nación y a la *política de desarrollo y ordenación territorial*, debe señalarse como un principio importante que las circunstancias del mundo global hace necesario articular dos grandes estrategias a las que hemos hecho referencia ⁷, la de divergencia y la de convergencia. La primera atiende a la inserción del territorio nacional en la escala regional y global articulándose en las redes transnacionales. La segunda está orientada al fortalecimiento del desarrollo endógeno del territorio, de la puesta en valor de las regiones, en el fortalecimiento de la cohesión social y en la articulación e integración del espacio nacional, es decir poner en valor el patrimonio territorial.

Para afirmar lo señalado, parece oportuno acudir nuevamente al pensamiento de Martínez Pandiani ⁸ cuando sostiene: *“El sistema internacional ya no es un simple sistema de estados sino una estructura plural compuesta, además de estados nacionales, por los bloques regionales, regímenes regulatorios supranacionales, por cadenas mundiales de noticias, gobiernos provinciales y municipales, agencias internacionales, ONG transnacionales y políticas comunes legitimadas por tratados”*.

“En esta configuración de poder, el Estado-Nación ya no es la única instancia con autoridad legítima para imponer decisiones políticas dentro de un determinado territorio, el Estado Nacional continúa siendo el eje central de articulación y legitimación de transferencias de poder y con ello para compartir el ejercicio político de la autonomía, aunque no el principio jurídico de la soberanía”.

La complejidad del territorio

Más allá de todo lo señalado, es importante sostener que en las actuaciones concretas sobre el territorio y sobre los procesos que lo construyen, lo deconstruyen y lo reconstruyen a través del tiempo, entramos en el intrincado campo de la complejidad.

Se puede señalar al territorio como un sistema complejo en crisis estructural. En verdad asistimos a una gran reconfiguración territorial sin precedentes en sus ritmos, sus procesos, sus mutaciones y en las consiguientes alteraciones de las matrices histórico espaciales.

La complejidad del territorio a la que se alude es una complejidad que se deriva de las múltiples interacciones entre el medio natural y el medio construido.

La complejidad es la del medio biótico y abiótico y sus diferentes dinámicas, la de los ambientes naturales y de los recursos asociados; la de la población, sus asentamientos humanos y el desarrollo humano; las localizaciones de las actividades económicas y las apropiaciones de usos del suelo; la de los sistemas urbanos, sus funciones y vínculos; la de las redes, los equipamientos y las infraestructuras y la organización político-administrativa del territorio.

Complejidad, además, derivada de todos estos componentes o subsistemas territoriales a lo largo del tiempo histórico, construcción social del territorio, en un proceso histórico acumulativo espacialmente y que debe ser adecuadamente ponderado.

A todo ello se le suma la carga de transformaciones de los tiempos que corren a los cuales ya se aludió al comienzo de estas líneas: complejidad del cambio social, de la transición de la sociedad industrial a la del conocimiento. Una sociedad moderna que en el decir de Ascher muestra tres componentes: la individualización, la racionalización y la diferenciación social, que da nacimiento a una sociedad hipertexto. En este marco, la economía cognitiva asume un carácter estratégico. Se conforma un espacio técnico dominado por el cambio tecnoproductivo y una estructura en redes de transporte inteligente, comunicaciones avanzadas e información. Infraestructura e infoestructuras van dibujando un espacio técnico dominado por nuevos principios flexibles de localización.

Nuevos factores de cambio en la división internacional del trabajo y la configuración del espacio global impulsan una dicotomía inédita global-local. De esta manera, se va formando y articulando un sistema económico planetario con un crecimiento exponencial del comercio internacional con mercados globales e integrados.

Ante ello, surge el desafío de lograr la capacidad de inserción de los espacios (territorios)

en el sistema global. La política de ordenación territorial debe dar respuesta a este desafío, fortaleciendo la capacidad organizativa de los territorios con el fin de lograr la consistencia sistémica de los espacios nacionales-regionales.

De esta manera, va surgiendo una “nueva geografía económica”⁹. También se va configurando una renovada “geografía social”¹⁰. Así la moderna concepción del espacio social, permite una lectura de las sociedades, en donde se confronta lo social y lo espacial con procesos de interacciones complejas, en donde cada día adquiere mayor peso la geografía cultural, con análisis de espacio, temporalidades y actores. Así como es posible lograr una cualificación del espacio económico, también es posible la cualificación del espacio social. En ello tiene vital importancia la vivencia y la identidad. La relación de la dinámica de la nueva geografía económica con el espacio social va configurando diferenciaciones, polarizaciones y segregación socioespacial.

La complejidad de la gobernabilidad socioterritorial resulta cada vez más aguda por todos los procesos comentados. Por eso hemos sostenido la tesis de que el territorio es un sistema complejo en *crisis estructural*.

Una *política y estrategia de desarrollo y ordenación del territorio*, está en el centro de toda esta problemática en la Argentina o en cualquier país del mundo, con los diferentes matices, que los hay. No valorar adecuadamente todo este contexto a la hora de diseñar políticas y estrategias es casi seguro que el fracaso impregne de entrada las mejores intenciones.

Lo primero que debemos tener presente en línea con todo ello, es que estaremos planificando la ordenación del territorio desde la complejidad hacia la incertidumbre de los futuros “posibles”.

En consecuencia, con varios escenarios de futuro por delante, el reto en la primera década del tercer milenio, es construir para la Argentina una estructura territorial superadora.

Argentina hacia un nuevo ordenamiento territorial

En ciertos momentos de la historia, los países deben volver a pensar las modalidades de la organización de su territorio, los problemas críticos que presenta, las consecuentes vulnerabilidades a los que están expuestos y, en consecuencia, a qué nuevos umbrales de organización se debería acceder para que en el marco de la sostenibilidad, se pueda fortalecer la capacidad organizativa del territorio, de cara al bicentenario. La política territorial debe impulsar este proceso con renovados objetivos y nuevas ideas fuerza que lideren el proceso de cambio.

En ese sentido, debe destacarse que “(...) *la concepción del desarrollo territorial se ha hecho más compleja al combinar la búsqueda de ventajas competitivas para atraer inversiones y localizar empresas, con la mejora de los niveles de desarrollo humano de la población, el respeto por el patrimonio natural y cultural heredado o la sostenibilidad ambiental*”. Además, parafraseando a R. Méndez¹¹ en el camino hacia un desarrollo más equilibrado, el conocimiento, la innovación, así como la participación de los actores locales han cobrado protagonismo como factores clave de esa desigual capacidad de respuesta mostrada por los territorios ante las nuevas demandas que deben enfrentar.

La Argentina muestra una marcada asimetría socioterritorial como ha quedado demostrado en los últimos informes sobre el *desarrollo humano*¹².

La política de desarrollo y ordenación territorial, debe estar orientada a disminuir paulatinamente dichas asimetrías. Su mayor o menor éxito no sólo ha de depender de la gestión territorial en sí, sino de la forma en que las diferentes políticas sectoriales, incorporen en sus actuaciones la dimensión territorial. Esto resulta esencial, si no la política territorial se agota en sí misma.

Articular y equilibrar objetivos de competitividad territorial, cohesión social, sostenibilidad ambiental, reconversión productiva de ciudades y regiones, dotación de equipamientos e

infraestructura, desarrollo regional, consistencia sistémica endógena e inserción regional-global, requieren todo un moderno sistema de gestión de gobierno que se mueva horizontalmente en forma intersectorial, y verticalmente en forma interjurisdiccional. En síntesis, instalar una *política nacional de desarrollo y ordenación territorial*, oportuna y necesaria implica esencialmente, una **nueva cultura de la gestión de gobierno**, camino previo a la gobernabilidad territorial.

En este marco, la política territorial es mucho más que la planificación de la inversión pública, aunque esta dimensión sea fundamental.

La política territorial hoy debe abordarse desde dos perspectivas principales: los aspectos materiales y los inmateriales del desarrollo. Las infraestructuras y los equipamientos son muy importantes, pero no lo son menos la educación, el empleo, la innovación, el desarrollo tecnológico o las redes socioproductivas. Existe una tendencia histórica a asociar ordenación territorial con proyectos de inversión e infraestructura, esto es parte de un paradigma de los años setenta que hoy está superado. La ordenación del territorio debe cubrir un abanico mucho más amplio de actuaciones.

La capacidad de accesibilidad a un territorio es la columna vertebral del desarrollo económico y ello depende de la cualificación territorial en términos de dotación de infraestructuras e infoestructuras y servicios. Pero la cohesión social, hoy objetivo estratégico, que apunta a superar la fragmentación socioespacial y la exclusión, pasa por el fortalecimiento de la educación, la generación genuina de empleo, el acceso de la población a la salud, a los servicios, al hábitat digno y a mecanismos adecuados de la distribución de la riqueza.

Como consecuencia, cuando diseñamos modelos territoriales deseados, estamos estableciendo la nueva arquitectura del territorio, referida fundamentalmente a subespacios significativos, nodos y ejes de fuerza y articulación territorial que propicie un reequilibrio territorial. Si bien esto está bien, no basta, es necesario establecer estrategias y directrices que disminuyan las inequidades sociales, incentiven la inversión y la generación de empleo, combatan frontalmente la pobreza y la exclusión, mejoren la igualdad de oportunidades y protejan el medio ambiente. Todo ello es parte sustancial de la *ordenación del territorio*. Ahora bien, cuando apuntamos a los aspectos estructurales y funcionales del territorio, se debe pensar en los escenarios futuros y entonces sí delinear un modelo territorial que por medio de actuaciones específicas en cada uno de sus componentes posibilite avanzar en el logro de:

- a) Un mayor reequilibrio territorial.
- b) Una mejora cuantitativa y cualitativa de la accesibilidad y conectividad.
- c) Una disminución de la perifricidad de las áreas o regiones no centrales.
- d) Una disminución de los procesos de congestión de las áreas centrales.
- e) Un manejo integral e integrado de los ambientes naturales, especialmente la recuperación de ambientes degradados y de los ambientes de montaña y espacios costeros.
- f) Una potenciación de los niveles de competitividad territorial, con el fin de reequilibrar el desarrollo territorial de las actividades productivas.

Todo lo expresado puede constituir los cimientos básicos del nuevo modelo territorial. Como lo que se trata de lograr es la evolución de la organización territorial hacia un nuevo umbral, debe atenderse la organización actual, la heredada y las bases naturales y sociales de dicha organización.

Este tema es fundamental, pues las asimetrías en la distribución de la población, las actividades económicas y los asentamientos humanos, descansan sobre asimetrías en la cualificación natural del territorio en términos de su capacidad receptiva. Es decir que existen bases y limitaciones para el logro de nuevos umbrales de organización territorial. Las limitaciones pueden superarse mediante acertadas políticas de ordenación territorial, en cambio, las bases no son las que permanecen, las que subyacen como condicionantes.

Esto es importante pues no siempre se valora adecuadamente la influencia que las

condiciones fisiográficas del territorio argentino han desempeñado en la modalidad de ocupación y en los patrones de organización del territorio argentino desde los albores de su poblamiento. Este es un dato que no debe subestimarse.

Por esta razón, al pensar el nuevo modelo territorial al que se aspira, debe considerarse la capacidad de acogida del territorio según el medio natural, para sustentar población y actividades, cuál sería el umbral posible y a partir de qué otro umbral comienza a insinuarse la fragilidad de la insostenibilidad.

En línea con ello, sería interesante disponer de un mapa del país con la capacidad de carga del territorio. Sobre ello se ha referido García-Bellido ¹³ al hablar de “huella ecológica” y “capacidad de carga” de un ecosistema como de densidad crítica ecológica. En este sentido, es posible medir sobre un ecosistema la “capacidad de sustentación o carga”. De modo que una cosa es la densidad demográfica y otra muy distinta la densidad en términos de huella ecológica. Por ejemplo, es frecuente oír hablar de la escasa densidad poblacional de la Patagonia, sin embargo no se aclara de qué densidad estamos hablando.

Cattón (1986) ¹⁴, citado por García-Bellido, señala que la capacidad de carga ambiental es la carga máxima que se puede soportar indefinidamente. Es decir, la capacidad de sustentabilidad de un territorio, población, actividades y superficie disponible ecológicamente útil.

Estas reflexiones nos parecen oportunas a la hora de hablar de la ordenación del territorio argentino, pues en el imaginario general existe la idea de los “espacios vacíos”, acuñada a veces por la geopolítica trasnochada, como si el territorio fuera un papel en blanco con capacidad homogénea para sustentar actividades y asentar población.

En línea con este pensamiento, se hace necesario afirmar el objetivo de reequilibrio territorial, apuntando la ordenación en este sentido, pero advirtiendo que las asimetrías sobre las que se debe trabajar son socioterritoriales y que la organización histórica del territorio sobre la que se debe construir la nueva estructura territorial, está estrechamente relacionada con el perfil ecológico de dicho territorio.

Si tenemos en cuenta que el 83% de la población de la Argentina es urbana y que el sistema de ciudades (centros y vínculos) es de tipo primacial, con una aglomeración metropolitana de 13 millones de habitantes, que a su vez ejerce una manifiesta fuerza de centralidad, se deduce que la estrategia de reequilibrio territorial pasa por tomar al sistema urbano como principal instrumento de actuación. Muchas razones avalan esta afirmación.

En principio, como sostenía M. Santos (1996): *“La red urbana tiene un papel fundamental en la organización del espacio pues asegura la integración entre los asentamientos productivos y de población y los flujos, su composición, movimientos y direccionalidad encaminados por las redes. Nodos, redes y flujos, muestran las múltiples relaciones entre la configuración territorial y las relaciones sociales”*.

Si bien el sistema urbano argentino se caracteriza por ser un sistema primado, su evolución histórica ha mostrado en las últimas décadas, una disminución relativa del crecimiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del aglomerado que prohija; un crecimiento sostenido, luego un amesetamiento de éste en las metrópolis nacionales y regionales, y sí una gran dinámica de crecimiento de las ciudades intermedias. A este fenómeno se han referido varios autores en excelentes trabajos ¹⁵ por lo que no avanzaremos en estos procesos en sí, pero los tendremos presentes para afirmar nuestra propuesta de ordenación territorial a partir del sistema de ciudades.

En este marco, el peso de la *metápolis de Buenos Aires*, conformación que en el decir de Ascher, va tomando esta extensa región urbana, multinuclear, ciudad de ciudades, unidas por redes. Esta aglomeración ya no es una entidad compacta y bien definida separada del territorio que la rodea, sino que están apareciendo lo que se denomina *ciudades frontera (edgocities)*.

Dos subsistemas dentro del sistema urbano nacional pueden actuar; espontáneamente lo están haciendo: el subsistema de Metrópolis Nacionales y Regionales, por un lado, y el subsistema de ciudades intermedias, por el otro, como estructura para el reequilibrio territorial.

Todo este conjunto puede en otro nivel de análisis desagregarse en subsistemas regionales. Así, deben fortalecerse los dos subsistemas urbanos señalados, apoyados en su propia dinámica de crecimiento poblacional y de mutaciones socioeconómicas con mayor complejidad funcional y sus vínculos que también van pasando de una red radiocéntrica a una red reticular y una consiguiente redireccionalización de los flujos.

El objetivo es la búsqueda de un desarrollo territorial policéntrico y más equilibrado, ante la concentración espacial de la población, las actividades y el empleo en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

De esta manera, la estrategia pasa por apoyar al sistema de ciudades en la búsqueda de un desarrollo territorial más equilibrado. Ello posibilitará, junto con la valoración de los aspectos inmateriales del desarrollo, hacer compatible en la práctica, la competitividad, la cohesión y la sostenibilidad. Por ello es importante otorgar protagonismo a la actuación sobre los sistemas urbanos como medio de avanzar hacia modelos más equilibrados y sostenibles, pero también más dinámicos e innovadores.

Ello permitirá construir una estructura territorial más descentralizada con posibilidades de instrumentar la cohesión entre las regiones. Aquí aparece el rol de las regiones en la construcción de la nueva arquitectura territorial ¹⁶. Sin duda, todo ello permitirá un mayor fortalecimiento de los principios del *federalismo*.

Además, y como lo sostiene Méndez ¹⁷, “... *En un sistema urbano policéntrico, las ciudades de tamaño pequeño y mediano constituyen importantes centros (hubs) de generación de impulso para las áreas rurales*”.

En línea con todo ello, y siguiendo el pensamiento del autor citado, el protagonismo que deben tener las ciudades intermedias en la búsqueda de un territorio policéntrico y más equilibrado a diferentes escalas, será posible si se desarrollan ciudades dinámicas, atractivas y competitivas, mediante la diversificación de su base económica, la mezcla de funciones y grupos sociales y una gestión inteligente.

Así será necesario profundizar en la construcción de sistemas regionales y ciudades recipiendarias de innovación, capaces de generar y distribuir conocimiento mediante la construcción de entornos propicios al aprendizaje individual y colectivo, empresarial y socioinstitucional (Crevoisier y Camagni, OCDE, 2001).

En este sentido, se trata de poner en valor el capital social-territorial y el fortalecimiento y coordinación institucional en la búsqueda de una nueva gobernabilidad territorial.

La estrategia se completa con garantizar un acceso equivalente de ciudades y regiones a las infraestructuras, las infoestructuras y los servicios.

Una estrategia global sobre la ordenación del territorio convergente como la que estamos diagramando, desde la cima y desde la base, debe ser capaz de establecer criterios eficaces que permitan orientar espacialmente las inversiones de todos los sectores de la administración, especialmente aquellos en donde éstas tengan mayor poder estructurante sobre el territorio, con el objeto de potenciar luego su difusión a la mayor parte de él.

Una pregunta de rigor a esta altura del análisis es la de definir: ¿cuáles han sido las claves que han permitido a ciertas ciudades intermedias avanzar más que otras?, ¿lo han hecho como respuestas locales a procesos globales? El fenómeno se ha desparramado por diversas ciudades del mundo y también de la Argentina en ciudades de tamaño medio. “*Se trata de centros no metropolitanos, pero que cuentan con suficiente masa crítica y con voluntad de convertirse bien equipadas, en centros susceptibles de generar crecimiento y desarrollo en su entorno próximo y de equilibrar el territorio ante las macrocefalias metropolitanas*” (Vilagren, 2000) ¹⁸.

Para que estas ciudades y sus subsistemas urbanos sean exitosos y actúen como factor de reequilibrio territorial será necesario que los gobiernos locales tengan crecientes competencias, dejando de ser solamente administradores de sus jurisdicciones, sino gestores del desarrollo, capaces de diseñar y ejecutar un proyecto de ciudad y de región, en lo económico, lo social, lo cultural y lo institucional. Sobre todo, la construcción de un entorno innovador basado en la potenciación de su capital territorial.

En este sentido es oportuno retomar al pensamiento de Méndez, cuando sostiene que se trata de territorios con proyectos, territorios que aprenden, que configuran su capital endógeno, que son innovadores e inteligentes.

Una política nacional de desarrollo y ordenación territorial con sentido *federal*, tiene en el *sistema urbano de equilibrio*, el instrumento estratégico para lograr una ordenación más equilibrada y sustentable del territorio nacional. Se trata de construir a partir de dicho sistema, tomado como dominante de la complejidad, un *verdadero proyecto territorial*.

El *sistema urbano de equilibrio* está integrado por aglomeraciones y ciudades que integran tres subsistemas sin límites precisamente definidos entre ellos.

En el subsistema superior aparecen las áreas metropolitanas de nivel nacional, por su envergadura funcional, además de su población y que se encuentran en plena transformación de su base económica y su estructura social. Las aglomeraciones de Rosario, Córdoba, Mendoza y Tucumán encabezan este subsistema junto con las metrópolis regionales, como los núcleos Resistencia-Corrientes; Santa Fe-Santo Tomé-Paraná; La Plata ¹⁹; Mar del Plata-Batán; Gran Bahía Blanca; Neuquén-Cipolletti-Allen y Salta-Jujuy.

En un segundo nivel, pueden citarse a Catamarca, La Rioja, Formosa, Posadas, Santiago del Estero-La Banda; Santa Rosa; San Luis; Villa Mercedes; San Rafael-Gral. Alvear; Comodoro Rivadavia-Rada Tilly y San Carlos de Bariloche, entre otras.

En un tercer nivel aparecen importantes ciudades intermedias o conjunto de ellas. Así, se puede citar a Presidencia Roque Sáenz Peña, Reconquista, Concordia, Rafaela, Sunchales, Río Cuarto, Villa María, San Francisco, Zárate-Campana ²⁰, Pergamino, Tandil-Azul-Olavarría, Necochea-Quequén, Viedma-Carmen de Patagones, Gral. Roca-Villa Regina, Esquel-Trevelin, Trelew-Rawson-Puerto Madryn y otras ciudades más.

Esta enumeración es sólo indicativa, en consecuencia, incompleta, pero muestra el importante abanico que el Sistema Urbano de Equilibrio presenta en una estrategia de desarrollo y ordenación territorial.

Todo este sistema se potencia con la evolución de las redes desde una configuración radial concéntrica a otra reticular. Este reposicionamiento es aún mayor en la medida que el regionalismo abierto va estructurando en un nivel superior las redes transnacionales de integración con sus corredores o ejes norte-sur y oeste-este. Este proceso va localizando a varias de las ciudades mencionadas como nodos estratégicos en la logística circulatoria. Son las denominadas “ciudades puerta”, por ser los principales puntos de accesibilidad a las redes mencionadas. Mendoza, de cara al Pacífico; Rosario en cruce de redes intermodales; Resistencia-Corrientes, con el futuro complejo multimodal y ferrocarril bioceánico; Posadas, Puerto Iguazú y Paso de los Libres y en prospectiva La Plata con el enlace del Río de la Plata-Punta Lara-Colonia y Bahía Blanca-Zapala y Bariloche con la configuración del corredor bioceánico norpatagónico. Papeles similares pueden jugar Perico al norte y Ushuaia en el extremo sur por ser esta última el punto logístico de acceso a las rutas marítimas a la Antártida.

Como puede observarse, toda una nueva visión del Sistema Urbano Nacional en su papel estratégico para la ordenación territorial, y en donde su cabeza, Buenos Aires, ha pasado a integrar el sistema mundial de ciudades globales, junto a San Pablo.

Articulación y accesibilidad intermedia

Para que el sistema de equilibrio pueda funcionar como alternativa clave en la ordenación del territorio, se hace necesaria su articulación e interacción, lo que lleva a desarrollar actuaciones que posibiliten potenciar la conectividad y la accesibilidad intermedia. Esto implica una concepción diferente en las políticas de transporte y en la dotación de infraestructuras, y por cierto, en la prestación de servicios. Es en este caso donde aparece la necesidad de la incorporación de la dimensión territorial en las políticas sectoriales.

Se necesita un sistema multimodal de transporte estrechamente relacionado con los objetivos de ordenación territorial.

Esto implica para el tema que estamos tratando, disponer de redes de diferentes niveles jerárquicos que articuladas por los nodos del sistema urbano de equilibrio, dé garantías de múltiples conectividades y accesibilidad.

Para ello se necesitan:

- Redes que integren y articulen entre sí a las metrópolis nacionales y regionales.
- Redes que articulen estas ciudades con las ciudades intermedias del segundo y tercer nivel.
- Redes que articulen entre sí a todas las ciudades intermedias y posibiliten la accesibilidad a centros locales y espacios rurales.
- Redes troncales multimodales que integren a todo el sistema urbano de equilibrio con la Región Metropolitana de Buenos Aires y con corredores especializados (autopistas, autovías, servicios ferroviarios de altas prestaciones, etc...) entre ésta y las metrópolis nacionales y regionales.

El concepto de redes para el sistema de transporte involucra para el caso que nos ocupa, la red vial, el sistema ferroviario y los corredores aéreos y el equipamiento aeroportuario.

Para todo el conjunto del sistema urbano, resulta más importante en sus diferentes niveles, la red de carreteras, por su mayor cobertura territorial y la flexibilización que ésta posibilita en la prestación de los servicios de ómnibus por carretera, automóvil particular y transporte de cargas.

En cambio, en el subsistema que integran las metrópolis nacionales y regionales, debe destacarse la importancia que podría tener un eficiente y ágil sistema ferroviario actualmente en etapa de reconstrucción mediante servicios que funcionen sobre corredores que articulen altas prestaciones ²¹ con trenes convencionales. También deben rescatarse selectivamente los servicios ferroviarios regionales, en los subsistemas urbanos intermedios que hemos definido del segundo y tercer escalón.

El transporte aéreo no es un estructurante directo del territorio, pero sí a un cierto nivel jerárquico del sistema de ciudades en grandes distancias, es un servicio insustituible de accesibilidad.

Con relación al tema que estamos tratando, deberíamos ir aproximándonos a tener un sistema de transporte aéreo más descentralizado con hubs múltiples que articulen al menos tres niveles jerárquicos de servicios con aeronaves de porte adecuado a las ciudades y rutas que deben atender y que permita hacer diferentes tipos de correspondencia entre vuelos sin tener que pasar necesariamente por Buenos Aires. A su vez, los aeropuertos deben estar servidos por un adecuado transporte carretero que permita a una aerostación emplazada estratégicamente, servir a varios centros urbanos cercanos con un servicio avión-bus.

Todo el sistema urbano de equilibrio tiene que estar dotado también de un sistema de transporte de cargas que impulsen y apoyen redes de empresas que organizan sistemas locales de producción relativamente integrados, junto a redes sociales de cooperación, o a centros de población monoespecializados en uno o varios productos o servicios o de atención y asistencia a las áreas rurales.

Debe fortalecerse una cadena de transporte y logística que posibilite el intercambio y el acceso a mercados internos y externos con la mayor competitividad. En este caso, también hay que articular los corredores principales con las redes capilares de penetración territorial.

En todos estos casos, es importante resaltar lo propuesto en los trabajos del CIMOP sobre las relaciones entre transporte y desarrollo territorial ²², las que se inscriben detalladamente en las reflexiones y propuestas desarrolladas anteriormente.

Hacia un modelo de desarrollo territorial integrado y autosostenido

Si se apreciaran dos niveles de análisis, lo que equivale a dos distintas percepciones, se tomaría al territorio nacional como conjunto, lo que requiere de una estrategia en parte ya comentada anteriormente, y los niveles regionales y subregionales de lo que sintéticamente comentaremos a continuación.

En este caso es posible impulsar un desarrollo concebido desde la base, apoyado en una organización territorial policéntrica, de varias unidades ensambladas para la articulación territorial.

A diversos modelos posibles se han referido distintos autores ²³.

Así como en la escala territorial de nivel nacional se ha tomado como opción estratégica el sistema urbano de equilibrio, que se completa con la identificación de los espacios constitutivos, los espacios significativos; y los ejes de desarrollo o articulación de diferentes niveles jerárquicos, al cambiar dicha escala y detenernos en los espacios significativos que como subregiones contienen microrregiones, comarcas, municipios y subsistemas urbanos intermedios, se identifica una forma de articular los elementos mencionados.

De esta manera, el modelo de desarrollo regional integrado, individualiza los siguientes elementos que deben ser adaptados a la diversidad territorial:

1. En la base se identifican microrregiones y comarcas, municipios y centros locales. Este es el comienzo del eslabonamiento, el espacio cotidiano del individuo, el espacio percibido y vivido, el espacio de la identidad primaria.

2. Luego se conforman las comunidades territoriales, integradas a partir de la asociación de municipios o convergencia funcional de microrregiones, ambos cohesionados, dotados de una identidad territorial propia o de proyectos comunes. La diferenciación, o la individualización puede responder a la aplicación de diferentes criterios, geográficos, económicos, sociales, culturales, etc. En general, las comunidades territoriales se organizan alrededor de un centro urbano. Es el espacio estratégico para la cooperación, la coordinación, la identidad sociocultural y el desarrollo local. Es además, el ámbito propicio para la planificación territorial integrada, incluyendo la urbana.

3. En tercer término están las subregiones de mayor funcionalidad, los espacios significativos o de gestión. Estos agrupan a varias comunidades territoriales y tienen vinculación con una ciudad o metrópoli regional o con un subsistema urbano integrado por ciudades con funciones complementarias lo que constituye una red urbana de cooperación y asociación para la competitividad territorial y para gestar la cohesión.

4. A su vez, para lograr potenciar y favorecer la conectividad, la accesibilidad, la articulación espacial mediante la interacción funcional, la integración espacial, optimizando la circulación, se establece una jerarquía de redes y ejes, de tejido capilar reticular, intrarregional, interurbano e interregional que interactúan con los ejes nacionales y transnacionales fortaleciendo la cohesión territorial y el potencial de inserción global de los espacios señalados.

5. El modelo se completa con las redes territoriales de gestión, que se extienden en la totalidad de los territorios identificados. Se trata de tres tipos de redes:

a) *Redes de coordinación territorial*. Su función está orientada a la coordinación interadministrativa, de cooperación público-privada, de gestión de gobierno y de planificación, etc..

b) *Redes temáticas*. Estas deben facilitar el acceso a la información, al conocimiento de los avances tecnológicos, el intercambio de la innovación, la educación no presencial, la teleinformación, la telemedicina, la teleasistencia y las redes culturales.

c) *Redes logísticas*. Constituidas por redes de gestión y distribución en el mercado, en el comercio, en el asesoramiento productivo, el abastecimiento, la consultoría, la asistencia a las empresas, los servicios bancarios y financieros y, por supuesto, las redes del transporte.

En este caso, cada comunidad territorial puede llegar a tener su propio centro de coordinación.

En definitiva, identidad territorial, comunidad territorial, desarrollo territorial integrado y

autosostenido, pero interactuando en un espacio relacional, posibilitará desplegar los potenciales de inserción, consolidando los territorios en red, en donde se coopera para competir y se asocian para lograr la cohesión que conduce al bienestar compartido (Daus Federico, 1988).

Finalmente, se puede sostener que la estrategia presentada tiende a compensar los nuevos desequilibrios gestados en los territorios por la dinámica espacial de la economía global, posibilitando su inserción en ella, pero a partir de nuevos modelos teóricos-conceptuales ya que los modelos clásicos no son ya adecuados para intentar organizar los territorios en los albores del siglo XXI.

Epílogo

Hasta aquí se han presentado algunos ejes estratégicos para el diseño de una *política nacional de ordenación territorial*, que a parte de la necesidad de visualizar el territorio en escenarios de futuro (futurible), apunte a **articular dos estrategias** que son competencia del gobierno nacional, la organización, la ordenación y articulación interna del territorio (principio de convergencia), y la ordenación territorial transnacional (principio de divergencia).

En el primer caso, es necesario articular institucionalmente un sistema de gestión interjurisdiccional con las provincias, también con las regiones o subregiones por asociación de provincias y municipios respectivamente. Además debe propiciarse un trabajo en red con los diferentes organismos nacionales que deben recibir orientaciones directrices territoriales sobre las que puedan diseñar la dimensión espacial de sus políticas sectoriales.

También se debe trabajar estrechamente con diferentes organizaciones académicas, ONG y, por cierto, con la sociedad civil.

En definitiva, el establecimiento de una estrategia de desarrollo y ordenación territorial orientada a impulsar la dinámica del sistema urbano de equilibrio y de sus ciudades medias, exige nuevas lecturas sobre el territorio y la gestión; renovar diagnósticos y formas de intervención tradicionales, en favor de una perspectiva estratégica y, por tanto, selectiva, con capacidad de integrar políticas sectoriales y jurisdiccionales entre los diferentes niveles administrativos implicados. La red de apoyo a un proceso de desarrollo territorial más integrado, deberá impregnarse de toda la concepción territorial deseada, para articular sus reflexiones y acciones en esa dirección.

La afirmación del *federalismo*, a la que se aludió al comienzo de este ensayo, está relacionada con mayores niveles de gobernabilidad territorial y ambos con la necesidad de disminuir las asimetrías socioterritoriales para lo cual se planteó una estrategia posible.

Para afirmar dichos procesos y la gobernabilidad, debe atenderse a la capacidad de los poderes públicos para liderar la construcción de un *proyecto territorial*, movilizar los recursos materiales e inmateriales para lograrlo, favoreciendo la capacidad de concertación en torno de un sistema de valores, políticas e instituciones mediante las cuales una sociedad gestiona la tarea de diseñar su futuro.

Buenos Aires, enero de 2007

NOTAS

* Miembro de la Academia Nacional de Geografía de la República Argentina.

¹ Presidencia de la Nación, (1999) Seminario Internacional: "El desarrollo territorial: un desafío para el siglo XXI".

² Desarrollo territorial, escenarios prospectivos e infraestructuras, (2007), CIMOP, Consejo Internacional de Ministros de Obras Públicas.

³ François ASCHER, *Los nuevos principios del urbanismo*, 2005.

⁴ Alain TOURAINE, *Un nuevo paradigma para entender el mundo de hoy*, 2006.

⁵ Gustavo MARTÍNEZ PANDIANI, *Diplomacia pública y medios de comunicación. Del Estado-Nación a las cadenas mundiales de noticias*, Colección Libros de ISEN, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires,

2006.

⁶ Ob. cit., pág. 25; Roberto RUSSELL, *La globalización: situación y proceso*, págs. 40-42.

⁷ Ob. cit., en 2.

⁸ Ob. cit., en 5.

⁹ BENCKO (2000); LIEPTIZ (2001); KRUGMAN (2002) y otros.

¹⁰ Guy DIMEO, Pascal BULEÓN, *L'espace social, lecture géographique des sociétés*, París, Armand Colin, 2006.

¹¹ R. MÉNDEZ, J.J. MICHELINI y P. ROMEO, "Redes socioinstitucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias", en *Ciudad y territorio*, Madrid, 2006, págs. 377-395.

¹² P.N.U.D., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Consultar los dos últimos informes sobre Desarrollo Humano, los que han incorporado la dimensión territorial en el análisis del Desarrollo Humano.

¹³ Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, "La ciudad del futuro: ¿hacia una Pantópolis universal?", en *Ciudad y territorio*, Madrid, 2004, pág. 607.

El concepto de "huella ecológica" se orienta a establecer el cálculo sobre qué superficie con capacidad ecológica es necesaria para mantener ciertas actividades humanas, es decir, "capital natural" requerido por una población.

¹⁴ Ob. cit., pág. 619.

¹⁵ César VAPNARSKY y Néstor GOROJOVSKY, *El crecimiento urbano argentino*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990; Susana SASSONE, "Reestructuración territorial y ciudades intermedias en la Argentina", en *Ciudad y territorio*, N° 123, Madrid, 2000, pág. 57; Marcela CLOT, "Las ciudades intermedias como instrumento de reequilibrio territorial", conferencia pronunciada sobre la Región Pampeana Bonaerense, Campana 2006, publicación del CIMOP, Buenos Aires, 2007.

¹⁶ Estos principios han inspirado la realización del Proyecto: "La Argentina a través de las regiones, que se ejecuta en el Centro de Estudios para el Desarrollo Territorial y la Gestión de las Infraestructuras, de la Fundación Hermandarias". Ya se han publicado las obras *La Patagonia. Bases estratégicas para el desarrollo sustentable* (2005); *La Región de la Pampa Bonaerense. Desarrollo sustentable con equidad* (2006); *La Región Centro. Reflexiones estratégicas para un desarrollo sostenible*, 3 tomos (2007); *Región del Noreste* (en ejecución).

¹⁷ R. MÉNDEZ, ob. cit..

¹⁸ VILAGREN, ob. cit..

¹⁹ La Plata junto con Berisso-Ensenada y Zárate-Campana, pueden ser consideradas como integrantes de la Región Urbana Metropolitana de Buenos Aires.

²⁰ Zárate-Campana (también).

²¹ El concepto de corredores de *altas prestaciones* atiende a una ecuación entre velocidad (160 km./h) y confort. Los trenes convencionales son los que hacen recorridos mayores a los 700 km. preferentemente nocturnos a 120 km./h (largo recorrido), ofreciendo plazas sentadas y acostadas. Los trenes regionales son unidades autopropulsadas, duplas o triplas, que se adaptan a líneas de menores tráficos configuradas por ciudades intermedias.

²² CIMOP, Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas, "Una visión estratégica del transporte en la Argentina, Horizonte 2010" (2003); "Avances en la gestión y nuevas cuestiones" (2004) y "Desarrollo territorial, escenarios prospectivos e infraestructuras, Horizonte 2010-2016", Buenos Aires, 2006-2007.

²³ PRECEDO LEDO (2004); F. ASCHER (2002); C. VANDERMOTTEN (2000); J.A. ROCCATAGLIATA (1999) (2000); G. BENKO y A. LIPIETZ (2000); S. BOISIER (1999); A.S. BAILLY (1995).

ARGENTINA INVERTEBRADA *

LA AUSENCIA DE UNA POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

por CLAUDE F. DELLA PAOLERA **

SUMARIO: 1. El urbanismo en Buenos Aires y la Argentina. 2. El ordenamiento territorial. 3. El ordenamiento territorial en Francia. 4. Antecedentes de planes de desarrollo trascendentes en el mundo. 5. Los periodos de auge y decadencia.

1. El urbanismo en Buenos Aires y la Argentina

La historia de la evolución de las ciudades en el mundo ha mostrado a menudo ejemplos de sucesivos ciclos de crecimiento, apogeo, saturación y, eventualmente, decadencia urbana, que las afectan cuando, por acción u omisión, no se toman a tiempo las medidas correctivas que la aplicación de los principios del urbanismo aconseja.

A modo de hipótesis de trabajo, cabe hacerse la siguiente pregunta:

¿Es necesaria la concentración urbana?

La respuesta debiera ser rotundamente que sí. En efecto, siendo la ciudad el lugar que facilita los encuentros, los intercambios de ideas y de mercaderías, la satisfacción de necesidades y el desarrollo de tareas en común, por propia definición, la ciudad requiere de un grado mínimo indispensable de concentración edilicia, dentro de un ordenamiento que abarque el espacio libre público y los espacios públicos y privados construidos, y contemple el emplazamiento de los edificios e instalaciones donde se desarrollan las específicas actividades urbanas, que la Carta de Atenas resumía en: habitar, trabajar, cultivarse, circular, recrearse.

Es también obvio que la caracterización urbana viene dada por un grado de ocupación del suelo que diferencia a la ciudad del medio rural, y aun, del suburbio.

Pero la pregunta va más allá: ¿hasta dónde es recomendable concentrar las edificaciones y las actividades que se derivan de los usos dados a estas construcciones? ¿Hasta dónde es necesario incrementar la densidad de la población, o la concentración de las construcciones, en determinados sectores de la ciudad cuyo emplazamiento es juzgado atractivo por el juego de diversos factores, a los que no es ajena la especulación inmobiliaria? ¹.

A título ilustrativo, podríamos mencionar que algunas de las manzanas más consolidadas del barrio Norte o de Caballito en la Ciudad de Buenos Aires albergan a más de 4.000 habitantes, es decir, a más población de la que habita en la mayoría de las ciudades y pueblos del interior del país, reiteramos *en sólo una manzana*, con las consecuencias sociales y funcionales que es dable imaginar.

Puede aceptarse que, con los avances tecnológicos alcanzados, sea posible brindar nuevos y mejores servicios públicos para atender razonablemente una explosiva demanda. Sin embargo, en la ciudad consolidada, el aumento del flujo del tránsito vehicular, producto de la mayor densidad, encuentra dificultades insalvables para desplazarse por calles y avenidas cuyo ancho permanece invariable.

La mejoría del transporte público y las restricciones al acceso de los automóviles particulares a los sectores más congestionados de la ciudad contribuyen ciertamente al alivio de la situación. Pero también tienen sus limitaciones.

Por dar un ejemplo: las propuestas de extender las líneas subterráneas radiales más allá de la avenida General Paz, en Buenos Aires, si bien beneficiarían a los pasajeros que embarcan en las estaciones terminales, contribuirían rápidamente a la saturación de las estaciones intermedias, con un efecto marcadamente negativo en los horarios pico.

Por tales motivos, recientes estudios realizados en los Estados Unidos y en Europa indican que los costos de prestación de los servicios urbanos, después de alcanzar el nivel óptimo de

eficiencia con un cierto nivel de población, tienden a incrementarse en forma desmedida cuando se sobrepasa esa cantidad de habitantes.

No es posible establecer *a priori* un número ideal de habitantes para diferentes situaciones, latitudes o culturas, con el fin de lograr la mejor calidad de vida para los ciudadanos. Pero el hecho existe, y la preocupación de los urbanistas tiende precisamente a evitar los efectos perniciosos que ocasiona la excesiva concentración de actividades y de población en los centros urbanos.

Cabe recordar que muchas ciudades europeas no superan los 500.000 habitantes, pese a haber alcanzado un gran renombre por su vitalidad, especialización y calidad de vida. Las ciudades alemanas constituyen un ejemplo elocuente al respecto, como lo demuestran los casos de Heidelberg, Karlsruhe o Bonn, entre otras.

Entonces, ¿por qué seguir empeinadamente aumentando la población de nuestras principales ciudades, en vez de tratar de distribuir más equitativamente la población sobre el territorio?

En la actualidad, el 37 % de la población argentina se concentra en el Gran Buenos Aires, y el 50% en las tres mayores ciudades del país, contrastando con los datos de 1903, cuando Buenos Aires, capital de la República ², representaba sólo el 16% de la población nacional y, sumadas las poblaciones de Rosario y Córdoba, no alcanzaban al 21% del total del país, que era entonces de algo más de 5 millones de habitantes ³.

España, con 40 millones de habitantes y un territorio igual a la provincia de Buenos Aires más La Pampa, tiene 36.000 alcaldías distribuidas en su geografía, mientras que la Argentina, con un territorio 3 o 4 veces mayor, sólo tiene 2.100 intendencias.

Eduardo Sacriste acuñó una frase memorable al respecto, cuando se refería a “*la avaricia en el uso del suelo de los argentinos*”. No sólo advertía esta característica en la exagerada concentración puntual de la población en algunas ciudades, sino al aprovechamiento con fines especulativos del más ínfimo espacio urbano, a la utilización sin cargo de la infraestructura que otros habían debido costear, a la búsqueda desmedida de lucro en desmedro de la belleza, del paisaje, o de la calidad de vida, a la pérdida de ímpetu colonizador para intentar nuevas experiencias urbanísticas y poblar el desierto ⁴.

El “gigantismo” de muchas ciudades asiáticas y americanas, hacia las que lamentablemente también se acerca Buenos Aires -ya sea en términos de densidad de población y de concentración de actividades, o también de la exagerada ocupación de suelos agrícolas que conlleva- conspira contra la calidad de vida de sus habitantes ⁵.

En el dramático verano del 2001-2002, hice público, con el título de *La pobreza de las ciudades* un documento que proponía utilizar la infraestructura y equipamiento subsistentes en los pueblos fantasmas de nuestro despoblado interior -completándolos en cuanto fuere necesario- para radicar a la población de escasos recursos proveniente de las grandes ciudades que expresara su deseo de emprender una nueva vida de trabajo y con dignidad ⁶.

Cuando el crecimiento urbano se extiende en forma de “mancha de aceite”, los suburbios se hacen amorfos y sus habitantes se asientan por lo general en villas de emergencia, donde no se dan las condiciones para aportar ni para beneficiarse del esplendor cultural de la ciudad a la que se han allegado. Como dice Juan Carlos Viotti, en la gran ciudad son “villeros”, mientras que en el pueblo de origen, recuperado, serían “vecinos” ⁷.

Pero la propuesta no se dirigía tan sólo a ese sector tan desguarnecido de la población, sino también a los jóvenes desesperanzados que todas las mañanas veíamos apiñarse en la calle Guido frente al Consulado de España en Buenos Aires, procurando obtener un permiso de residencia y de trabajo en la Madre Patria.

Esa propuesta suponía reemplazar el asistencialismo estéril de los planes “Trabajar” urbanos, por la inversión, a cargo de los municipios competentes, de recursos y créditos blandos para la reactivación de esos pueblos y la creación de explotaciones agrícolas intensivas, cuyas cosechas se comprometían a adquirir para destinarlas a la alimentación de comedores escolares y hospitales de la ciudad.

Pareciera sin embargo que la presencia de la pobreza en el escenario urbano es una garantía

de permanencia de ciertos compromisos políticos no escritos, y que de alguna manera se vincula la supervivencia del puntero del barrio con la existencia de la villa o del asentamiento irregular que de una u otra manera sirve a sus intereses.

Si bien se interesaron en la propuesta los consejos profesionales de Arquitectura y Urbanismo y de Ingeniería de la ciudad de Buenos Aires, los periodistas de varios medios escritos y orales, y hasta políticos de países vecinos, no se verificó interés alguno entre nuestros gobernantes de ese momento.

Con no disimulada satisfacción, pude comprobar varios años más tarde que la provincia de Buenos Aires se había inspirado en esta propuesta para lanzar su Programa “Volver”, del que tuve noticias a través de los diarios, sin que mediara comunicación alguna previa.

Las ciudades compiten entre sí por atraer más inversiones, y por mantener sus fuentes de trabajo, pero esa puja pierde sentido cuando se hace en perjuicio de la equidad del conjunto del territorio nacional, corriéndose el riesgo de perder la armonía del conjunto y, aun peor, la identidad nacional.

Por eso sostenemos que la Argentina es un país invertido, en el que no se han reconocido todavía los beneficios de la solidaridad entre sus habitantes, o las ventajas de la equidad territorial, ni tampoco las virtudes de la pequeña localidad o la ciudad intermedia, que es donde se cultivan precisamente las mejores tradiciones argentinas de culto al trabajo, a la familia y a la comunidad.

Dice Roberto Cortés Conde: *“Un país es en el fondo una experiencia compartida, no sólo en el espacio delimitado por sus fronteras, sino en el tiempo, a través de las generaciones. Nuestras vidas están condicionadas por lo que otros hicieron, y los que vienen participarán de los beneficios o desventajas de lo que nosotros hagamos. Ese es el fundamento de una comunidad, de una nación”*⁸.

Siguiendo el pensamiento de Cortés Conde, ¿cómo pretendemos tener una nación cuando no sabemos compartir equitativamente las experiencias adquiridas en los espacios delimitados por nuestras fronteras y ocupados en forma groseramente desigual?

La sustentabilidad de un país, agrega Cortés Conde, depende de varios factores, entre ellos de la relación recursos-población. Cuando escasos recursos no pueden sostener una población en aumento, ésta tiende a disminuir por efecto de pestes y guerras.

¿Qué hemos hecho para repoblar nuestro interior, para dar nueva vida a las ciudades y pueblos que se degradan, a veces, simplemente por la falta de un camino pavimentado que asegure el acceso y salida de la producción en todo tiempo, o para dar trabajo, como hacen los países del primer mundo, a quienes “están haciendo patria” cumpliendo con sus tareas en forma esforzada y silenciosa en todos los rincones del territorio nacional?

Esta falla se vuelve acuciante de resolver, en vista de que en el mundo globalizado en que vivimos, no parece razonable suponer que la Argentina pueda mantener indefinidamente su territorio nacional vacío de población, y ésta además tan mal distribuida, en un contexto donde el crecimiento de la población del mundo originará fuertes y crecientes corrientes migratorias tendientes a nivelar los desequilibrios entre las distintas regiones⁹.

Es por lo tanto preciso organizarnos, llevar adelante los planes de infraestructura mínimos indispensables (comunicaciones, medios de transporte, saneamiento, etc.) que contribuyan a integrar todos los confines del país, distribuyendo equitativamente las oportunidades (trabajo, educación, salud, etc.) sobre todo el territorio nacional.

En esta nota, nos hemos propuesto reflexionar sobre la distribución de la población en el territorio nacional, sobre la articulación de los centros poblados entre sí, acerca de la infraestructura y del equipamiento indispensables para dar cohesión al conjunto, en definitiva, para “vertebrar” a nuestro país.

Esto ya no es estrictamente materia de urbanismo, porque trasciende de las incumbencias clásicas de esa ciencia e incluye el estudio de las regiones del territorio nacional por entero. Se trata de ordenamiento del territorio.

2. El ordenamiento territorial

Hemos dicho que el ordenamiento del territorio es distinto que el urbanismo, aunque reconocemos que se basa en métodos similares y le es bastante afín. También es distinto a los planes de desarrollo, que por lo general se concentran en la mejoría de la producción y del equipamiento.

El ordenamiento del territorio se dedica al estudio de los problemas de distribución y de mejor utilización de los suelos, tanto sean éstos urbanos, como rurales, o naturales. Los franceses han definido al ordenamiento del territorio como *“la búsqueda, en el marco geográfico de la nación, de una mejor distribución de los hombres, en función de los recursos naturales y de las actividades económicas”*¹⁰.

3. El ordenamiento territorial en Francia

Si bien existen varios antecedentes de planes de ordenamiento territorial en la historia de la humanidad, se considera que en épocas recientes, fue en Francia donde tuvo lugar la experiencia más completa y duradera, con la aplicación del Plan de Ordenamiento del Territorio Nacional, después de la Segunda Guerra Mundial¹¹.

En efecto, el diagnóstico efectuado al término de la guerra no podía ser menos alentador: Francia había tenido 600.000 muertos (2/3 partes de ellos civiles), el 80% de la capacidad portuaria destruida, el 50% de su red ferroviaria destruida, un 20% de sus viviendas inutilizadas, padecía una fuerte inflación y se encontraba en la ruina financiera, pero, por encima de todo, había sufrido la terrible humillación de la derrota y de la ocupación extranjera, lo cual entrañaba un estado anímico de su población cercano a la desesperanza.

Afortunadamente, se dieron algunas circunstancias favorables, gracias a la conducción política del general Charles de Gaulle, rodeado por un gabinete de ministros dedicados y capaces, y a la ayuda norteamericana, canalizada a partir de 1948 con el Plan Marshall, que en sólo 4 años lograra el relanzamiento de la economía de 16 países de la Europa Occidental.

El ministro de Comercio del gobierno provisorio francés entre 1944 y 1946 había sido Jean Monnet¹², economista y hombre público, europeísta convencido, que pensaba que el Estado debía imprimir una acción voluntarista y enérgica a la economía, aunque no se modificaran las estructuras de base del país.

El Plan Monnet dio deliberadamente la más alta prioridad al equipamiento de los medios fundamentales de la producción: energía, puertos, vías férreas, industrias pesadas, etc., en detrimento de los bienes de consumo.

Sin embargo, para salir rápidamente del estado catastrófico en que se encontraba la Nación, no hizo mayores esfuerzos en procurar la mejor localización para las industrias y las actividades económicas sobre el territorio, contribuyendo a provocar una excesiva industrialización de algunas regiones, y el abandono de otras.

Recuérdese que más adelante, en mayo de 1950, Jean Monnet inspiraría a Robert Schuman su histórico discurso en París, en el que propuso integrar las industrias del carbón y el acero de Europa Occidental, propuesta que fue aceptada por seis países¹³ menos de un mes más tarde, y que constituye el antecedente más sólido de los acuerdos posteriores que desembocaron en la creación de la Unión Europea.

Pero alcanzados con éxito los objetivos de este primer tratamiento de *shock*, se imponía la revisión de los principios que otras circunstancias habían justificado. En la exposición de motivos del Informe Claudius-Petit ante el Consejo de Ministros de Francia, en 1950, se lee:

“No hay ningún francés que ponga en duda que el problema de la vivienda sea el más angustiante de los que afronta nuestro país.

El tiempo de la construcción ha llegado. Pero no se puede construir demasiado en el desorden, la anarquía, o el laissez-faire.

Las viviendas y las fábricas no pueden ser levantadas al solo azar de las circunstancias y de los intereses, ni en la completa ignorancia del rostro que adquiriera Francia el día de mañana.

Del establecimiento y de la adopción de un Plan de Ordenamiento del Territorio ‘dependerá el porvenir del país’”¹⁴.

Designado ministro de la Reconstrucción y del Urbanismo de Francia en septiembre de 1948, Eugène Claudius-Petit¹⁵ encara la transición entre la fase de obras de ejecución prioritaria y precipitadas por las circunstancias, a la fase madura del ordenamiento del territorio. El Informe que presenta en febrero de 1950 es aceptado y adoptado por el gobierno francés, y es considerado a partir de entonces como el manifiesto fundacional de la política que será aplicada en las décadas a seguir.

La trayectoria de Claudius-Petit había sido descollante: de origen humilde, hijo de un obrero ferroviario, había sido ebanista en su juventud y luego profesor de dibujo. Durante la guerra, milita en la Resistencia y pasa más tarde a Gran Bretaña para incorporarse a los contingentes de la Francia Libre. Terminada la contienda, le confían distintas responsabilidades políticas en los gobiernos que se suceden en Francia, hasta que es designado ministro de la Reconstrucción y del Urbanismo, el 11 de septiembre de 1948.

También fue diputado, partidario en el orden interno de la descentralización y desconcentración de la economía francesa, ferviente europeísta, alcalde de Firminy, y amigo de Le Corbusier. Pero es como ministro de la Reconstrucción y del Urbanismo que eleva la propuesta para instaurar la política de ordenamiento territorial que rige en Francia desde entonces con señalado éxito.

Para despejar equívocos, Claudius-Petit reitera que el Ordenamiento del Territorio no debe ser confundido con un Plan de Producción y de Equipamiento (o plan de desarrollo) como lo es, por ejemplo, el Plan Monnet, que tenía como objetivo prever el total de las grandes producciones que podían ser provistas por las empresas nacionales. Es también otra cosa y más que un plan de urbanismo, en el sentido tradicional que se le acuerda al término.

El Plan de Ordenamiento del Territorio se distingue de un Plan de Desarrollo en que no se ocupa tanto de los problemas de producción, sino que trata de los problemas de distribución de la población y de la mejor utilización del suelo. Por su naturaleza, no puede ignorar los planes de desarrollo, pero se apoya en ellos, los coordina y los complementa.

Trasciende también de los planes de urbanismo porque trata de los problemas planteados en el marco de las regiones del territorio nacional por entero, y no sólo en el marco de las ciudades y conglomerados urbanos. Aquí, tampoco puede ignorar los planes de urbanismo en curso, pero los coordina y, eventualmente, los orienta.

En síntesis, para Claudius-Petit, el ordenamiento del territorio consiste en la búsqueda en el marco geográfico de Francia, de una mejor distribución de la población, en función de los recursos naturales y de las actividades económicas.

Cabe destacar que el ordenamiento del territorio francés, al igual que el de los demás países europeos, incluye la concesión de subsidios agrícolas, tantas veces vilipendiados por los productores y gobernantes argentinos.

Pero estos subsidios no se destinan prioritariamente a la protección de una producción agrícola más que razonable en esos países, sino que procuran mantener una equitativa distribución de la población en el conjunto del territorio nacional. En Europa, los subsidios mantienen ocupada a la gente en los campos y comunas rurales, en tanto que en la Argentina, los planes “Trabajar” la retienen, desocupada y resentida, en las ciudades¹⁶.

La búsqueda de una mejor distribución de la población sobre el territorio se hace en la constante preocupación de alcanzar mejores condiciones de hábitat, de trabajo, más facilidades para la recreación y la cultura. Esta búsqueda no persigue, por lo tanto, objetivos estrictamente económicos, sino que procura lograr el bienestar y una mejor calidad de vida para la población.

4. Antecedentes de planes de desarrollo trascendentes en el mundo

Sería tarea casi imposible tratar de mencionar ordenadamente y con justicia a los grandes planes de desarrollo que tuvieron trascendencia en sus regiones de influencia y, eventualmente, en el mundo entero, al tiempo de su realización, en los últimos 150 años.

Hecha esta advertencia, podríamos arriesgar incluir en un listado empírico, entre muchas otras obras y acciones, las aperturas de los canales de Suez (1869) y de Panamá (1913), que promovieron nuevas rutas comerciales para la navegación, el desarrollo del Tennessee Valley (TVA, en 1933) bajo la responsabilidad del presidente Franklin D. Roosevelt y la dirección de David Lilienthal, para procurar el mejoramiento de la economía de una de las regiones de los Estados Unidos más afectadas por la Gran Depresión, el Plan Monnet de reconstrucción en la posguerra en Francia (1947-1953), el Plan Marshall de reconstrucción de la economía europea (1948-1952), la construcción de Brasilia, la nueva capital del Brasil, obra del presidente Kubitschek (1956-1960), la construcción del Eurotúnel bajo el Canal de la Mancha entre Francia y Gran Bretaña (1994), y el desarrollo de la exploración del espacio exterior (siglo XX, especialmente, a partir de 1957).

Aunque se trata de una lista arbitraria e incompleta, podemos distinguir los elementos comunes de estos grandes proyectos.

Por un lado, están los proyectos que ampliaron los horizontes comerciales y las comunicaciones marítimas, como los canales de Suez y de Panamá y, en cierta medida, el túnel bajo el Canal de la Mancha, aunque aquí se percibe además una intencionalidad de integración política.

Los planes Marshall en Europa y su correlato el Plan Monnet en Francia, se abocan a la reconstrucción inmediata de los inmensos daños ocasionados por la Segunda Guerra Mundial en Europa y son, en ambos casos, exitosos.

La exploración espacial persigue fines de investigación y de prestigio internacional, con grandes beneficios para el adelanto de la ciencia.

Pero sólo en los casos del TVA y de la creación de Brasilia nos encontramos frente a procesos integrales de desarrollo, que constituyen en sí mismos el germen de efectivos planes de ordenamiento del territorio nacional. En ambos casos, la motivación del proyecto tiene causas definidas, y persigue metas claras y de largo alcance.

Los antecedentes del TVA se remontan a la creación de la Comisión de Vías de Agua Interiores, por el presidente Teodoro Roosevelt, a instancias de dos técnicos visionarios, W. Mc Gee, geólogo y especialista en hidrología, y Gifford Pinchot, agrónomo forestal, en 1906. La política de planeamiento de los recursos naturales de los Estados Unidos se basó en el histórico informe presentado por esta comisión, a la que luego se denominó Comisión Nacional de Conservación, en 1908, donde se establecía claramente que *el uso de la tierra debía ser el medio para lograr el mayor bienestar del hombre*¹⁷.

En 1927 se había producido la más catastrófica inundación del río Mississippi jamás conocida, y poco más tarde, otro flagelo azotó a la región, y a los Estados Unidos en su conjunto, la Gran Depresión, entre 1929 y 1932.

Las urgentes medidas que se vio forzado a tomar el presidente Franklin D. Roosevelt se enmarcaron en una nueva política, el *New Deal*, y el proyecto del Tennessee Valley aparece por lo tanto como consecuencia de los estudios que durante años se habían llevado a cabo a partir de las propuestas de Mc Gee y Pinchot, y como reacción del gobierno federal de los Estados Unidos frente a los efectos devastadores que la Gran Depresión había tenido en la región de Tennessee, una de las más pobres del país.

Pero al constituir administrativamente una autoridad de cuenca, que abarcaría un territorio de gran extensión e incluir proyectos de índole diversa, como fueron los de navegación, control de inundaciones, generación eléctrica, producción de fertilizantes y desarrollo económico, la TVA se convirtió también en la primera gran Agencia Federal de Planeamiento de los Estados Unidos, y en un ejemplo para el mundo.

Brasilia, por su parte, era para Brasil una asignatura pendiente. En efecto, la Constitución de la Nación de 1891 había previsto con sagacidad y anticipación la necesidad de establecer un

distrito federal en el corazón del país.

Bajo la presidencia de Juscelino Kubitschek, se construye esa ciudad en sólo 5 años, y se la inaugura oficialmente en 1960, resultando ser la obra maestra de dos insignes representantes del arte universal de construir: el urbanista Lucio Costa y el arquitecto Oscar Niemeyer.

Brasilia constituye para el país hermano, la voluntad estratégica de poblar el interior, desconcentrar el poder y gobernar desde el centro del país sobre toda la dilatada extensión del Brasil. Con ello, la nueva capital se desvinculaba del congestionamiento de Río de Janeiro, de San Pablo o de las demás ciudades costeras, desarrollando un sistema de comunicaciones de última generación a partir del Distrito Federal, y ejerciendo las funciones de gobierno con reflexión y calma provinciana, que son en ambos casos virtudes dignas de cultivarse.

Debemos agregar que, con todos los gobiernos que sucedieron al de Kubitschek, los planes de construcción de grandes rutas (Belem-Brasilia, Belo Horizonte-Brasilia, San Pablo-Brasilia, etc.) prosiguieron sin interrupciones, así como la construcción de aeropuertos y el mejoramiento de las comunicaciones no convencionales.

Como dato curioso e ilustrativo de esa continuidad política, y de la voluntad de descentralizar, en la década de los '70, el gobierno brasileño anunció la intención de trasladar a la ciudad de Recife, sobre el río San Francisco, en el norte del país, a la sede de la CHESF (Compañía Hidroeléctrica del San Francisco), que funcionaba inexplicablemente en Río de Janeiro, a más de 1.000 kilómetros de distancia del punto más cercano al río. Como consecuencia, y sin mayores estridencias, renunciaron varios miles de funcionarios, con gran beneficio para la agilidad operativa del organismo.

Al respecto, como había señalado premonitoriamente José M. Pastor en 1961, algunos técnicos y políticos que disfrutaban del poder ocasional del gobierno, solían inventar organismos de desarrollo regional cuya sede casi invariablemente estaba en la capital de la nación o de la provincia, a miles de kilómetros de la región que pretendían desarrollar. Y casi invariablemente, los promotores políticos de esos organismos se justificaban diciendo que se inspiraban en el ejemplo de la TVA ¹⁸.

Nos permitimos preguntar cuántos organismos o agencias de nuestro gobierno nacional no podrían trasladar su sede a otras ciudades del interior del país, con beneficio para su operatividad y eficiencia, revitalizando otros espacios urbanos eventualmente postergados.

5. Los períodos de auge y decadencia

No resisto aquí citar el magnífico alegato que hace Ortega y Gasset, con relación al largo proceso de decadencia que percibía en la historia de España, una vez cerrado el Siglo de Oro del 1500, proceso que a su juicio se agudizaba al tiempo que escribía su obra *España invertebrada*, en los años veinte del siglo pasado.

“Castilla ha hecho a España, y Castilla la ha deshecho.

Núcleo inicial de la incorporación ibérica, Castilla acertó a superar su propio particularismo e invitó a los demás pueblos peninsulares para que colaborasen en un gigantesco proyecto de vida común. Inventó Castilla grandes empresas incitantes; se pone al servicio de altas ideas jurídicas, morales, religiosas; dibuja un sugestivo plan de orden social; impone la norma de que todo hombre mejor debe ser preferido a su inferior, el activo al inerte, el agudo al torpe, el noble al vil. Todas estas aspiraciones, normas, hábitos, ideas se mantienen durante algún tiempo vivaces. Las gentes alientan influidas eficazmente por ellas, creen en ellas, las respetan o las temen. Pero si nos asomamos a la España de Felipe III, advertimos una terrible mudanza. A primera vista nada ha cambiado, pero todo se ha vuelto de cartón y suena a falso. Las palabras vivaces de antaño siguen repitiéndose, pero ya no influyen en los corazones: las ideas incitantes se han tornado tópicos. No se emprende nada nuevo ni en lo

*político, ni en lo científico, ni en lo moral. Toda la actividad que resta se emplea precisamente 'en no hacer nada nuevo', en conservar el pasado -instituciones y dogmas-, en sofocar toda iniciación, todo fermento innovador: Castilla se transforma en lo más opuesto a sí misma: se vuelve suspicaz, angosta, sórdida, agria. Ya no se ocupa en potenciar la vida de las otras regiones; celosa de ellas, las abandona a sí mismas y empieza a no enterarse de lo que en ellas pasa”*¹⁹.

En cierta medida, lo que Ortega señala del papel desempeñado por Castilla en España, se podría aplicar al papel más reciente de Buenos Aires en la Argentina o, más bien, a la omisión de cumplir con una responsabilidad que le correspondía.

En efecto, la Argentina también había logrado desprenderse de la mediocridad general en el período iniciado en 1853 y que culmina entre 1880 y 1940. Declarada oficialmente Capital de la República en 1880, Buenos Aires daba un ejemplo de una ciudad consciente de sus responsabilidades en el orden nacional, construía puertos, vías férreas y caminos de vinculación, los que a su vez daban nueva vida a las ciudades del interior y a las que se iban agregando en la geografía de un país en desarrollo.

Esta contundente afirmación reivindica la acción de los grandes hombres, que como Sarmiento, Alberdi y Roca, forjaron la próspera nación que se destacaría por décadas en el concierto de las naciones, y también la acción de Torcuato de Alvear o Mariano de Vedia y Mitre, entre otros, que colocaron a su vez a la ciudad de Buenos Aires en un lugar muy destacado entre las ciudades más prestigiosas del mundo.

Pero a la vez nos hace pensar en que se perdió este impulso pionero cuando consideraciones simplistas antepusieron lo urgente a lo importante, cuando ya nadie se atrevió a pensar en estrategias que superaran el corto plazo, y cuando la única política que permaneció ausente de los escenarios de los gobiernos fue la del ordenamiento de un territorio de más de 3.700.000 km².

Si ni siquiera la Buenos Aires del siglo XXI ha sabido articularse con su región metropolitana, y con una falsa soberbia fortalecida por un *status* de “Ciudad Autónoma” concedido en 1994, actúa sin grandeza dentro de los estrechos límites de la Avenida General Paz y el Riachuelo, olvidándose de la existencia de la región circundante y, menos aún, de la existencia del resto del país.

Como una hermana mayor de las otras ciudades argentinas, en su período de auge, Buenos Aires capital no competía con ellas, sino que alentaba las inversiones que se realizaban en el *hinterland*. Así los capitales franceses pudieron construir el ferrocarril entre Rosario y Bahía Blanca, sin pasar por Buenos Aires, pero sirviendo al traslado de las cosechas de la pampa hacia los puertos de ultramar, y dando vida a muchos pueblos del interior²⁰.

Así también, una entidad privada, nacida en Buenos Aires en 1904, el Automóvil Club Argentino, abrió las rutas del turismo en el interior colaborando con la señalización de los caminos, la asistencia técnica y la construcción de estaciones de servicio, hosterías y hoteles de fomento. En 1923, esa misma institución creaba la primera Oficina Técnica Topográfica, desde entonces releva y mantiene actualizados los mapas de todas las carreteras del país.

También el gobierno central y las autoridades nacionales asentadas en Buenos Aires tenían ideas claras acerca de la defensa del territorio nacional, de allí la distribución estratégica que hicieron de las guarniciones militares, y la instauración del servicio militar obligatorio, con lo que se ocupaba racionalmente el territorio, se podía proveer a la defensa civil en caso de calamidades naturales y eventualmente de conflictos armados, y se ofrecía a muchos jóvenes conscriptos el acceso al conocimiento de los principios de la convivencia social, a las normas de higiene y a la necesaria contención y disciplina del cuerpo y del espíritu.

Hemos mencionado anteriormente que los países más adelantados subsidiaban a sus producciones agropecuarias, para mantener a los agricultores en los campos y comunas rurales, evitando así su migración a las grandes ciudades. En la Argentina, aplicamos esta política a la inversa: castigamos a los productores rurales con impuestos y retenciones, con lo que promovemos las migraciones hacia las grandes ciudades, donde entonces brindamos a esos inmigrantes que nos llegan del interior (y a otros muchos que llegan de países limítrofes) los

beneficios del asistencialismo, utilizando parte de los recursos recaudados en el campo.

En otras palabras, mientras en Europa y en los Estados Unidos, la ciudad subsidia al campo, en nuestro país ocurre lo contrario, produciéndose un progresivo abandono de tareas por parte de los trabajadores rurales, que se suman, sin transición alguna, al lumpen del suburbio o de la villa de emergencia urbana.

Por otro lado, la mayoría de las grandes ciudades argentinas todavía se encuentran inmersas en el desaliento y frustración provocados por la pobreza, la inseguridad, la violencia y la impunidad producto de la grave crisis del 2001-2002.

Si recordamos algunos de los ejemplos dados aquí, veremos que la mayoría de los programas de desarrollo mencionados, se dispararon a partir de situaciones similares o peores. En la mayor parte de los casos, se trata de programas que fueron exitosos porque fueron capaces de transformar las crisis en oportunidades.

Tal vez, el caso de España sea aquel en que la recuperación fue más trabajosa, porque vino después de transitar por un proceso político muy difícil, que incluyó negociaciones fracasadas y hasta una guerra civil fratricida. Treinta años debieron pasar desde el momento que Ortega y Gasset publicara su *España invertebrada*, hasta que se empezara a ver nuevamente la luz de la racionalidad en ese país.

El siguiente pasaje de su obra resume la situación de entonces en España, tal como la veía Ortega: *“Hay en cambio, tendencias sentimentales, simpatías y antipatías que influyen decisivamente en la organización histórica por referirse a las actividades mismas que crean la sociedad. Así un pueblo que, por una perversión de sus afectos, da en odiar a toda individualidad selecta y ejemplar por el mero hecho de serlo, y siendo vulgo y masa se juzga apto para prescindir de guías y regirse por sí mismo en sus ideas y en su política, en su moral y en sus gustos, causará irremediamente su propia degeneración. En mi entender, es España un lamentable ejemplo de esta perversión. Todavía, si la raza o razas peninsulares hubiesen producido un gran número de personalidades eminentes, con genialidad contemplativa o práctica, es posible que tal abundancia hubiera bastado a contrapesar la indocilidad de las masas. Pero no ha sido así, y éstas, entregadas a una perpetua subversión vital -mucho más amplia y grave que la política- desde hace siglos, no hacen sino deshacer, desarticular, desmoronar, triturar la estructura nacional. En lugar de que la colectividad, aspirando hacia los ejemplares, mejorase en cada generación el tipo del hombre español, lo ha ido desmembrando, y fue cada día más tosco, menos alerta, dueño de menores energías, entusiasmos y arrestos, hasta llegar a una pavorosa desvitalización. La rebelión sentimental de las masas, el odio a los mejores, la escasez de éstos -he ahí la raíz verdadera del gran fracaso hispánico-”*²¹.

El lector juzgará si encuentra aspectos familiares en esta descripción.

También hemos visto los problemas que afrontaban los Estados Unidos en vísperas de la Gran Depresión. Roosevelt asumió su primera presidencia en 1933, cuando el desempleo agobiaba a Estados Unidos con 13 millones de desocupados. En su discurso inaugural ante el Congreso dijo: *“Nuestra máxima prioridad es poner a la gente a trabajar”*. Para ello, lanzó un gigantesco plan de obras públicas que dio empleo productivo a 8,5 millones de personas, hizo crecer el PBI al 8% anual promedio, pero lo esencial fue que no se repartieron subsidios para que la gente no trabajara, sino que se creó la demanda para posibilitar un trabajo productivo y fecundo²².

La frase de Roosevelt grabada en el monumento que lo recuerda en Washington sintetiza su política progresista: *“Ningún país por rico que sea puede soportar el despilfarro de sus recursos humanos. La desmoralización causada por el desempleo en gran escala es nuestra mayor extravagancia. Moralmente, es la mayor amenaza para nuestro orden social”*.

Estados Unidos salió de la recesión, construyó un millón de kilómetros de caminos, 77.000 puentes, incluyendo al puente colgante Golden Gate de San Francisco, grandes diques, la sistematización integral del valle del Tennessee (TVA), 285 aeropuertos, y centenares de miles de kilómetros de cañerías de agua y cloacas, además de escuelas, centros deportivos, edificios

públicos, centros cívicos, parques públicos y las primeras autopistas ²³.

Brasil, por su parte, era el “gigante dormido”, según la expresión de Stefan Zweig ²⁴, que vivió varios años en el Brasil, y advertía las potencialidades de aquel país, que parecían que para siempre permanecerían desaprovechadas, por la mezquina política y la corrupción imperantes. Proféticamente, escribió un libro intitulado: *Brasil, el país del futuro*. Porque en los años ‘40, el producto bruto interno del Brasil era inferior al de la Argentina.

Entre otras muchas medidas positivas, el exitoso traslado de la capital a Brasilia, y la eficiencia con que se llevó a cabo, tuvieron la virtud de encender el entusiasmo y el orgullo del pueblo brasileño.

Hemos hablado del Plan de Ordenamiento Territorial de la Francia en la posguerra, pero no sin antes describir la caótica situación que Francia vivió en ese período, por la destrucción material y el desaliento moral de su población.

Políticas inteligentes, mucho trabajo y constancia en el esfuerzo permitieron a Francia recuperar su gravitación en Europa y en el mundo. Los planes Monnet, los acuerdos de la comunidad carbón-acero, y la instauración de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial hicieron el milagro.

¿Qué espera la Argentina para actuar?

Sólo necesitamos poner un poco de orden en las ideas, y despojar a éstas de falsas ideologías y preconceptos que traban cualquier propuesta de acción.

Reconozcamos, con humildad, que algo se ha hecho ya, con esfuerzos individuales, centros de investigación privados o públicos, institutos universitarios, consejos y colegios profesionales, entre los cuales me complazco en destacar la labor del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU) de Buenos Aires, y el Colegio de Arquitectos de la provincia de Santa Fe, Distrito 2, Rosario.

Estas dos últimas entidades han iniciado hace años, con la asistencia y colaboración de FADEA (Federación Argentina de Entidades de Arquitectos), de otros colegios profesionales del interior (Córdoba entre ellos), y del Centro Argentino de Ingenieros (CAI), una tarea de divulgación, inventario, o relevamiento de datos en sus áreas de influencia, para conocer su evolución y las tendencias de desarrollo existentes, a veces trabadas por dificultades que no son insuperables ni permanentes ²⁵.

Es también cierto, y los viajeros curiosos que recorren nuestro país lo pueden constatar, que algunas localidades, pueblos y ciudades del interior, han ayudado a la naturaleza y a las condiciones de su localización, desarrollando sus potencialidades en forma espontánea, sin mayor apoyo oficial ²⁶.

Entre esas localidades, podríamos citar a Rafaela, Venado Tuerto, Tandil, Puerto Madryn o Río Grande, a las que debiera apoyarse de alguna manera, ya sea mejorando los accesos carreteros o ferroviarios con que cuentan, o incluyéndolas en un plan para la construcción de una red de aeropuertos internacionales ²⁷.

No nos corresponde hacer aquí una enumeración de las obras de equipamiento y de infraestructura que consideramos prioritarias para encarar la descentralización del país.

Pero séanos permitido decir que la Argentina estaría en mucho mejor posición si tuviera 15 o 20 ciudades seleccionadas, de 300 o 400.000 habitantes cada una, con vocación para ser la sede de una intensa vida intelectual o artística, o de alguna manera con rasgos distintivos propios, distribuidas por todo el territorio nacional y vinculadas por una eficiente red de carreteras, ferrocarriles y aeropuertos, antes que seguir alentando el crecimiento ilimitado de la urbanización en las áreas metropolitanas de Buenos Aires, Córdoba y Rosario, y el de su población.

El ordenamiento territorial y ambiental constituye para ello la más poderosa herramienta para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y ciudades argentinas, sea por medio de la creación de nuevos polos de desarrollo y el establecimiento de prioridades estratégicas para la construcción de las grandes obras de infraestructura y equipamiento que sirvan para potenciarlas con su sinergia, o por medio de la promoción de nuevas centralidades, la descentralización de

funciones dentro de los ecosistemas urbanos y metropolitanos y el consiguiente descongestionamiento de los sectores saturados y vueltos ineficientes en la gran ciudad ²⁸.

Con este ordenamiento se logrará, en definitiva, además de una más correcta distribución espacial de la población sobre el territorio nacional, incrementar la producción, la eficiencia del transporte y la competitividad de los servicios, posibilitándose así la ampliación del mercado del trabajo y una mejor calidad de vida para toda la población argentina.

Febrero de 2007

NOTAS

* Se reconoce la influencia de Ortega y Gasset en la elección de este título.

** Vicepresidente de la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente.

¹ Claude F. DELLA PAOLERA, “La concentración urbana”, julio de 2000.

² Buenos Aires había sido designada Capital por ley nacional 1029, del 21/9/1880.

³ *Baedeker de la República Argentina*, editado por Jacobo Peuser, 1904.

⁴ Claude F. DELLA PAOLERA, “Y por qué no ciudades chicas”, artículo publicado en el Suplemento de Arquitectura de Clarín, del 14/11/06.

⁵ Tokio, 33.750.000 hab., México 22.500.000 hab., San Pablo 22.150.000 hab., Seúl 22.000.000 hab., Nueva York 21.750.000 hab., Mumbai 18.800.000 hab., Nueva Delhi 18.100.000 hab., Los Angeles 17.450.000 hab.

⁶ Claude F. DELLA PAOLERA, “La pobreza de las ciudades”, marzo de 2002.

⁷ Juan Carlos VIOTTI, intervención en la Jornada del Día Mundial del Urbanismo del 8/11/05, en Rosario.

⁸ Roberto CORTÉS CONDE, “Un país sustentable”.

⁹ Claude F. DELLA PAOLERA, “Población, urbanización y calidad de vida”, agosto de 2005.

¹⁰ Eugène CLAUDIUS-PETIT, *Pour un plan d'aménagement du territoire*, Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, 1950.

¹¹ Idem anterior, *Pour un Plan national d'aménagement...* cit., Ministerio de la Reconstrucción y del Urbanismo de Francia, 1950.

¹² Jean MONNET, 1888-1979, responsable del Plan Monnet (1947-1953).

¹³ Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos, el 3 de junio de 1950.

¹⁴ Anotación de puño y letra del ministro Claudius-Petit, en la carátula del ejemplar del Informe *Pour un plan national d'aménagement...* cit., obsequiado a mi padre, Carlos María della Paolera, en 1950.

¹⁵ Eugène CLAUDIUS-PETIT, nacido en Angers, en 1907; falleció en París, en 1989.

¹⁶ Claude F. DELLA PAOLERA, “La pobreza de las ciudades”, 2002.

¹⁷ Citado por José M. F. PASTOR, 1961, en TVA, *Planificación del Valle del Tennessee*, Ed. Contemporánea.

¹⁸ José M.F. PASTOR, TVA, *Planificación del...* cit., 1961.

¹⁹ José ORTEGA Y GASSET, *España invertebrada. Bosquejo de algunos pensamientos históricos*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2002.

²⁰ El ferrocarril hizo su viaje inaugural en diciembre de 1910, siendo celebrado con grandes festejos su paso por los pueblos.

²¹ ORTEGA Y GASSET, *España invertebrada*, capítulo intitolado: “Imperativo de selección”.

²² Guillermo LAURA, *Metas para el año 2010*, Ed. Xavier Verstraeten, julio de 2002.

²³ Idem citado.

²⁴ Stefan ZWEIG, prolífico escritor austriaco, 1881-1942, pacifista, se suicidó con su esposa en Teresina, Brasil, angustiado por la marcha de la Segunda Guerra Mundial europea.

²⁵ En la pasada jornada del Día Mundial del Urbanismo, el 8 de noviembre de 2006, organizada en la ciudad de Córdoba por el Colegio de Arquitectos de esa provincia, y la colaboración del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU) y de la Comisión de Urbanismo del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Santa Fe Distrito 2 Rosario, se contó con el auspicio de la Secretaría Permanente del Día Mundial del Urbanismo, la FADEA, la Sociedad Central de Arquitectos, la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente, y la Asociación Los Amigos de la Ciudad, y participaron, especialmente invitadas, representantes del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, siendo prioritario el tratamiento del tema de los desequilibrios territoriales en los espacios regionales.

²⁶ Sin embargo, en el orden oficial, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) trabaja en silencio procurando establecer una política nacional de desarrollo territorial, sobre la base de estructurar un sistema de información y asistencia al desarrollo para elaborar el Plan Estratégico Territorial, en el marco legal y normativo que corresponda.

²⁷ Guillermo LAURA, *Metas para el año 2010*, propone la construcción de 100 aeropuertos internacionales para ciudades de más de 20.000 habitantes, 2002.

²⁸ Claude F. DELLA PAOLERA, “A propósito del Día Mundial del Medio Ambiente”, publicado por el Instituto de Investigación y Desarrollo de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, diciembre de 2004.

INDICE GENERAL

Introducción <i>por Antonio M. Hernández</i>	7
Los aspectos financieros y económicos del federalismo argentino <i>por Antonio M. Hernández</i>	11
Unitarismo fiscal <i>por Pedro J. Frías</i>	45
El sistema federal fiscal <i>por Alberto Dalla Vía</i>	47
La distribución de la renta tributaria federal y el sistema de coparticipación en la organización constitucional argentina <i>por Pablo María Garat</i>	67
La ruptura del pacto federal en lo fiscal <i>por Guillermo Barrera Buteler</i>	109
Aspectos fiscales del federalismo, con especial referencia al poder tributario municipal <i>por José Raúl Heredia</i>	119
Nueva mirada a las finanzas federativas argentinas del siglo XXI <i>por Miguel Angel Asensio</i>	135
Federalismo fiscal, su deterioro <i>por Norberto Bertaina</i>	155
Nueva propuesta de arreglos fiscales interjurisdiccionales para Argentina <i>por Ernesto Rezk</i>	189
Convenios internacionales y tratados de regionalización <i>por Mario A. R. Midón</i>	221
Economía y orden jurídico <i>por Luis Alberto Martínez</i>	241
El Banco Federal <i>por Eugenio Luis Palazzo</i>	261
El dominio de los recursos naturales. La titularidad de las provincias y sus consecuencias en materia de hidrocarburos <i>por Hugo N. Prieto</i>	275

Federalización del Banco Central de la República Argentina <i>por Ramón Frediani</i>	303
Federalismo y política territorial en los inicios del tercer milenio <i>por Juan A. Roccatagliata</i>	319
Argentina invertebrada. La ausencia de una política nacional de ordenamiento territorial <i>por Claude F. della Paolera</i>	341

Se terminó de imprimir en
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,
en el mes de agosto de 2008